REQUERIMENTOnº_____

Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Quissamã/RJ

A Vereadora que a esta subscreve nos termos do inciso XVIII, do art. 17 da Lei Orgânica do Município e parágrafo §3°, inciso X, do art. 117 da Resoluçãon°163/2018 que dispõe sobre Regimento Interno da Câmara Municipal de Quissamã, requer que sejam solicitadas da Prefeita Maria de Fátima Pacheco as seguintes informações:

1. Cópia integral do processo administrativo 3304/2020-FMS e os respectivos processos de pagamentos referentes a contratação da empresa **ANDRÉ LUIS RIBEIRO BORGES**, contrato n°055/2020, no valor de R$2.126.094,33 (dois milhões, cento e vinte e seis mil, noventa e quatro reais e trinta centavos), Dispensa de licitação n°017/2020, do Fundo Municipal de Saúde e dos respectivos processos de pagamento.

Tal requerimento se justifica pelos fatos e fundamentos seguintes:

A Prefeita Maria de Fátima Pacheco amparada no Decreto Municipal n°2.830/2020 contratou sem licitação uma firma individual de nome **ANDRÉ LUIS RIBEIRO BORGES** para montar o hospital de campanha na Cidade de Quissamã no mês de abril do ano de 2020**;**

Ocorre que o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, **por conta própria** resolveu investigar essa contratação e já encontrou várias ilegalidades, inclusive suspendeu a última parcela de pagamento a empresa no valor de R$ 150 mil reais e mandou cópia da investigação para o Ministério Público Estadual e Federal para apurar eventuais crimes cometidos com recursos enviados para o combate ao Covid-19;

Uma das investigadas pelo Tribunal de Contas e Ministério Público é a então Secretária de Saúde responsável direta pela contratação, Sra. Simone Flores, hoje Vereadora e Presidente da Comissão Parlamentar de Saúde desta Casa Legislativa

Esta Vereadora junta a este documento cópia do voto proferido no processo TCE/RJ n°218.800-8/20 e respectiva decisão monocrática proferida em 09/07/2020.

Esta Vereadora junta também a este documento, além da cópia do voto proferido no processo TCE/RJ n°218.800-8/20 em 26 de maio de 2021, documentos de uma ação de cobrança em curso no Poder Judiciário noticiando que o dono da empresa contratada pela Prefeitura para montar o hospital de campanha pagou com cheques sem fundos da empresa dívidas pessoais da Prefeita e do seu Chefe de Gabinete, Sr. Luciano Lourenço responsável por ordenar as despesas de pagamento do referido hospital junto com a Sra. Simone Flores, hospital esse que funcionou apenas 3(três) meses ao custo de mais de R$ 2 milhões de reais.

Junto a este Requerimento também, notícias veiculadas na mídia sobre o objeto desta contratação com dispensa de licitação. Como V. Exa. poderá constatar após breve análise dos documentos juntados e análise da investigação do processo n° TCE/RJ n°218.800-8/20 (visualização do inteiro

teor dos autos disponível em: https://www.tce.rj.gov.br/consultaprocesso/Processo) em curso, que a contratação do hospital de campanha se deu sob o manto da ilegalidade, violando princípios constitucionais da legalidade e moralidade administrativa, com graves indícios de fraude e desvio de dinheiro público e possível conluio dos envolvidos.

É importante destacar que tal contratação ocorrida em abril de 2020, foi feita sem licitação, no valor de R$ 2.126.094,33(dois milhões, cento e vinte e seis mil, noventa e quatro reais e trinta e três centavos) com indícios de superfaturamento e cercado de ilegalidades que foram apontadas pelo TCE/RJ e que deu causa inclusive, a suspensão do pagamento deste contrato e extração de cópias e envio ao Ministério Público Federal e Estadual para apurar eventuais práticas de crimes.

O Hospital de campanha somente funcionou por 90(noventa) dias e a partir de junho de 2020 os pacientes passaram a ser tratados na UTI do Hospital Municipal e em instalações improvisadas dentro do hospital, pois bastou o TCE/RJ instaurar de ofício a Representação para a Prefeita não prorrogar o contrato suspeito.

É importante destacar que a empresa contratada não efetuou o pagamento dos profissionais que trabalharam por 03 (três) meses no hospital de campanha, fato que inclusive foi noticiado pela Rede Record em matéria jornalística veiculada na TV.

Quanto a contratada, trata-se de empresa individual, denominada ANDRÉ LUIS RIBEIRO BORGES, cujo proprietário até pouco tempo, desempenhava as funções de Assessor Parlamentar de um Vereador do Município de Campos dos Goytacazes.

Cumpre informar neste Requerimento de informações que a Cidade de Quissamã (Cidade com pouco mais de 25 mil habitantes) obteve a maior arrecadação de sua história no ano de 2020. A arrecadação foi de R$ R$330.433.745,50 (trezentos e trinta milhões, quatrocentos e trinta e três mil, setecentos e quarenta e cinco reais e cinquenta centavos). Em 2020 somente na Secretaria Municipal de Saúde foram gastos R$105.210.770,11 (cento e cinco milhões, duzentos e dez mil, setecentos e setenta reais e onze centavos). O Município recebeu em 2020 dos Governos Federal e Estadual R$ 12.018.806,84 (doze milhões, dezoito mil, oitocentos e seis reais e oitenta e quatro centavos) para serem utilizados no combate ao Covid-19 e em 2021 recebeu mais de R$ 3 milhões de reais.

Quissamã, 06 de julho de 2021.

Alexandra Moreira CarvalhoGomes
Vereadora

VOTO GC-6

PROCESSO: **TCE-RJ Nº 218.800-8/20**
ORIGEM: **PREFEITURA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ**
ASSUNTO: **REPRESENTAÇÃO**
INTERESSADO: **ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE**

REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELA SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO. CONTRATAÇÃO DIRETA, REALIZADA EM CARÁTER EMERGENCIAL, DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA O FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS, INSUMOS E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA PARA A INSTALAÇÃO DE HOSPITAL DE CAMPANHA COM 10 (DEZ) LEITOS DE UTI, EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA E DE POSSÍVEL CONTAMINAÇÃO PELO CORONAVÍRUS.

INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO NA CONTRATAÇÃO E DE AÇÃO COMBINADA ENTRE CONTRATANTE E CONTRATADO. INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA A ESTIMATIVA DE QUANTITATIVO E DETALHAMENTO DE PREÇOS. FALTA DE CAPACIDADE OPERACIONAL E FINANCEIRA DA EMPRESA CONTRATADA. SUBCONTRATAÇÃO DE SERVIÇO QUE FORMA O OBJETO CONTRATUAL. CONTRATADO QUE TEVE SEU NOME INCLUÍDO NO PROJETO BÁSICO. PAGAMENTO ANTECIPADO SEM AS DEVIDAS PRECAUÇÕES.

RAZÕES DEFENSIVAS QUE MERECEM PARCIAL ACOLHIMENTO. SOBRESTAMENTO DA DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DO CONTRATO E DE APLICAÇÃO DE MULTA EM RAZÃO DE NOTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PARA APRESENTAREM DEFESA SOBRE OS INDÍCIOS DE AÇÃO COMBINADA ENTRE CONTRATANTE E CONTRATADO.

COMUNICAÇÃO ENDEREÇADA À ATUAL PREFEITA DO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ E À SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE PARA APRESENTAR ESCLARECIMENTOS E ENCAMINHAR DOCUMENTOS. RETORNO DOS AUTOS AO GABINETE DA CONSELHEIRA-RELATORA.

Versam os autos sobre Representação, **com pedido de tutela provisória**, formulada pela Secretaria Geral de Controle Externo - SGE, na forma do artigo 9º, inciso V, da Deliberação TCERJ nº 266/16 c/c art. 84-A do Regimento Interno do TCERJ, em face da Secretaria Municipal de Saúde de Quissamã, em razão de possíveis irregularidades ocorridas na formação e na execução do Contrato nº 055/2020 (processo administrativo nº 3304/2020), firmado com a empresa ABM Saúde – André Luís Ribeiro Borges (empresário individual), no valor de R$ 2.126.094,33 (dois milhões, cento e vinte e seis mil, noventa e quatro reais e trinta e três centavos).

O ajuste em exame envolve a ***contratação direta, realizada em caráter emergencial, da prestação de serviços para o fornecimento de equipamentos, insumos e mão de obra especializada para a instalação de hospital de campanha com 10 (dez) leitos de UTI, em decorrência da pandemia e de possível contaminação pelo coronavírus***.

Em 14/12/2020, foi proferida a seguinte decisão plenária:

VOTO:

I – Pela **CIÊNCIA AO PLENÁRIO** acerca das informações trazidas aos autos por intermédio dos e-Docs. TCE/RJ nºs 14.892-7/20 (Sra. Maria de Fátima Pacheco, Prefeita Municipal de Quissamã e Sra. Renata da Silva Fagundes, atual Secretária de Saúde), 16.694-7/20 (Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã), 17.587-5/20 (Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital de Campanha de Quissamã) e 16.003-2/20 (André Luis Ribeiro Borges, Responsável Legal da ABM Saúde);
II – Pelo **CONHECIMENTO** desta Representação;
III – Pela **MANUTENÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** concedida em 09.07.2020;
IV – Pelo **SOBRESTAMENTO** da análise de mérito da Representação;
V – Pela **NOTIFICAÇÃO** à Srª. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, responsável pela pesquisa de preços e pela homologação e adjudicação do Ato de dispensa de Licitação, nos termos do art. 26, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, para

que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de defesa quanto às seguintes irregularidades:

V.1 – Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93;

V.2 – Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/93;

V.3 – Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

b) Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:

DATA	DOCUMENTO
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;

g) Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;

h) Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de

Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;

V.4 – Contratação no valor total de **R$ 2.126.094,33,** em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de **R$ 2.117.094,33**, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal;

V.5 – Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como a subcontratação dos serviços, pois em 2019 a ABM não possuía funcionários e do projeto básico deficitário);

VI – NOTIFICAÇÃO ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do Ato de dispensa de Licitação, nos termos do art. 26, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, **apresente razões de defesa** quanto às seguintes irregularidades:

VI.1 – Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93;

VI.2 – Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/93;

VI.3 – Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

b) Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:

DATA	**DOCUMENTO**
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;
f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;
g) Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;
h) Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;
VI.4 – Contratação no valor total de **R$ 2.126.094,33,** em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de **R$ 2.117.094,33**, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal;
VI.5 – Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como a subcontratação dos serviços, pois em 2019 a ABM não possuía empregados e do projeto básico deficitário).
VII – Pela **COMUNICAÇÃO** à atual Secretária Municipal de Saúde e à atual Chefe do Poder Executivo, ambas do município de Quissamã, nos termos do art. 26, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhem os documentos e prestem os esclarecimentos, a seguir elencados:
VII.1 – Encaminhem a análise conclusiva acerca da economicidade dos valores praticados no Contrato 055/2020, comprovando a este Tribunal, se for o caso, as medidas destinadas à apuração de eventual dano ao erário, sobretudo diante da ausência da descrição completa dos itens contratados e dos seus quantitativos e preços estimados;
VII.2 – Se manifestem quanto ao teor da resposta apresentada pelo Contratado, bem como adotem comprovadamente as medidas necessárias à sua ciência acerca da presente decisão, informando, ainda, a situação atual do Contrato nº 055/2020, além de apresentar as seguintes providências:
a) Esclarecer se houve fornecimento de itens e serviços suplementares ao Contrato nº 055/2020, sem cobertura contratual, conforme informado pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde;
b) Informar se houve pagamento de itens e serviços suplementares ao Contrato nº 055/2020, sem cobertura contratual, bem como se foi celebrado Termo de Ajuste de Contas ao referido Contrato e, em caso positivo, remetê-lo a esta Corte de Contas, acompanhado de documentação comprobatória.
c) Informar se houve o pagamento de R$ 357.161,00, correspondente à diferença entre o valor total contratado (R$ 2.126.094,33) e o valor constante dos processos de pagamento (R$ 1.768.933,33), referente à parcela de mão-de-obra, conforme item 4.2.1 do Projeto Básico (arquivo eletrônico Anexo 01 processo 33042020 - fls. 10), bem como a execução do serviço, encaminhando, se for o caso, cópia do processo de pagamento da mencionada parcela, acompanhada de documentos como: relatório de fiscalização, autorização da liquidação, notas fiscais, ordens de pagamento e demais documentos pertinentes;
VII.3 – Informar sobre o resultado do procedimento aberto para apuração dos fatos relacionados à subcontratação do serviço de montagem da estrutura do Hospital de

Campanha, através de contrato celebrado entre a empresa contratada e a engenheira Daniela Vianna Rodrigues, em data anterior à ratificação da dispensa emergencial, conforme informado através do Memorando nº 343 encaminhado;
VIII – NOTIFICAÇÃO à Srª. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital, nos termos do art. 26, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de defesa quanto às seguintes irregularidades:
VIII.1 – Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93;
VIII.2 – Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Em análise dos esclarecimentos prestados pelos jurisdicionado, a 3ª CAM sugere o seguinte encaminhamento:

1) **PROCEDÊNCIA** da **REPRESENTAÇÃO** quanto ao mérito;
2) **REVOGAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** concedida em Decisão Monocrática de 09.07.20;
3) **ACOLHIMENTO PARCIAL** dos esclarecimentos apresentados, quanto aos **itens V.3 "g" e V.4** da Decisão Plenária, pelo Sr. André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde, através do **Doc. TCE/RJ nº 003.858-4/21;**
4) **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas, quanto aos itens **V.3 "g" e V.4** da Decisão Plenária, pela Srª. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/20, responsável pela pesquisa de preços e pela homologação e adjudicação do Ato de Dispensa de Licitação, na forma evidenciada na presente instrução;
5) **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas, quanto aos **itens V.3 "g" e V.4** da Decisão Plenária, pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/20, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do Ato de Dispensa de Licitação, na forma evidenciada na presente instrução;
6) **NÃO ACOLHIMENTO** das razões de defesa apresentadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital, quanto aos **itens V.1 e V.2** da Decisão Plenária;
7) **ILEGALIDADE** do Ato de Dispensa de Licitação, bem como do Contrato nº 055/20, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:
7.1) Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso IX, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93; **(Item V.1 da Decisão Plenária)**
7.2) Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93; **(Item V.2 da Decisão Plenária)**
7.3) Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República

Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações: **(Item V.3 da Decisão Plenária)**

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

b) Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:

DATA	DOCUMENTO
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;

g) Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;

7.4) Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como projeto básico deficitário aliado à ausência de detalhamento dos itens); **(Item V.5 da Decisão Plenária)**

8) **APLICAÇÃO DE MULTA,** em valor a ser definido pelo Plenário mediante Acórdão, à Srª. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, com fulcro no art. 63, III da Lei Complementar nº 63/90, em virtude das irregularidades discriminadas nos **itens 7.1, 7.2, 7.3 e 7.4,** e que seja desde logo **AUTORIZADA A COBRANÇA JUDICIAL,** nos termos do art. 28 da mesma lei, inclusive

com a expedição de ofício, no caso de ausência de manifestação da responsável, observado o procedimento recursal.
9) **APLICAÇÃO DE MULTA,** em valor a ser definido pelo Plenário mediante Acórdão, ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, com fulcro no art. 63, III da Lei Complementar nº 63/90, em virtude das irregularidades discriminadas nos **itens 7.1, 7.2, 7.3 e 7.4,** e que seja desde logo **AUTORIZADA A COBRANÇA JUDICIAL,** nos termos do art. 28 da mesma lei, inclusive com a expedição de ofício, no caso de ausência de manifestação do responsável, observado o procedimento recursal.
10) **APLICAÇÃO DE MULTA,** em valor a ser definido pelo Plenário mediante Acórdão, à Srª. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital, com fulcro no art. 63, III da Lei Complementar nº 63/90, em virtude das irregularidades discriminadas **nos itens 7.1 e 7.2**, e que seja desde logo **AUTORIZADA A COBRANÇA JUDICIAL,** nos termos do art. 28 da mesma lei, inclusive com a expedição de ofício, no caso de ausência de manifestação da responsável, observado o procedimento recursal.

O Ministério Público Especial acompanha os termos da sugestão formulada pelo corpo instrutivo.

É O RELATÓRIO.

De início, informo que atuo neste processo em substituição à Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins, em razão de redistribuição ocorrida em razão do gozo de férias regulamentares da Exma. Conselheira-Relatora.

Como antes mencionado, versam os autos sobre Representação, **com pedido de tutela provisória**, formulada pela Secretaria Geral de Controle Externo - SGE, na forma do artigo 9º, inciso V, da Deliberação TCERJ nº 266/16 c/c art. 84-A do Regimento Interno do TCERJ, em face do Fundo Municipal de Saúde de Quissamã, em razão de possíveis irregularidades ocorridas na formação e na execução do Contrato nº 055/2020 (processo administrativo nº 3304/2020), firmado com a empresa ABM Saúde – André Luís Ribeiro Borges (empresário individual), no valor de R$ 2.126.094,33 (dois milhões, cento e vinte e seis mil, noventa e quatro reais e trinta e três centavos).

O ajuste em exame envolve a ***contratação direta, realizada em caráter emergencial, da prestação de serviços para o fornecimento de equipamentos, insumos e mão de obra especializada para a instalação de hospital de campanha com 10 (dez) leitos de UTI, em decorrência da pandemia e de possível contaminação pelo coronavírus***.

De início, superado o juízo de admissibilidade, considerando seu conhecimento pela decisão plenária de 14/12/2020, passo a analisar o mérito da presente representação.

Em apertadíssima síntese, a Secretaria Geral de Controle Externo identificou, em primeira análise, as seguintes **irregularidades** no processo de contratação:

> **(i) inexiste, nos autos do processo administrativo pertinente, elementos que justifiquem o quantitativo demandado;**
>
> **(ii) não há descrição detalhada no projeto básico dos itens de serviços, materiais, insumos e mão de obra a serem contratados;**
>
> **(iii) as propostas foram apresentadas antes do pedido de contratação dos serviços, sendo que duas delas, antes mesmo da elaboração do projeto básico;**
>
> **(iv) não há elementos, no processo administrativo, que evidenciem o meio pelo qual foi realizada a coleta de preços – a qual teria sido toda feita "em mãos", sendo que, a despeito da complexidade do objeto, duas empresas apresentaram cotação no mesmo dia em que consultadas e as demais, no dia seguinte;**
>
> **(v) não foi efetuada nenhuma exigência pertinente à comprovação de capacidade técnica, havendo indícios de falta de capacidade operacional e financeira da contratada, cujo capital social é de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e a qual operava há apenas 1 ano e 3 meses quando firmado o ajuste, e de uma das empresas consultadas;**
>
> **(vi) a despeito de inexistir previsão de subcontratação no projeto básico ou no contrato, o serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha foi totalmente terceirizado, através de contrato firmado antes da ratificação da dispensa emergencial em questão; e**

(vii) há previsão contratual de antecipação parcial do pagamento, sob justificativa genérica e sem qualquer previsão de garantia a ser prestada pela contratada.

Em razão das mencionadas constatações iniciais não terem sido elididas após determinada a comunicação dos jurisdicionados para prestar esclarecimentos pela decisão monocrática de 09/07/2020, a decisão plenária de 14/12/2020 determinou a notificação para apresentação de razões de defesa dos seguintes responsáveis face às irregularidades elencadas:

i. **Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros**, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, responsável pela pesquisa de preços e pela homologação e adjudicação do Ato de dispensa de Licitação, e **Sr. Luciano de Almeida Lourenço**, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do Ato de dispensa de Licitação. Vejam-se as irregularidades descritas no aludido voto:

- Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;

- Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93;

- Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo

único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

b) Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:

DATA	DOCUMENTO
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;

g) Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;

h) Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;

- Contratação no valor total de R$ 2.126.094,33, em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de R$ 2.117.094,33, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal;

- Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como a subcontratação dos serviços, pois em 2019 a ABM não possuía funcionários e do projeto básico deficitário).

ii. **Sra. Gilda de Queirós Tavares**, Diretora Administrativa do Hospital. São essas as irregularidades mencionadas no voto de 14/12/2020:

- Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;

- Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93.

Em razão do grande número de irregularidades identificadas pela instância técnica, bem como em razão da pluralidade de responsáveis chamados aos autos para apresentação de razões de defesa, a análise será feita de modo apartado, buscando tornar mais didática a compreensão deste voto.

De início, serão feitas considerações gerais a respeito do modelo de contratação pública trazido pela Lei Federal nº 13.979/2020 ("Lei da Pandemia") para, após, serem vistas as razões de defesa trazidas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, em conjunto, e, na sequência, as razões defensivas veiculadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares. Por fim, serão feitas considerações finais e trazidas, sinteticamente, as conclusões a que se chegou neste voto.

(I)

A CONTRAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE PANDEMIA – A LEI FEDERAL Nº 13.979/2020

A pandemia de coronavírus trouxe desafios de todas as ordens ao mundo como um todo. No Direito Público, uma das maiores dificuldades enfrentadas diz respeito à forma de viabilizar as contratações necessárias para fazer frente à calamidade sanitária, especialmente, de modo a permitir a aquisição tempestiva de insumos em respeito aos princípios que regem a atuação administrativa, previstos expressamente no artigo 37 da Constituição Federal, e aqueles que inspiram as contratações públicas, mormente, a competitividade, a eficiência e a economicidade.

Como se sabe, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal dispõe que "***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*" (grifo nosso).

Inspirado na autorização contida na parte inicial do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/1993 elenca hipóteses em que o prévio procedimento licitatório é dispensável, incluindo, dentre outros, o caso de emergência ou de calamidade pública, como disposto em seu inciso IV[1]. Não obstante, em princípio, as contratações públicas destinadas ao combate à pandemia pudessem ser realizadas com base neste permissivo legal, a mera dispensa de licitação não fornecia subsídios suficientes para o atendimento tempestivo da calamidade pública na hipótese.

Ciente da grande dificuldade a ser enfrentada pelos gestores públicos, em especial, diante da vetusta disciplina legalista[2] da Lei Federal nº 8.666/1993 – a qual contribuiu para sua forte erosão ao longo das últimas décadas e que culminou com a edição da Lei Federal nº 14.133/2021 – a Lei Federal nº 13.979/2020, ao dispor sobre as medidas de enfrentamento ao coronavírus, trouxe previsões expressas a respeito das contratações públicas que tenham por objeto a aquisição ou

[1] Reproduzido, em linhas gerais, pelo artigo 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, *verbis*: "nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso."

[2] Como já apontado em sede doutrinária: "A busca por maior eficiência contratação pública é um dos pontos que mais suscita discussões no estudo do Direito Administrativo. Sem dúvidas, este é um dos grandes focos de trabalho existentes no Direito Público brasileiro, seja em termos doutrinários, no trabalho exercido pelos Tribunais de Contas no controle externo e da jurisprudência dos Tribunais, bem como pelas iniciativas legislativas. A razão para esta preocupação (...) é bastante simples: o modelo brasileiro de contratações públicas, forjado especialmente a partir da Lei nº 8.666 de 1993, é dotado de grande ineficiência, tanto no que diz respeito ao procedimento licitatório, quanto em relação aos contratos administrativos. Pode-se dizer, até mesmo, que estamos diante de um verdadeiro paradigma da ineficiência, que tem a Lei nº 8.666 de 1993 como símbolo maior. Esta ineficiência do sistema institucionalizado pela Lei Geral de Licitações e Contratuais se revela de diversas formas, tais como por meio do elevado custo dos contratos administrativos em comparação com semelhantes de Direito Privado (o que gera, via de consequência, maior inadimplemento da Administração Pública), falhas na fiscalização da execução do contrato, corrupção de agentes públicos, dentre outros. (...) Ao longo dos anos, com o maior foco nos resultados atingidos pela atividade administrativa em detrimento do prestígio puro e simples à forma do processo administrativo, a Lei nº 8.666 de 1993 viu seu envelhecimento acelerar, diante de seu total descompasso com o *princípio do informalismo/formalismo moderado*, consagrado de vez no Direito Brasileiro a partir do artigo 2º, Parágrafo Único, inciso IX, da Lei nº 9.784 de 1999." (FARIAS, Rodrigo Vieira. Do paradigma da ineficiência da Lei nº 8.666 de 1993 à contratação baseada na eficiência – o que mudou e para onde vamos? In: *Revista Eletrônica da PGE,* vol. 4, n. 1, jan./abril 2021. Disponível em https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/pge/article/view/199. Acesso em 11/05/2021).

contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos a serem utilizados no combate à pandemia, buscando, essencialmente, simplificar o processo de contratação.

Naturalmente, a deformalização da contratação pública em tempos de pandemia não pode representar um "cheque em branco" ao gestor, tampouco permitir seu descolamento dos princípios que disciplinam a atuação da Administração Pública, em especial, a isonomia, a publicidade, a moralidade, a economicidade e a eficiência. A Administração deve agir de forma ética, leal e atenta ao princípio da juridicidade, não obstante voltada para fazer frente à calamidade pública com a qual todos estão se deparando dia após dia.

A esse respeito vale a reprodução de excerto da manifestação da 3ª CAE nos autos do Processo TCERJ nº 102.199-0/20 (Inspeção ordinária instaurada para verificar irregularidades nos contratos emergenciais de aquisição de ventiladores pulmonares, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal n° 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19):

> Com as declarações de emergência em saúde pública de importância internacional – pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020 – e nacional – pela Portaria MS nº 188, de 03 de fevereiro de 2020 –, em decorrência das pandemia de Covid-19, vieram ao ordenamento jurídico regras especiais de contratação pública e, portanto, excepcionantes das já insculpidas na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal n° 8.666/93).
> Essas regras, ao mesmo tempo que podem permitir maior agilidade à Administração no escopo de promover o tempestivo enfrentamento dos efeitos da pandemia, trazem riscos significativos à economicidade das contratações públicas, sobretudo no aspecto de valor. Com efeito, a Lei Federal n° 13.979/20, de 06 de fevereiro de 2020, com as alterações das Medidas Provisórias nºs 926 (20/03/2020), 927 (22/03/2020), 928 (23/03/2020) e 951 (15/04/2020), conferiu à Administração a possibilidade de: (a) realizar pesquisa simplificada de preços; (b) celebrar contratação sem prévia pesquisa de preços; e, por fim, (c) contratar por preços superiores aos estimados.
> Nesse sentido, o controle concomitante das contratações emergenciais especiais da Lei Federal n° 13.979/20 torna-se imprescindível, não só pelo risco associado à simplificação das regras de contratação emergencial já previstas na Lei Geral de Licitações (Lei Federal n° 8.666/93), mas também pelo cenário global da emergência de saúde pública, que coloca a Administração em potencial situação de lesão ao celebrar esses negócios jurídicos.[3]
> Materializando esse controle concomitante, a Subsecretaria de Controle Estadual – SUE – programou uma auditoria de acompanhamento, com o objetivo de acompanhar as

[3] Conforme a Nota Técnica TCE-RJ 01/2020, aprovada no Processo TCE-RJ 101.353-1/20: "à Administração Pública, premida diante da necessidade de adotar medidas céleres para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, foi conferida a possibilidade de: (a) realizar pesquisa simplificada de preços (item 4.3); (b) celebrar contratação sem prévia pesquisa de preços (item 4.5); e, por fim, (c) contratar por preços superiores aos estimados (item 4.6). Em aplicação analógica do art.157, do Código Civil, a Administração celebra negócio jurídico sob potencial situação de lesão".

> contratações emergenciais relacionadas à pandemia do COVID-19, sob os aspectos da transparência, motivação e economicidade, de forma a inibir eventuais abusos decorrentes da simplificação dos procedimentos de controle das contratações públicas trazida pela Lei Federal n° 13.979/20/20, para possibilitar a tempestiva e eficaz atuação do gestor público de boa fé no combate à pandemia[4].

Neste sentido, como já constante na manifestação da instância técnica nos autos do referido processo, os artigos 4º a 4º-K da Lei Federal nº 13.979/2020 trazem disciplina própria a respeito dos contratos administrativos que tenham por objeto a aquisição de insumos destinados ao combate à pandemia, bem como preveem diretrizes a serem observadas pelos órgãos de controle em sua atividade. O que se extrai, em linhas gerais, é a pretensão do legislador de diminuir algumas exigências de ordem técnica, previstas na Lei Federal nº 8.666/1993, e que poderiam ocasionar maior demora para conclusão da contratação.

Destaca-se, neste contexto, a dispensa de licitação na hipótese de contratações públicas que tenham por objeto a aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos a serem utilizados no combate à pandemia (artigo 4º), a não exigência de elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns (artigo 4º-C), a possibilidade de apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado (artigo 4º-E), possibilidade de prorrogação de contratos emergenciais (artigo 4º-H), cláusulas exorbitantes (artigo 4º-I), dentre outros.

É importante destacar, contudo, que a deformalização pretendida pela Lei Federal nº 13.979/2020 **não exonera o gestor público de atender aos ditames previstos na Lei Federal nº 8.666/1993 que não tiveram sua aplicação excepcionada ou temperada pela Lei da Pandemia, tais como a exigência de quantitativo da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial (artigo 6º, inciso XI, c/c artigo 7º , § 9o , e art. 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/1993), de habilitação técnica e jurídica do contratado (artigo 27 da Lei Federal nº 8.666/1993) etc**.

Feitas estas breves considerações, passa-se, na sequência, a analisar as razões de defesa apresentadas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de

[4] Fiscalização 269/2020 – Processo TCE-RJ TCE nº 101.739-9/20 – Incluída com vistas à realização de controle concomitante das contratações e atividades executadas no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro por órgãos e entidades jurisdicionados, ao longo do período de situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei Federal nº 13.979 de 06.02.2020, em consonância com o disposto no item 8.6 do Manual de Auditoria Governamental – MAG do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ, que define tal instrumento de fiscalização.

Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação.

Em razão de os responsáveis terem sido notificados, pela decisão plenária de 14/12/2020, a apresentarem razões de defesa face iguais irregularidades e considerando que ambas as peças defensivas trazem os mesmos argumentos, seu exame será feito em conjunto na sequência.

(II)

DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELA SRA. SIMONE FLORES SOARES DE OLIVEIRA BARROS (DOCUMENTO TCERJ Nº 003.136-4/21) E PELO SR. LUCIANO DE ALMEIDA LOURENÇO (DOCUMENTO TCERJ Nº 003.133-2/21)

Relembre-se, de início, que os responsáveis foram notificados a apresentar razões de defesa face às seguintes irregularidades:

> **i. Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;**
> **ii. Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93;**
> **iii. Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo**

único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

b) Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:

DATA	DOCUMENTO
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;

g) Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;

h) Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;

iv. Contratação no valor total de R$ 2.126.094,33, em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de R$ 2.117.094,33, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal;

v. Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como a subcontratação dos serviços, pois em 2019 a ABM não possuía funcionários e do projeto básico deficitário).

Em relação aos itens "i" e "ii", a Sra. Simone Flores Soares de Oliveira e o Sr. Luciano de Almeida Lourenço informaram que a contratação se deu com base na Lei Federal nº 13.979/2020, aduzindo, ainda à Nota Técnica nº 001/20, de 27/03/2020, desta Corte de Contas, devidamente comunicada a todos os chefes do Poder Executivo dos entes federativos submetidos à jurisdição

deste Tribunal, que dispõe sobre orientações acerca da realização de procedimentos de contratação, direta ou mediante licitação, para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

Narram que, quanto à estimativa da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, foi informado que os integrantes da Administração Pública fizeram o seu melhor, com as condições que dispunham, conforme exame do Plano de Contingência elaborado pela Municipalidade em 02/03/2020 e aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, em obediência à Lei Federal nº 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP nº 926, de 20/03/2020, destacando o artigo 4º-B, inciso IV, da referida Lei.

Entendo que a argumentação dos interessados não deve prosperar, acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do Ministério Público de Contas. Embora o artigo 4º-E, *caput* e § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020 permitam a apresentação de termo de referência ou de projeto básico simplificado nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública por todos vivida, **é dever do gestor justificar o quantitativo necessário ao atendimento da situação emergencial que se pretende suprir por meio da referida contratação, com seus custos unitários, bem como a destinação dos bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração**.

Como apontado pelo Tribunal de Contas da União em recente julgado, noticiado no Boletim de Jurisprudência nº 312:

> Os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus (covid-19) devem ser instruídos com a devida motivação dos atos, por meio, no mínimo, de justificativas específicas acerca da necessidade da contratação e da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação a ser dada ao objeto contratado (art. 4º-E, § 1º, da Lei 13.979/2020).
> Acórdão 1335/2020-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER
> ÁREA: Licitação | TEMA: Dispensa de licitação | SUBTEMA: Emergência

A justificativa da quantidade de bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração Pública, exigida pelo artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993 enquanto anexo

obrigatório do edital de licitação e no artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 como elemento integrante do termo de referência, possui diversas funções no âmbito das licitações e contratos administrativos, sendo exigida, ainda, na contratação direta (por dispensa ou por inexigibilidade de licitação).

De início, a indicação do quantitativo de itens a ser objeto do contrato administrativo é de fundamental importância para que os licitantes possam aferir se possuem capacidade econômico-financeira e técnica para atender à demanda da Administração Pública contratante.

Como apontado pelo TCU, o projeto básico, ao lado do orçamento estimado em planilha de quantitativos e custos unitários como parte integrante do edital, "*não se trata de exigência meramente formal ou que não mereça observância. A ausência desses documentos, a par de ir de encontro às disposições legais, acarreta a impossibilidade de o concorrente ter noção da dimensão do serviço a ser licitado para aquilatar se poderá ou não participar do certame*" (Acórdão nº 2.048/2006, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, julgamento em 08/11/2006).

Além disso, o quantitativo de itens é indispensável para que se possa aferir a compatibilidade do valor estimado da licitação com os créditos orçamentários que lhe sejam destinados. Seria irrazoável supor que a Administração Pública, ao realizar um procedimento licitatório, não indicasse o *quanto* pretende adquirir e, portanto, impedisse que se pudesse verificar o *quanto* do que pretende comprar pode, faticamente, pagar, à luz da disponibilidade orçamentário-financeira prevista.

Neste cenário, o exercício das funções de controle interno e externo se tornaria bastante dificultosa, bem como os licitantes correriam maiores riscos diante da total imprevisibilidade a respeito da capacidade da Administração Pública em cumprir suas obrigações contratuais, o que, sem dúvidas, encareceria o valor da futura contratação, em prejuízo à economicidade e à eficiência nas contratações.

Ainda, tal elemento das licitações e contratos administrativos constitui **fator a influenciar na economicidade da contratação**, na medida em que, diante da previsibilidade do quanto a Administração pretende adquirir, os licitantes podem formular suas propostas levando em conta a economia de escala possível de ser obtida na hipótese (quanto maior a quantidade de itens a ser alienada, tendencialmente, o custo unitário de venda será menor).

Por fim, a justificativa da quantidade de bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração Pública permite aos órgãos de controle analisar o planejamento das contratações públicas, de modo a verificar se há adequação da demanda contratada com as necessidades públicas que se pretende suprir, **evitando-se tanto o dispêndio desnecessário de recursos públicos (em havendo aquisição em excesso, caracterizando superfaturamento) ou o dispêndio insuficiente de recursos públicos (em havendo aquisição a menor, em prejuízo à eficiência)**.

No caso em tela, como se extrai do projeto básico (fls. 04 a 18 do processo administrativo nº 3.304/2020), **houve, tão somente, o indicativo da quantidade de bens e serviços a serem adquiridos pela Administração municipal, sem que seja justificado o porquê da eleição daquele quantitativo**. Peço vênia para transcrever o trecho pertinente do projeto básico, que bem demonstra o que se está afirmando:

> Devido à necessidade de tomadas de providências imediatas e urgentes na atuação preventiva e enfrentamento à disseminação da COVID19, ocasionada pelo novo coronavírus, bem como a necessidade de garantir o pleno atendimento do ser humano neste momento de pandemia deflagrada, a Secretaria Municipal de Saúde necessita da execução de serviços abaixo especificados:

A seguir, são elencados os bens e serviços que, alegadamente, atendem às necessidades públicas de montagem do Hospital de Campanha do Município de Quissamã, **sem que, repita-se, haja a mínima justificativa no projeto básico a respeito dos quantitativos adquiridos pela Administração Pública Municipal, constituindo falha grave no planejamento da contratação pública, com inegáveis prejuízos à competitividade, à economicidade e eficiência e à moralidade administrativas, em especial, diante da escassez de recursos públicos para atender às demandas que o enfrentamento à COVID-19 produz**.

Esta falha ocasionou não apenas a violação ao artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993, **como também, constitui grave equívoco na elaboração do projeto básico à luz do artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/1993, com os temperamentos trazidos pelo artigo 4º-E, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020, ao permitir a elaboração de projeto básico e termo de referência simplificados nas contratações envolvendo aquisições**

ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública.

Não obstante tenha sido encaminhado, em atendimento à decisão monocrática de 09/07/2020, documentos contendo a previsão de consumo mensal dos insumos no Hospital de Campanha, e também a justificativa técnica dos equipamentos, como bem anotado pelo corpo instrutivo em sua manifestação processual mais recente, bem como na instrução de 03/09/2020, **tais documentos não compuseram o projeto básico, sendo produzidos, provavelmente, em data posterior, evidenciando a ausência de estudos técnicos preliminares que demonstrassem a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em desacordo com o artigo 6º, inciso IX c/c artigo 7º, § 9º e artigo 24, inciso IV da Lei Federal 8.666/1993**.

Assim sendo, acompanhando o corpo instrutivo e o Ministério Público Especial, em relação às irregularidades "i" e "ii"[5] imputadas aos responsáveis Srs. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e Luciano de Almeida Lourenço, entendo que as razões de defesa apresentadas devem ser rejeitadas.

Passo, assim, a analisar as razões defensivas apresentadas em face da irregularidade "iii". Por se tratarem, em verdade, de diversas constatações referentes a um único ponto objeto de questionamento por esta Corte de Contas, a análise será feita item por item, de modo a tornar mais didática a compreensão das razões de decidir.

De início, em relação à irregularidade "iii.a"[6], os jurisdicionados sustentam que não houve direcionamento da contratação, tampouco infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, uma vez que a escolha do fornecedor se deu após a conclusão do mapa de preços (fls. 30-31 do processo administrativo respectivo), tendo a ABM Saúde sido contratada por apresentar o menor preço, conforme parecer da Auditoria Interna (fl. 97).

[5] i. Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;

[6] iii. Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

Os jurisdicionados complementaram aduzindo que desconhecem dispositivo legal que autorize a exigência de RAIS atualizada ou documento equivalente aos potenciais fornecedores durante o procedimento interno de formação do preço para fins de contratação direta, entendendo que tal exigência restringe a competição e impede que a Administração encontre os melhores preços e condições de contratação.

Ademais, sustentam que tal exigência não é compatível com o ordenamento jurídico, destacando que, conforme jurisprudência do TCU, seria irregular a exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional definidas no artigo 30, inciso II e § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993.

A despeito da ausência de exigência legal de apresentação de RAIS ou CAGED para fins de habilitação em certame licitatório ou para contratar com a Administração Pública, **fato é que os mencionados cadastros constituem importante vetor de análise da capacidade técnica do contratado para cumprir suas obrigações, bem como na avaliação da seriedade de sua proposta de preços, evitando-se prejuízo, igualmente, à competitividade do certame licitatório**.

Como anotado pela 3ª CAM em sua instrução de 03/07/2020 a respeito do teor deste ponto levantado pela representação encaminhada pela SGE:

> Outro ponto relevante no Relatório apresentado pelo NICE (ANEXO 02 RELATÓRIO DE CRUZAMENTO DE DADOS NICE) é que **as empresas ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI, em consulta ao RAIS e CAGED, não apresentaram a contagem de funcionários no exercício de 2019, o que a princípio indica que não possuíam funcionários registrados para aquele exercício. O que põe em dúvida se estas empresas possuíam capacidade operativa para assumir o objeto de alta complexidade tratada no presente contrato (Hospital de Campanha com 10 leitos de UTI). Este fato impacta diretamente na pesquisa efetuada, pois se as empresas citadas não possuíam a capacidade de prestar diretamente os serviços objeto da contratação esta não teria qualquer eficácia para ser utilizada como fundamento do preço do ato e da escolha do fornecedor**, caso essas empresas pudessem executar o objeto somente mediante a subcontratação de todo o objeto ou da maior parte, não haveria sentido em consultá-las para compor a pesquisa de preços. (original não grifado)

O corpo instrutivo, em sua manifestação processual mais recente, de 16/04/2021 narra que a empresa ABM Saúde, vencedora do procedimento simplificado de contratação, informou realizar suas operações como **empresário individual**, sendo certo que, em seu cadastro junto à Receita Federal, informou se tratar de uma **sociedade em conta de participação**, tendo adotado o código CNAE 212-7, referente a este tipo societário, na forma da Instrução Normativa RFB nº 1.862 de 2018.

Parece pouco crível que um empresário individual, sem empregados cadastrados, consiga atender a demanda contratada pela Administração Pública, mormente, em se tratando da operação de hospital de alta complexidade, com **DEZ** leitos de UTI, destinados ao combate à COVID-19, doença que, naquele mês de março de 2020, ainda possuía reduzido conhecimento técnico a seu respeito.

Como se não fosse suficiente, é de se destacar que, pelo que se extrai dos autos do processo administrativo, **não houve qualquer exigência de comprovação da capacidade técnica do contratado por parte da Administração**. Como bem destacado pela instância técnica em sua instrução de 03/07/2020 e reiterado na manifestação de 03/09/2020:

> Em consulta ao Portal da Receita Federal, verificou-se que ANDRÉ LUÍS RIBEIRO – ABM SAÚDE trata-se de empresário individual, sediado na Rua Voluntários da Pátria, 500 (sala 201), Centro, Campo dos Goytacazes, Rio de Janeiro, com capital social de R$ 1 milhão. Dentre as 20(vinte) atividades econômicas que exerce, em diferentes ramos, consta como principal "atividades de profissionais da área de saúde não especificada anteriormente", o que por si só é um potencial risco, tendo em vista as complexidades advindas de um empresário individual atuar em tantas áreas diferentes.
> Apesar do objeto do Contrato no 055/2020 possuir um elevado grau de complexidade, não foi efetuada nenhuma exigência pertinente à comprovação de capacidade técnica no processo administrativo, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal, o que põe em dúvida a capacidade operacional da contratada para atender aos requisitos constantes no Projeto Básico e no Contrato.

Evidente, pois, **a falta de zelo da Administração na escolha do contratado, ao não exigir, ainda que de maneira simplificada, a demonstração de que possuía capacidade técnica para adimplir com suas obrigações**. Mais do que o prejuízo à competitividade, o agir negligente dos jurisdicionados colocou em severo risco o patrimônio público, em especial, ao se levar em conta,

como se verá na sequência, que ocorreu o pagamento adiantado de parcela significativa do valor da contratação.

Trata-se de conduta de elevada reprovabilidade, mormente, ao se levar em conta que diz respeito à contratação direta – portanto, desacompanhada de prévio procedimento licitatório – e considerando o valor da contratação, da ordem de **R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais**) e sua finalidade de fazer frente à pandemia de COVID-19, em que **todo e qualquer dispêndio de recursos públicos deveria ser objeto de rigoroso controle, diante de sua escassez**.

Assim, entendo que a irregularidade "iii.a" não foi elidida pelos responsáveis, impondo-se a rejeição das razões de defesa apresentadas.

No que tange à irregularidade "iii.b"[7], chama bastante atenção o fato de que o pedido de contratação de serviços, ocorrido em **23/03/2020**, foi formulado **no mesmo dia** em que obtida a primeira proposta, no caso, enviada pela Tuise, sendo certo que, no dia seguinte, foi **elaborado o projeto básico e coletadas as demais propostas** (no caso em tela, as propostas do Instituto Lagos, da Sociedade Beneficente Caminho de Damasco e da ABM Saúde, a qual se sagrou vencedora do procedimento simplificado).

Causa bastante estranheza o fato de que, antes mesmo de o projeto básico ter sido elaborado – **e, portanto, que os potenciais contratados pudessem ter a exata dimensão da demanda que a Administração pretendia atender e de que forma este atendimento deveria ocorrer** – já houvesse sido apresentada proposta ou, ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde tivesse condições de consultar os eventuais fornecedores.

Relembre-se que, pelo artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 e pelo artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, **a elaboração do projeto básico é etapa da contratação pública relacionada à fase interna, e que antecede logicamente a apresentação das propostas pelos licitantes e/ou contratados, em se tratando de hipótese de dispensa de licitação, pois essa diz respeito à fase externa da contratação**.

A situação é de tamanha gravidade que, no item 2.2 do projeto básico, **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde (fls. 06 do processo administrativo nº**

[7] Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação. O quadro com o encadeamento da contratação está colacionado em trecho anterior deste voto.

3.304/2020 – fls. 05 do Anexo 01 da Representação). Trata-se, salvo melhor juízo, de situação inédita: antes mesmo de, por meio do projeto básico, ser definido de maneira clara o que pretende contratar, a Administração já sabe, de antemão, qual a melhor proposta irá atender aos seus anseios.

Mais do que mera irregularidade ou formalismo excessivo por parte do órgão controlador, a conduta dos jurisdicionados indica **indícios de que houve direcionamento indevido na escolha da contratada** ou, ainda – e, assim, com maior prejuízo à competitividade – **que o projeto básico foi elaborado de modo a que aquela demanda somente pudesse ser atendida pelo contratado escolhido pela Administração Pública**.

Especificamente sobre a subcontratação do serviço de montagem de tenda, o qual foi subcontratado pelo contratado **antes mesmo de ser feita a requisição do objeto do contrato pela Administração**, ainda em 16/03/2020, o item será abordado mais adiante, nos itens "iii.d" e "iii.e". Neste momento, vale destacar que a atitude do empresário individual Andre Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde reforça as evidências no sentido de que houve direcionamento da contratação pública em seu favor e ação combinada entre contratante e contratado.

Assim, entendo que a irregularidade "iii.b" não foi elidida pelos responsáveis, impondo-se a rejeição das razões de defesa apresentadas.

Quanto à irregularidade "iii.c[8]", como bem anotado pelo corpo instrutivo, a pesquisa de preços realizada "em mãos" não garantiu agilidade na formação de preços, como alegado pela jurisdicionada, na medida em que tão somente um dos fornecedores consultados (Sociedade Beneficente Caminho de Damasco) possui endereço no Município de Quissamã, exigindo, assim, o deslocamento físico de agentes públicos para diligenciar, junto a cada fornecedor, a obtenção da respectiva proposta.

É irrazoável – quiçá, inverossímil e contrário às diretrizes mais basilares da boa gestão da coisa pública – supor que, em plena era digital, a obtenção de propostas "de porta em porta" de cada fornecedor seja mais eficiente e atenda melhor à economicidade do que o simples envio de um

[8] c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas.

email, ligação telefônica ou protocolo junto ao respectivo órgão para que se pudesse obter o orçamento pretendido.

Além disso, a coleta "em mãos" cria maior dificuldade para preservação da autenticidade e sigilo das propostas em comparação com o seu entranhamento em processo administrativo quando de seu recebimento via *email*, colocando a lisura do procedimento de contratação em xeque e permitindo o direcionamento da contratação em favor de algum proponente em específico.

Assim, entendo que a irregularidade "iii.c" não foi elidida pelos responsáveis, impondo-se a rejeição das razões de defesa apresentadas.

As irregularidades "iii.d" e "iii.e"[9] serão analisadas em conjunto, posto dizerem respeito à subcontratação do serviço de montagem do hospital de campanha: o primeiro questionamento objeto da notificação diz respeito ao fato de que a subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha antecedeu a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, e o segundo é o fato de inexistir cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação de serviços no referido contrato.

Os responsáveis, com efeito, se limitaram a argumentar que a engenheira contratada prestou tão somente os serviços de responsabilidade técnica do empreendimento para fins de coordenação dos serviços de montagem, o que não se confunde com a execução desses serviços. Contudo, como bem anotado pela 3ª CAM em sua instrução de 06/04/2021, a Cláusula Primeira do contrato firmado entre a ABM Saúde e a Sra. Daniella Viana Rodrigues deixa claro que o objeto do contrato envolve a prestação de serviços técnicos profissionais de engenharia e de responsabilidade técnica referentes à montagem da estrutura do Hospital de Campanha.

Além disso, não houve argumentação dos responsáveis quanto ao fato de que a subcontratação do serviço de montagem do Hospital de Campanha **ocorreu antes mesmo de ser feita a requisição do objeto pela Administração que deu origem ao Contrato nº 055/2020**, que ocorreu ainda em **16/03/2020**. Relembre-se que o pedido de contratação dos serviços ocorreu em **23/03/2020**, nos termos da CI 62/2020.

[9] d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;
e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

No ponto, reporto-me ao seguinte trecho da instrução da 3ª CAM de 03/09/2020, que arrematou com especial acuidade o que se está tratando neste momento:

> Não há elemento que indique a existência de fato superveniente para justificar a **subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha** foi totalmente terceirizado à Sra. Daniella Vianna Rodrigues, conforme contrato de prestado de serviços inserto às fls. 73/76 do processo administrativo, **datado de 16/03/2020**, com previsão de pagamento de R$ 5.000,00 à referida empresária pela ABM SAÚDE.
> Não só não houve a comprovação de fato superveniente, mas como a **celebração da referida subcontratação (16/03/2020) foi anterior a ratificação da dispensa emergencial em 27/03/2020** (fls. 104 do processo administrativo no 3304/2020). Tal fato põe a credibilidade de todo o processo de dispensa de licitação em xeque.
> A escolha da contratada, em tese, teria ocorrido por esta ter apresentado o menor preço na consulta de preços realizadas. **No entanto, a empresa contratada já teria firmado contrato subcontratando parte dos serviços, antes até da formalização do processo de dispensa de licitação**.
> **A subcontratação de terceiros, em razão da incapacidade operacional da contratada para prestar diretamente os serviços, pode denotar falha no processo de escolha da contratada**, em razão de consulta à empresa com capacidade limitada para o atendimento do objeto contratual, e pode causar reflexos na economicidade dos valores pactuados, tendo em vista a necessidade de atender às margens de lucro da contratada e despesas administrativas das respectivas subcontratadas.

O encadeamento lógico do procedimento de contratação, como já fora anteriormente mencionado e, agora, é reforçado, demonstra indícios de direcionamento indevido da contratação em favor da ABM Saúde, mormente, ao se constatar que, **antes mesmo de ser contratada pela Administração Pública e a despeito da inexistência de permissivo contratual no Contrato nº 055/2020**, a pessoa jurídica já havia contratado profissional para, frise-se, realizar parcela do objeto contratual da avença que iria se celebrar com o Poder Público.

Assim, entendo que as irregularidades "iii.d" e "iii.e" não foram elididas pelos responsáveis, impondo-se a rejeição das razões de defesa apresentadas.

Em relação à irregularidade "iii.f"[10], os jurisdicionados sustentam que a antecipação de pagamento nas compras públicas é medida excepcional e se fez necessária haja vista a escassez dos

[10] f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;"

bens necessários ao enfrentamento da pandemia durante o mês de março, somada às dificuldades impostas pelo *lockdown* decretado pelo governo do Estado e municípios vizinhos.

Em acréscimo, os notificados dissertam que a medida foi prevista contratualmente e mais econômica para o Município, indicando, neste sentido, o mapa de preços. Destacam, também, que a inviabilidade da exigência da garantia diante da situação dramática foi reconhecida pelo artigo 1º da MP 961/2020, que admitiu como suficiente a existência de previsão contratual de devolução de verba antecipada, em caso de inexecução do objeto.

Ademais, informam que a verba antecipada foi corretamente empregada pelo fornecedor, com o atendimento tempestivo das demandas de saúde relacionadas ao enfrentamento da pandemia, registrando que o município de Quissamã constitui referência em saúde para moradores de municípios vizinhos.

Não obstante o artigo 1º, inciso II, e §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 14.065/2020[11] autorize o pagamento antecipado nas licitações e contratos administrativos relacionados às contratações referentes ao combate à pandemia de COVID-19, bem como, no caso concreto, possa ser admitida esta providência, como já reconhecido pelo Tribunal de Contas da União em algumas oportunidades[12], fato é que a Administração Pública deve se cercar de cautelas com vistas a reduzir

[11] Art. 1 º A administração pública dos entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos fica autorizada a:
(...)
II - promover o pagamento antecipado nas licitações e nos contratos, desde que:
a) represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou
b) propicie significativa economia de recursos; e
(...)
§ 1º Na hipótese de que trata o inciso II do **caput** deste artigo, a Administração deverá:
I - prever a antecipação de pagamento em edital ou em instrumento formal de adjudicação direta; e
II - exigir a devolução integral do valor antecipado na hipótese de inexecução do objeto, atualizado monetariamente pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou índice que venha a substituí-lo, desde a data do pagamento da antecipação até a data da devolução.
§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º deste artigo, a Administração deverá prever cautelas aptas a reduzir o risco de inadimplemento contratual, tais como:
I - a comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado, para a antecipação do valor remanescente;
II - a prestação de garantia nas modalidades de que trata o art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, de até 30% (trinta por cento) do valor do objeto;
III - a emissão de título de crédito pelo contratado;
IV - o acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da Administração; ou
V - a exigência de certificação do produto ou do fornecedor.

[12] Nesta linha, como já decidido pela Corte federal de contas, "o *pagamento antecipado* não é vedado pelo ordenamento jurídico, contudo, é admitido apenas em situações excepcionais. A possibilidade de *pagamento* adiantado deve ser condicionada à existência de interesse público devidamente demonstrado, previsão no edital e exigência de garantias." (Acórdão 3614/2013-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, ÁREA: Contrato Administrativo | TEMA: *Pagamento antecipado* | SUBTEMA: Requisito).

o risco de inadimplemento do contratado, tais como a análise adequada de sua capacidade técnica-operacional, a exigência de garantias econômico-financeiras, dentre outras.

No caso em tela, **especificamente quanto à previsão contratual da possibilidade de antecipação do pagamento como condição para obtenção dos bens contratados (item 4.1 da Cláusula Quarta do Contrato nº 055/2020)**, entendo que, de fato, diante do cenário de escassez de equipamentos médicos ocorrido no começo do ano de 2020, não há ilegalidade a ser reprimida por esta Corte de Contas, mormente, ao se considerar que, mesmo antes da edição da MP nº 961/2020, a jurisprudência já admitia o pagamento antecipado em hipóteses excepcionais e justificáveis, como acima mencionado.

Contudo, o que se percebe é que a Administração, cumulativamente, não exigiu do contratado as garantias necessárias de que iria adimplir o contrato, bem como executou quase metade das cláusulas financeiras do contrato logo em seu início. Ao agirem dessa forma, os jurisdicionados **criaram severos riscos ao erário, em conduta fortemente temerária, negligente e violadora de princípios mais basilares da boa gestão da coisa pública**.

Peço vênia para transcrever o seguinte trecho da informação da 3ª CAM de 03/07/2020, o qual assenta de que maneira se desenvolveu a antecipação dos pagamentos e as razões pelas quais esse agir da Secretaria Municipal de Saúde de Quissamã se revelou de extremo risco para com a proteção ao patrimônio público:

> Há a mera alegação no item 11.1 do Projeto Básico fundamentando o pagamento antecipado na própria situação de emergência e na escassez de equipamentos e mão de obra, em razão da crescente e desenfreada demanda e desproporcional oferta. Entretanto, não há nenhum elemento provando a referida alegação.
>
> Observa-se que, **houve previsão de pagamento antecipado de até R$ 1.056.611,33, que corresponde a 47,03% do valor contratado, sem que houvesse previsão de garantia a ser prestada pela contratada**.
>
> Tais fatos podem indicar que a empresa contratada não teria recursos próprios para atender os prazos previstos no Projeto Básico (item 5):

	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	PRAZO	VALOR PREVISTO
1	Montagem e Instalação das tendas, equipamentos (gerador/iluminação/ar condicionado/piso/iluminação)	27/03/2020	R$ 315.000,00
2	Instalação dos Leitos de UTI (equipamentos: camas de TI, Bombas de Infusão, Carro de Reanimação, Desfibrilador, Eletrocardiógrafo, Negatoscópio, Oxímetro de Pulso, Supor para Soro, EPI Específico, EPI Comum)	31/03/2020	R$ 213.266,40
3	Respiradores e Monitores	Até 25 dias após a celebração do contrato	R$ 173.571,60
			R$ 701.838,00

Os valores pertinentes aos itens acima destacados, que deveriam ser implementados até 25 dias após a celebração do Contrato corresponde a mais de **70% do capital social da contratada**, de R$ 1 milhão.

Diante dos fatos expostos, é visível a atuação temerária da Administração Municipal em inverter as fases da despesa, ao possibilitar o pagamento de até **R$ 1.056.611,33** sem ter a devida contrapartida (liquidação), como estabelecido no Projeto Básico.

Ressalta-se, ainda que o empresário ANDRÉ LUIS RIBEIRO BORGES solicitou sua inscrição na Junta Comercial do Rio de Janeiro por meio de requerimento datado de 14/12/2018 (fls. 57 do processo administrativo), o que indica que este operava no máximo há 1 ano e três meses quando foi efetuada a contratação em tela.

Conforme informação extraída do Portal BI, em 17/06/2020, haviam sido pagos os seguintes valores para atender a presente contratação:

NOTA DE EMPENHO	DATA	VALOR		
		EMPENHO	LIQUIDAÇÃO	PAGAMENTO
578	27/03/2020	R$1.054.611,33	R$ 100.927,96	R$84.779,49

Em consulta ao Portal da Receita Federal[13], verificou-se que ANDRÉ LUÍS RIBEIRO – ABM SAÚDE trata-se de empresário individual, sediado na Rua Voluntários da Pátria, 500 (sala 201), Centro, Campo dos Goytacazes, Rio de Janeiro, com capital social de R$ 1 milhão.

Dentre as 20(vinte) atividades econômicas que exerce, em diferentes ramos, consta como principal *"atividades de profissionais da área de saúde não especificada anteriormente"*, o que por si só é um **potencial risco, tendo em vista as complexidades advindas de um empresário individual atuar em tantas áreas diferentes.**

Apesar do objeto do Contrato nº 055/2020 possuir um elevado grau de complexidade, **não foi efetuada nenhuma exigência pertinente à comprovação de capacidade**

[13] http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp?cnpj=

> **técnica** no processo administrativo, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal, o que põe em dúvida a capacidade operacional da contratada para atender aos requisitos constantes no Projeto Básico e no Contrato. (grifos no original)

Assim, entendo que a irregularidade "iii.f" não foi elidida pela defesa dos interessados, justificando-se a rejeição das razões que foram apresentadas.

No que tange à irregularidade "iii.g"[14], acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do *Parquet* Especial, entendo que as razões defensivas podem prosperar, na medida em que a retenção de ISS se deu, tão somente, em relação aos valores adiantados a título de aquisição de bens, inexistindo desrespeito à Cláusula 4.1 do Contrato nº 055/2020, que dispõe que a antecipação de pagamento não se aplica aos valores pertinentes à mão de obra, tampouco ao ofício de 10/04/2020, que indica que só houve disponibilização de mão de obra a partir da mencionada data, em que houve a confirmação do primeiro caso de contágio dentro do Município de Quissamã.

Em relação à irregularidade "iii.h"[15], os jurisdicionados sustentam que a contratação atendeu aos ditames da Lei Federal nº 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP 926/2020, bem como que a exigência de atestados de capacidade técnica constitui ato discricionário do gestor, informando, ainda, que a não exigência dos atestados atendeu às regras de desburocratização e à urgência que a situação demandava em março de 2020, inexistindo, assim, prejuízo para a Administração Pública.

O argumento não deve prosperar. De início, é de se pontuar que a Lei Federal nº 13.979/2020, **em nenhum momento, exonerou o gestor público do dever de exigir do contratado a comprovação de que possui capacidade técnica, operacional e financeira de adimplir com as obrigações advindas do contrato administrativo a ser celebrado. O que há, repita-se, é a deformalização da maior rigidez técnica trazida pela Lei Federal nº 8.666/1993 em matéria de dispensa e inexigibilidade de licitação (e.g., possibilidade de elaboração de**

[14] Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;"

[15] Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal"

projeto básico simplificado em detrimento de um projeto completo, exigível à luz da então Lei Geral de Licitações e Contratos).

No caso sob exame, o que se vê é que não houve a exigência de **qualquer** atestado, ainda, que mínimo, a respeito da capacidade técnica do contratado. O que se viu, pois, foi a apresentação de contrato social, com capital social de um milhão de reais, de acordo com o art. 31, §§ 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 – e, portanto, compatível com o valor contratado – e de certidões de regularidade fiscal.

Relembre-se, no ponto, que a despeito da ausência de exigência legal de apresentação de RAIS ou CAGED para fins de habilitação em certame licitatório ou para contratar com a Administração Pública, **fato é que os mencionados cadastros constituem importante vetor de análise da capacidade técnica do contratado para cumprir suas obrigações, bem como na avaliação da seriedade de sua proposta de preços, evitando-se prejuízo, igualmente, à competitividade do certame licitatório**.

A ABM Saúde, contratada pela Secretaria Municipal de Saúde, **não apresentou contagem de funcionários no exercício de 2019, o que, como bem anotado pelo corpo instrutivo em sua manifestação de 03/09/2020, a princípio, indica que não possuía funcionários registrados para o referido exercício, colocando em dúvida se a pessoa jurídica possuía capacidade operativa para assumir o objeto de alta complexidade tratado no Contrato n º 055/20**.

Além disso, dentre as **20 (vinte) atividades econômicas** que o contratado exerce, em diferentes ramos, consta como principal "*atividades de profissionais da área de saúde não especificada anteriormente*", o que por si só é um potencial risco, tendo em vista as complexidades advindas de um empresário individual atuar em tantas áreas diferentes.

Em síntese, como anotado na instrução de 03/07/2020, da 3ª CAM, apesar do objeto do Contrato nº 055/2020 possuir um elevado grau de complexidade, **não foi efetuada nenhuma exigência pertinente à comprovação de capacidade técnica no processo administrativo, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal, o que põe em dúvida a capacidade operacional da contratada para atender aos requisitos constantes no projeto básico e no contrato, demonstrando que sua escolha não foi a que melhor atenderia ao interesse público**.

Assim, entendo que a irregularidade "iii.h" não foi elidida pela defesa dos interessados, justificando-se a rejeição das razões que foram apresentadas.

Passo, agora, a analisar a irregularidade "iv[16]" da notificação endereçada e as razões de defesa apresentadas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação.

Acompanhando a proposição da instância técnica, entendo que as razões defensivas, no ponto, devem prosperar. Conforme esclarecimento encaminhado pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges – ABM Saúde (Documento TCERJ nº 003.858-4/21), a proposta juntada aos autos pela contratada em 30/07/2020 (Documento TCERJ nº 16.003- 2/20), apresentou o valor errado, tratando-se de erro material. A interessada encaminhou cópia da proposta juntada ao processo de contratação, no valor de R$ 2.126.094,33 (Protocolo eletrônico #2211344), indicando que o valor confere com o valor total do contrato.

Por fim, quanto ao item "v"[17] da notificação, como bem pontuado pela 3ª CAM em sua instrução de 06/04/2021 e reiterado ao longo deste voto e de instruções anteriores, o que se nota é a existência de fortíssimos indícios de direcionamento da contratação em favor da pessoa jurídica efetivamente contratada, mormente, ao se ver que, no item 2.2 do projeto básico, **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde. Repita-se, trata-se, salvo melhor juízo, de situação inédita: antes mesmo de, por meio do projeto básico, ser definido de maneira clara o que pretende contratar, a Administração já sabe, de antemão, qual a melhor proposta irá atender aos seus anseios.**

Mais do que mera irregularidade ou formalismo excessivo por parte do órgão controlador, a conduta dos jurisdicionados indica **fortíssimos indícios de que houve direcionamento indevido na escolha da contratada** ou, ainda – e, assim, com maior prejuízo à competitividade -

[16] iv. Contratação no valor total de R$ 2.126.094,33, em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de R$ 2.117.094,33, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal

[17] v. Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como a subcontratação dos serviços, pois em 2019 a ABM não possuía funcionários e do projeto básico deficitário);"

que o projeto básico foi elaborado de modo a que aquela demanda somente pudesse ser atendida pelo contratado escolhido pela Administração Pública.

O projeto básico, com efeito, elenca os bens e serviços que, alegadamente, atendem às necessidades públicas de montagem do Hospital de Campanha do Município de Quissamã, **sem que, conforme mencionado anteriormente, haja a mínima justificativa no projeto básico a respeito dos quantitativos adquiridos pela Administração Pública Municipal, constituindo falha grave no planejamento da contratação pública, com inegáveis prejuízos à competitividade, à economicidade e eficiência e à moralidade administrativas, em especial, diante da escassez de recursos públicos para atender às demandas que o enfrentamento à COVID-19 produz**.

Esta falha ocasionou não apenas a violação ao artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993, **como também, constitui grave equívoco na elaboração do projeto básico à luz do artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/1993, com os temperamentos trazidos pelo artigo 4º-E, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020, ao permitir a elaboração de projeto básico e termo de referência simplificados nas contratações envolvendo aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública**.

Some-se a isso que, no caso sob exame, o que se vê é que não houve a exigência de **qualquer** atestado, ainda, que mínimo, a respeito da capacidade técnica do contratado. O que se viu, pois, foi tão somente a apresentação de contrato social, com capital social de um milhão de reais, de acordo com o artigo 31, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 8.666/1993 – e, portanto, compatível com o valor contratado – e de certidões de regularidade fiscal. Assim, entendo que a irregularidade "v" não foi elidida pela defesa dos interessados, justificando-se a rejeição das razões que foram apresentadas.

(III)

CONCLUSÃO DA ANÁLISE DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELA SRA. SIMONE FLORES SOARES DE OLIVEIRA BARROS (DOCUMENTO TCERJ Nº 003.136-4/21) E PELO SR. LUCIANO DE ALMEIDA LOURENÇO (DOCUMENTO TCERJ Nº 003.133-2/21)

Neste momento, apresento a conclusão da análise das razões defensivas apresentadas pela Sra. Simone Flores Soares de Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação.

Em apertada síntese, entendo que as razões defensivas apresentadas devem prosperar em parte, já havendo elementos suficientes para a declaração de ilegalidade do ato de dispensa de licitação, bem como do Contrato nº 055/2020, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:

> **i. Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso IX, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;**
>
> **ii. Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93; (Item V.2 da Decisão Plenária)**
>
> **iii. Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações: (Item V.3 da Decisão Plenária)**
>
> **iii.1. Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;**
>
> **iii.2. Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:**

DATA	DOCUMENTO
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

iii.c. Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

iii.d. Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

iii.e. Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

iii.f. Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;

iii.g. Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;

v. Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como projeto básico deficitário aliado à ausência de detalhamento dos itens).

Além disso, acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do Ministério Público Especial, entendo que já haja elementos suficientes para aplicação de multa à Sra. Simone Flores Soares de Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação.

Não obstante haja elementos suficientes para, desde logo, apenar os responsáveis face às irregularidades apuradas, verifico que as notificações que lhes foram encaminhadas não apontou mais uma ilegalidade constatada pelo corpo instrutivo em sua manifestação: **os indícios de ação combinada entre contratante e contratado, como será melhor detalhado no item X. Assim, faz-se necessária a reabertura do contraditório para que estes possam se manifestar a respeito de tal irregularidade, bem como para que o contratado igualmente possa ofertar defesa, caso queira.**

(IV)

DA RESPONSABILIDADE DA SRA. SIMONE FLORES SOARES DE BARROS E DO SR. LUCIANO DE ALMEIDA LOURENÇO

Este Tribunal, alinhado às melhores práticas de auditoria governamental, implantou sua matriz de responsabilização[18], consistente em papel de trabalho que sistematiza o raciocínio desenvolvido pelo auditor com vistas à correta responsabilização de agentes públicos, conforme orientações constantes do Manual de Auditoria Governamental do TCE-RJ[19], documento que contém raciocínio e premissas extensíveis à análise da responsabilização em todos os processos de controle externo.[20]

[18] Os tribunais de contas vêm aprimorando ao longo dos útimos anos a análise do tema, mormente pela implantação da matriz de responsabilização na realização de auditorias governamentais, verificada no movimento de elaboração e adoção de normas de auditoria pelos tribunais brasileiros, que culminou recentemente na edição das Normas de Auditoria do Setor Público – NBASP.

[19] O Manual de Auditoria Governamental foi aprovado em sessão do Conselho de Administração de 17/03/2021, nos termos do voto da eminente Conselheira-Relatora Andrea Siqueira Martins, proferido no âmbito do processo TCE-RJ nº 300176-2/2021,

[20] Destaca-se, a seguir, trecho do referido manual de auditoria governamental do TCE-RJ que aborda o uso da matriz de responsabilização em auditorias governamentais:
Ainda que não seja a função primária da auditoria a detecção de erros, fraudes e outras irregularidades, deve-se buscar, quando isso

A conduta, como se mencionou, é a ação ou omissão imputável ao agente público. Do artigo 28 da LINDB se extrai a regra, ainda, segundo a qual o agente público será responsabilizado por suas decisões e opiniões técnicas em havendo dolo ou erro grosseiro em seu agir.

O dolo, para os fins do artigo 28 da LINDB, pode ser conceituado como a vontade finalisticamente dirigida a praticar um ato contrário à Administração Pública[21]. O agente público deseja atuar em contrariedade ao ordenamento jurídico, de maneira consciente e livre, com desígnio de agir contra as normas de gestão pública.

O erro grosseiro previsto na parte final do dispositivo, por sua vez, é o erro facilmente perceptível a partir da realidade dos fatos, evidente e inescusável[22]. Como apontado pelo Tribunal de Contas da União:

> É preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele *"que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio"* (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.
> Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (TCU, Acórdão nº 2.391/2018, Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, julgamento em 17/10/2018)

Neste sentido, ainda, vale mencionar o artigo 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/19, que, ao

ocorrer, a responsabilização dos gestores, agentes públicos ou outros atores que lhes deram causa.
A análise de culpabilidade desses responsáveis deve ser realizada de forma sistemática, buscando a individualização das condutas ativas ou omissivas que resultaram ou contribuíram para a ocorrência das irregularidades.
A matriz de responsabilização é o papel de trabalho que sistematiza essa análise, contendo os elementos e informações necessárias para tal, como período de exercício do cargo ou função, conduta, tipo de culpa, análise de culpabilidade e nexo de causalidade, ou seja, a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito ou irregularidade.
A matriz de responsabilização deve ser preenchida sempre houver achado que constitua irregularidade passível de eventual citação ou notificação dos responsáveis, fundamentando tais propostas de encaminhamento.

[21] BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo* – edição especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655 de 2018), p. 203-224, nov. 2018.

[22] MENDONÇA, José Vicente Santos de. A responsabilidade pessoal do parecerista público em quatro standards. In: *Revista da AGU,* a. 09, n. 24, abril/jun. 2010.

regulamentar a Lei nº 13.655/2018, conceitua o erro grosseiro como *"aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia"*. **Busca-se, com isso, reconhecer a possibilidade de erro pelo gestor público, afastando sua responsabilidade na hipótese de erro escusável**.

A interpretação do elemento subjetivo do agente público para fins de responsabilização por decisões e opiniões técnicas, com efeito, deve observar, também, o disposto no artigo 22 da LINDB, a considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Exige-se, pois, interpretação pragmática dos órgãos de controle, tornando-os mais próximos da realidade da Administração Pública quando da análise do agir dos gestores públicos.

Além disso, com a finalidade de evitar a disfuncionalidade da atuação desta Corte, é **fundamental que se individualizem as condutas dos diferentes agentes**, sendo essa uma exigência legal e doutrinária. A nova lei de licitações – Lei nº 14.133/21 – dispõe no capítulo pertinente ao controle das contratações, a necessidade de individualização das condutas. *In verbis*:

> Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:
> [...]
> III - **terceira linha de defesa**, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo **tribunal de contas**.
> [...]
> § 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e **III** do ***caput*** deste artigo **observarão o seguinte**:
> I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;
> II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e **a necessidade de individualização das condutas**, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Desse modo, a descrição pormenorizada das condutas de cada um dos agentes públicos envolvidos no processo de licitação é fundamental para a **individualização das**

responsabilidades, **evitando-se que o ordenador de despesas seja um segurador universal, responsável pela integridade de todo o procedimento**. Essa ideia do gestor como um fiador de tudo que acontece na complexa estrutura administrativa vai na contramão das inovações legislativas (promovidas, por exemplo, pelas Leis nº 13.655/18 e 14.133/21).

Passo, assim, fixadas tais premissas, a analisar a responsabilidade da jurisdicionada.

Como se vê da leitura do Processo nº 3304/2020, a Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, na qualidade de Secretaria Municipal de Saúde de Quissamã e gestora do Fundo Municipal de Saúde, aprovou a solicitação de contratação formalizada pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, diretora administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus, através da CI nº 62/2020, bem como conferiu aprovação ao projeto básico encaminhado pelo mesmo agente público.

Além disso, pela leitura do Contrato nº 055/2020, extrai-se que a Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros foi signatária do ajuste, conjuntamente com o Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeita Municipal, autorizou a emissão do empenho de R$ 1.054.611,33 em favor do contratado em 27/03/2020[23] e, no mesmo dia, reconheceu a dispensa de licitação em favor da ABM Saúde – André Luis Ribeiro Borges, a qual foi ratificada pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, bem como assinou a adjudicação do objeto.

A Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, portanto, teve participação indispensável para a ocorrência das ilegalidades identificadas neste processo, mais especificamente, as ilegalidades "i", "ii", "iii" e "v" da notificação que lhe fora encaminhada, as quais foram objeto de análise em ponto anterior deste voto.

Com efeito, a jurisdicionada conferiu aprovação ao projeto básico elaborado pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, bem como aprovou a solicitação de contratação por esta formulada. Em completo, aprovou a dispensa de licitação, foi signatária do contrato e autorizou a emissão do empenho de R$ 1.054.611,33 em favor do contratado em 27/03/2020. **Patente, assim, o erro grosseiro que motivou a ilegalidade do ajuste**.

Desta maneira, entendo deva lhe ser aplicada a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990 à Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretaria Municipal de

[23] Tendo sido efetivamente pagos, em relação a este empenho, cerca de 84 mil reais.

Saúde de Quissamã e gestora do Fundo Municipal de Saúde. Passo, neste momento, a realizar a dosimetria da sanção.

O artigo 65 da Lei Complementar nº 63 de 1990 dispõe que o Tribunal de Contas levará em conta, na fixação de multas, entre outras condições, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa.

A Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros ocupava o cargo de Secretaria Municipal de Saúde de Quissamã e gestora do Fundo Municipal de Saúde. Assim sendo, possuía natural protagonismo na gestão da saúde pública municipal, bem como poder decisório para impedir e/ou prevenir a ocorrência da ilegalidade.

Ao revés, o que se viu foi a participação ativa da jurisdicionada para tanto, por exemplo, ao aprovar o projeto básico encaminhado pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, diretora administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus, a despeito das graves irregularidades nele constantes e que foram objeto de análise em ponto anterior deste voto, bem como na sequência de atos que se sucederam no processo administrativo de contratação.

No que tange ao grau de instrução do servidor e sua qualificação profissional, como se extrai do currículo *Lattes* da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros[24], a responsável, ocupante do cargo efetivo de Técnico de Nível Superior – Administração na Universidade Estadual do Norte Fluminense, informa possuir "*sólida experiência na área de Administração, com ênfase em Gestão em Saúde*", narrando ter larga experiência enquanto "*consultora na área de planejamento em saúde e elaboração de projetos para captação de recursos junto a Municípios*".

Desta maneira, presume-se que a interessada possuía plenas condições técnicas e experiência na gestão em saúde pública para identificar as irregularidades ocorridas no desenrolar da contratação, especialmente, no que tange às falhas no projeto básico, o que torna a reprovabilidade de sua conduta ainda maior.

Por fim, no que tange à existência de dolo ou culpa, as graves irregularidades identificadas configuram, **no mínimo**, erro grosseiro da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, mormente, ao se considerar que a responsável é profissional com experiência na gestão da saúde pública, bem

[24] http://lattes.cnpq.br/7500574141859635.

como afirma possuir expertise técnica na área, portanto, detendo plenas condições de identificar as falhas ocorridas e prevenir sua ocorrência.

Não obstante haja elementos suficientes para, desde logo, apenar a responsável face às irregularidades apuradas, verifico que a notificação que lhe fora encaminhada não apontou mais uma ilegalidade constatada pelo corpo instrutivo em sua manifestação: **indícios de ação combinada entre contratante e contratado.**

Como fora anteriormente apontado neste voto, vê-se que, no item 2.2 do projeto básico (fl. 06 do processo administrativo nº 3.304/2020 e fl. 05 do Anexo 01 da Representação), **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde. Trata-se, salvo melhor juízo, de situação inédita: antes mesmo de, por meio do projeto básico, ser definido de maneira clara o que pretende contratar, a Administração já sabe, de antemão, qual a melhor proposta irá atender aos seus anseios.**

Além disso, o contratado não trouxe qualquer documento ou esclarecimento em amparo de suas alegações, especificamente sobre a subcontratação do serviço de montagem de tenda, o qual foi subcontratado pelo contratado **antes mesmo de ser feita a requisição do objeto do contrato pela Administração**, ainda em 16/03/2020.

Mais do que mera irregularidade ou formalismo excessivo por parte do órgão controlador, a conduta dos jurisdicionados indica **fortíssimos indícios de que houve direcionamento indevido na escolha da contratada** ou, ainda – e, assim, com maior prejuízo à competitividade - **que o projeto básico foi elaborado de modo a que aquela demanda somente pudesse ser atendida pelo contratado escolhido pela Administração Pública**.

Desta forma, não obstante já presentes elementos suficientes para que a responsável seja sancionada com a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990, considerando que esta irregularidade não foi objeto de notificação direcionada à interessada e possui aptidão para afetar a culpabilidade do agente, entendo necessário seja direcionada nova notificação à Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros para apresentação de razões de defesa face a esta irregularidade.

Em relação ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, verifico que este foi signatário do Contrato nº 055/2020 e responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação em análise.

O que se vê é que o jurisdicionado, embora com menor participação em comparação com a Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, teve participação fundamental na sequência de atos que deram origem às ilegalidades constatadas nestes autos, em especial, por ter figurado como signatário do Contrato nº 055/2020, sendo certo que as irregularidades diretamente relacionadas à formalização do ajuste são as irregularidades "iii" e "v".

Desta maneira, entendo deva lhe ser aplicada a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990 ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, foi signatário do Contrato nº 055/2020 e responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação em análise. Passo, neste momento, a realizar a dosimetria da sanção.

O artigo 65 da Lei Complementar nº 63 de 1990 dispõe que o Tribunal de Contas levará em conta, na fixação de multas, entre outras condições, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa.

O responsável ocupava o cargo de Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, fazendo parte do alto escalão do Poder Executivo local, trabalhando em assessoramento direto à Chefia deste Poder e, portanto, tendo elevado poder decisório e aconselhador a respeito da formalização ou não do contrato em exame. Além disso, quanto à relevância da falta, o jurisdicionado ratificou a dispensa de licitação que permitiu a celebração do ajuste, bem como também foi seu signatário. Sua conduta foi indispensável para a ocorrência das mencionadas ilegalidades.

Embora, nos autos, não constem informações a respeito do grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, presume-se que, por ter sido nomeado pela Prefeita Municipal de Quissamã à época dos fatos para ocupar cargo tão relevante na estrutura da Administração Pública municipal, o Sr. Luciano de Almeida Lourenço detinha conhecimento técnico e experiência necessárias para evitar ou determinar a correção das irregularidades identificadas neste feito.

Quanto ao elemento subjetivo da conduta, as graves irregularidades identificadas configuram, **no mínimo**, erro grosseiro do Sr. Luciano de Almeida Lourenço, mormente, ao se considerar que o responsável ocupa cargo relevantíssimo na Administração Pública municipal, atuando em assessoramento direto à Prefeita Municipal, presumindo-se, portanto, que detém plenas condições de identificar as falhas ocorridas e prevenir sua ocorrência.

Não obstante haja elementos suficientes para, desde logo, apenar o responsável face às irregularidades apuradas, verifico que a notificação que lhe fora encaminhada não apontou mais uma ilegalidade constatada pelo corpo instrutivo em sua manifestação: **indícios de ação combinada entre contratante e contratado, como mencionado acima.**

Desta forma, não obstante já presentes elementos suficientes para que o responsável seja sancionada com a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990, considerando que esta irregularidade não foi objeto de notificação direcionada à interessada e possui aptidão para afetar a culpabilidade do agente, entendo necessário seja direcionada nova notificação ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço para apresentação de razões de defesa face a esta irregularidade.

(V)

DA COMUNICAÇÃO ENDEREÇADA À SRA. RENATA DA SILVA FAGUNDES E À SRA. MARIA DE FÁTIMA PACHECO

O item VII da decisão plenária de 14/12/2020 determinou a comunicação da então Secretária Municipal de Saúde, Sra. Renata da Silva Fagundes, e da então Prefeita Municipal de Quissamã, Sra. Maria de Fátima Pacheco, para apresentarem os seguintes documentos e prestarem os seguintes esclarecimentos:

> **VII.1 – Encaminhem a análise conclusiva acerca da economicidade dos valores praticados no Contrato 055/2020, comprovando a este Tribunal, se for o caso, as medidas destinadas à apuração de eventual dano ao erário,**

sobretudo diante da ausência da descrição completa dos itens contratados e dos seus quantitativos e preços estimados;

VII.2 – Se manifestem quanto ao teor da resposta apresentada pelo Contratado, bem como adotem comprovadamente as medidas necessárias à sua ciência acerca da presente decisão, informando, ainda, a situação atual do Contrato nº 055/2020, além de apresentar as seguintes providências:

a) Esclarecer se houve fornecimento de itens e serviços suplementares ao Contrato nº 055/2020, sem cobertura contratual, conforme informado pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde;

b) Informar se houve pagamento de itens e serviços suplementares ao Contrato nº 055/2020, sem cobertura contratual, bem como se foi celebrado Termo de Ajuste de Contas ao referido Contrato e, em caso positivo, remetê-lo a esta Corte de Contas, acompanhado de documentação comprobatória.

c) Informar se houve o pagamento de R$ 357.161,00, correspondente à diferença entre o valor total contratado (R$ 2.126.094,33) e o valor constante dos processos de pagamento (R$ 1.768.933,33), referente à parcela de mão-de-obra, conforme item 4.2.1 do Projeto Básico (arquivo eletrônico Anexo 01 processo 33042020 - fls. 10), bem como a execução do serviço, encaminhando, se for o caso, cópia do processo de pagamento da mencionada parcela, acompanhada de documentos como: relatório de fiscalização, autorização da liquidação, notas fiscais, ordens de pagamento e demais documentos pertinentes;

VII.3 – Informar sobre o resultado do procedimento aberto para apuração dos fatos relacionados à subcontratação do serviço de montagem da estrutura do Hospital de Campanha, através de contrato celebrado entre a empresa contratada e a engenheira Daniela Vianna Rodrigues, em data anterior à ratificação da dispensa emergencial, conforme informado através do Memorando nº 343 encaminhado;

As responsáveis informaram que a economicidade da contratação foi aferida pela Auditoria, tendo como base o mapa de preços elaborado pela Secretaria de Saúde. No que toca à descrição dos itens contratados, quantitativos e preços estimados, afirmaram que foram definidos em consonância ao Plano Municipal de Contingência, elaborado em 02/03/2020, que estimou a necessidade de 10 (dez) leitos para tratamento dos pacientes acometidos pela COVID-19, de todos os equipamentos e insumos necessários para atendimento dos respectivos leitos.

Em acréscimo, explicaram que a adequação dos equipamentos e insumos contratados foi aferida pela responsável técnica, Sra. Cristiane de Souza, enfermeira inscrita no COREM-RJ nº 338.123, sendo atendidos aos requisitos da RDC nº 07/2020.

De início, quanto à economicidade dos valores da contratação, acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do Ministério Público Especial, neste momento processual, entendo que a questão demanda maior aprofundamento, considerando a existência de indícios de ação combinada entre contratado e contratante, bem como a necessidade de complementação da instrução processual com vistas a se verificar se houve, ou não, cumprimento integral dos termos do contrato.

Contudo, pondero que a justificativa técnica da escolha dos equipamentos adquiridos somente foi trazida após a elaboração do projeto básico, bem como os valores contratados não possuem credibilidade, considerando os vícios contidos na coleta de preços formulada pelos responsáveis, como bem anotado pela 3ª CAM em sua manifestação de 06/04/2021.

Quanto ao item VII.2 da comunicação, entendo que houve seu atendimento parcial pelas jurisdicionadas, que encaminharam a movimentação de empenhos em favor do credor, bem como documentos pertinentes à execução do Contrato nº 055/2020. Além disso, quanto à parcela remanescente de R$ 357.161,00, as responsáveis ratificaram que os pagamentos oriundos do contrato se encontram suspensos, por força da tutela provisória concedida por esta Corte de Contas, em 09/07/2020.

No que tange à apuração dos fatos relacionados à subcontratação do serviço de montagem da estrutura do Hospital de Campanha, através de contrato celebrado entre a empresa contratada e a engenheira Daniela Vianna Rodrigues, em data anterior à ratificação da dispensa emergencial,

verifico a inércia das jurisdicionadas em encaminhar qualquer documento ou esclarecimento a respeito.

Neste sentido, compreendo que deverá ser renovada a comunicação encaminhada às responsáveis, de modo que seja complementada a instrução processual, visando a demonstração das medidas adotadas com vistas à apuração dos fatos relacionados à subcontratação do serviço de montagem da estrutura do Hospital de Campanha, bem como para que sejam trazidos aos autos os elementos que conduziram o Município de Quissamã a concluir no sentido de que houve o cumprimento integral dos termos do contrato, bem como que os valores contratados atenderam ao princípio da economicidade.

Passo, no item seguinte, a analisar as razões de defesa apresentadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Mariana Maria de Jesus.

(VI)

DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELA SRA. GILDA DE QUEIRÓS TAVARES (DOCUMENTO TCERJ Nº 003.134-6/21)

A Sra. Gilda de Queiroz Tavares foi notificada a apresentar razões de defesa face às seguintes irregularidades, a saber:

> **i. Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6o , inciso XI, c/c art. 7º, § 9º , e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;**
>
> **ii. Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em**

inobservância ao que estabelece o art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93.

Acompanhando as razões defensivas já trazidas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, a jurisdicionada sustenta que a contratação se deu com base na Lei Federal nº 13.979/2020, aduzindo, ainda à Nota Técnica nº 001/20, de 27/03/2020, desta Corte de Contas, devidamente comunicada a todos os chefes do Poder Executivo dos entes federativos submetidos à jurisdição deste Tribunal, que dispõe sobre orientações acerca da realização de procedimentos de contratação, direta ou mediante licitação, para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

Narra que, quanto à estimativa da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, foi informado que os integrantes da Administração Pública fizeram o seu melhor, com as condições que dispunham, conforme exame do Plano de Contingência elaborado pela Municipalidade em 02/03/2020 e aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, em obediência à Lei Federal nº 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP nº 926, de 20/03/2020, destacando o artigo 4º-B, inciso IV, da referida Lei.

Entendo que a argumentação da interessada não deve prosperar, acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do Ministério Público. Embora o artigo 4º-E, *caput* e § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020 permitam a apresentação de termo de referência ou de projeto básico simplificado nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública por todos vivida, **é dever do gestor justificar o quantitativo necessário ao atendimento da situação emergencial que se pretende suprir por meio da referida contratação, com seus custos unitários, bem como a destinação dos bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração**.

Como apontado pelo Tribunal de Contas da União em recente julgado, noticiado no Boletim de Jurisprudência nº 312:

> Os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus (covid-19) devem ser instruídos com a devida motivação dos atos, por meio, no mínimo, de justificativas específicas acerca da necessidade da contratação e da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação a ser dada ao objeto contratado (art. 4º-E, § 1º, da Lei 13.979/2020).
> Acórdão 1335/2020-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER
> ÁREA: Licitação | TEMA: Dispensa de licitação | SUBTEMA: Emergência

A justificativa da quantidade de bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração Pública, exigida pelo artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993 enquanto anexo obrigatório do edital de licitação e no artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 como elemento integrante do termo de referência, possui diversas funções no âmbito das licitações e contratos administrativos, sendo exigida, ainda, na contratação direta (por dispensa ou por inexigibilidade de licitação).

De início, a indicação do quantitativo de itens a ser objeto do contrato administrativo é de fundamental importância para que os licitantes possam aferir se possuem capacidade econômico-financeira e técnica para atender à demanda da Administração Pública contratante.

Como apontado pelo TCU, o projeto básico, ao lado do orçamento estimado em planilha de quantitativos e custos unitários como parte integrante do edital, "*não se trata de exigência meramente formal ou que não mereça observância. A ausência desses documentos, a par de ir de encontro às disposições legais, acarreta a impossibilidade de o concorrente ter noção da dimensão do serviço a ser licitado para aquilatar se poderá ou não participar do certame*" (Acórdão nº 2.048/2006, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, julgamento em 08/11/2006).

Além disso, o quantitativo de itens é indispensável para que se possa aferir a compatibilidade do valor estimado da licitação com os créditos orçamentários que lhe sejam destinados. Seria irrazoável supor que a Administração Pública, ao realizar um procedimento licitatório, não indicasse o *quanto* pretende adquirir e, portanto, impedisse que se pudesse verificar o *quanto* do que pretende comprar pode, faticamente, pagar, à luz da disponibilidade orçamentário-financeira prevista.

Neste cenário, o exercício das funções de controle interno e externo se tornaria bastante dificultosa, bem como os licitantes correriam maiores riscos diante da total imprevisibilidade a respeito da capacidade da Administração Pública em cumprir suas obrigações contratuais, o que,

sem dúvidas, encareceria o valor da futura contratação, em prejuízo à economicidade e à eficiência nas contratações.

Ainda, tal elemento das licitações e contratos administrativos constitui **fator a influenciar na economicidade da contratação**, na medida em que, diante da previsibilidade do quanto a Administração pretende adquirir, os licitantes podem formular suas propostas levando em conta a economia de escala possível de ser obtida na hipótese (quanto maior a quantidade de itens a ser alienada, tendencialmente, o custo unitário de venda será menor).

Por fim, a justificativa da quantidade de bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração Pública permite aos órgãos de controle analisar o planejamento das contratações públicas, de modo a verificar se há adequação da demanda contratada com as necessidades públicas que se pretende suprir, **evitando-se tanto o dispêndio desnecessário de recursos públicos (em havendo aquisição em excesso, caracterizando superfaturamento) ou o dispêndio insuficiente de recursos públicos (em havendo aquisição a menor, em prejuízo à eficiência)**.

No caso em tela, como se extrai do projeto básico (fls. 04 a 18 do processo administrativo nº 3.304/2020), **houve, tão somente, o indicativo da quantidade de bens e serviços a serem adquiridos pela Administração municipal, sem que seja justificado o porquê da eleição daquele quantitativo**. Peço vênia para transcrever o trecho pertinente do projeto básico, que bem demonstra o que se está afirmando:

> Devido à necessidade de tomadas de providências imediatas e urgentes na atuação preventiva e enfrentamento à disseminação da COVID19, ocasionada pelo novo coronavírus, bem como a necessidade de garantir o pleno atendimento do ser humano neste momento de pandemia deflagrada, a Secretaria Municipal de Saúde necessita da execução de serviços abaixo especificados:

A seguir, são elencados os bens e serviços que, alegadamente, atendem às necessidades públicas de montagem do Hospital de Campanha do Município de Quissamã, **sem que, repita-se, haja a mínima justificativa no projeto básico a respeito dos quantitativos adquiridos pela Administração Pública Municipal, constituindo falha grave no planejamento da contratação pública, com inegáveis prejuízos à competitividade, à economicidade e eficiência e à**

moralidade administrativas, em especial, diante da escassez de recursos públicos para atender às demandas que o enfrentamento à COVID-19 produz.

Esta falha ocasionou não apenas a violação ao artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993, **como também, constitui grave equívoco na elaboração do projeto básico à luz do artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/1993, com os temperamentos trazidos pelo artigo 4º-E, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020, ao permitir a elaboração de projeto básico e termo de referência simplificados nas contratações envolvendo aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública**.

Não obstante tenha sido encaminhado, em atendimento à decisão monocrática de 09/07/2020, documentos contendo a previsão de consumo mensal dos insumos no Hospital de Campanha, e também a justificativa técnica dos equipamentos, como bem anotado pelo corpo instrutivo em sua manifestação processual mais recente, bem como na instrução de 03/09/2020, **tais documentos não compuseram o projeto básico, sendo produzidos, provavelmente, em data posterior, evidenciando a ausência de estudos técnicos preliminares que demonstrassem a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em desacordo com o artigo 6º, inciso IX c/c artigo 7º, § 9º e artigo 24, inciso IV, da Lei Federal 8.666/1993**.

Assim sendo, acompanhando o corpo instrutivo e o Ministério Público Especial, tal como apontado em relação às irregularidades "i" e "ii"[25] imputadas aos responsáveis Srs. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e Luciano de Almeida Lourenço, entendo que as razões de defesa apresentadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares devem ser rejeitadas.

Além disso, tal como sugerido pela instância técnica e pelo *Parquet* Especial, deve ser aplicada a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990 à Sra. Gilda de Queirós Tavares.

[25] i. Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;

Este Tribunal, alinhado às melhores práticas de auditoria governamental, implantou sua matriz de responsabilização[26], consistente em papel de trabalho que sistematiza o raciocínio desenvolvido pelo auditor com vistas à correta responsabilização de agentes públicos, conforme orientações constantes do Manual de Auditoria Governamental do TCE-RJ[27], documento que contém raciocínio e premissas extensíveis à análise da responsabilização em todos os processos de controle externo.[28]

A conduta, como se mencionou, é a ação ou omissão imputável ao agente público. Do artigo 28 da LINDB se extrai a regra, ainda, segundo a qual o agente público será responsabilizado por suas decisões e opiniões técnicas em havendo dolo ou erro grosseiro em seu agir. Ademais, especificamente para os processos de controle externo deste Tribunal de Contas, da regra insculpida no artigo 62 da Lei Complementar nº 63 de 1990 exsurge premissa importante, segundo a qual esta Corte está limitada ao teto de até 100% (cem por cento) o dano causado ao erário.

O dolo, para os fins do artigo 28 da LINDB, pode ser conceituado como a vontade finalisticamente dirigida a praticar um ato contrário à Administração Pública[29]. O agente público deseja atuar em contrariedade ao ordenamento jurídico, de maneira consciente e livre, com desígnio de agir contra as normas de gestão pública.

O erro grosseiro previsto na parte final do dispositivo, por sua vez, é o erro facilmente perceptível a partir da realidade dos fatos, evidente e inescusável[30]. Como apontado pelo Tribunal de Contas da União:

---

[26] Os tribunais de contas vêm aprimorando ao longo dos útimos anos a análise do tema, mormente pela implantação da matriz de responsabilização na realização de auditorias governamentais, verificada no movimento de elaboração e adoção de normas de auditoria pelos tribunais brasileiros, que culminou recentemente na edição das Normas de Auditoria do Setor Público – NBASP.

[27] O Manual de Auditoria Governamental foi aprovado em sessão do Conselho de Administração de 17/03/2021, nos termos do voto da eminente Conselheira-Relatora Andrea Siqueira Martins, proferido no âmbito do processo TCE-RJ nº 300176-2/2021,

[28] Destaca-se, a seguir, trecho do referido manual de auditoria governamental do TCE-RJ que aborda o uso da matriz de responsabilização em auditorias governamentais:

Ainda que não seja a função primária da auditoria a detecção de erros, fraudes e outras irregularidades, deve-se buscar, quando isso ocorrer, a responsabilização dos gestores, agentes públicos ou outros atores que lhes deram causa.

A análise de culpabilidade desses responsáveis deve ser realizada de forma sistemática, buscando a individualização das condutas ativas ou omissivas que resultaram ou contribuíram para a ocorrência das irregularidades.

A matriz de responsabilização é o papel de trabalho que sistematiza essa análise, contendo os elementos e informações necessárias para tal, como período de exercício do cargo ou função, conduta, tipo de culpa, análise de culpabilidade e nexo de causalidade, ou seja, a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito ou irregularidade.

A matriz de responsabilização deve ser preenchida sempre houver achado que constitua irregularidade passível de eventual citação ou notificação dos responsáveis, fundamentando tais propostas de encaminhamento.

[29] BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo* – edição especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655 de 2018), p. 203-224, nov. 2018.

[30] MENDONÇA, José Vicente Santos de. A responsabilidade pessoal do parecerista público em quatro standards. In: *Revista da AGU,* a. 09, n. 24, abril/jun. 2010.

> É preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele *"que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio"* (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.
> Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (TCU, Acórdão nº 2.391/2018, Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, julgamento em 17/10/2018)

Neste sentido, ainda, vale mencionar o artigo 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/19, que, ao regulamentar a Lei nº 13.655/2018, conceitua o erro grosseiro como *"aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia"*. **Busca-se, com isso, reconhecer a possibilidade de erro pelo gestor público, afastando sua responsabilidade na hipótese de erro escusável**.

A interpretação do elemento subjetivo do agente público para fins de responsabilização por decisões e opiniões técnicas, com efeito, deve observar, também, o disposto no artigo 22 da LINDB, a considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Exige-se, pois, interpretação pragmática dos órgãos de controle, tornando-os mais próximos da realidade da Administração Pública quando da análise do agir dos gestores públicos.

Além disso, com a finalidade de evitar a disfuncionalidade da atuação desta Corte, é **fundamental que se individualizem as condutas dos diferentes agentes**, sendo essa uma exigência legal e doutrinária. A nova lei de licitações – Lei nº 14.133/21 – dispõe no capítulo pertinente ao controle das contratações, a necessidade de individualização das condutas. *In verbis*:

> Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

> [...]
> III - **terceira linha de defesa**, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo **tribunal de contas**.
> [...]
> § 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e **III** do ***caput*** deste artigo **observarão o seguinte**:
> I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;
> II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e **a necessidade de individualização das condutas**, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Desse modo, a descrição pormenorizada das condutas de cada um dos agentes públicos envolvidos no processo de licitação é fundamental para a **individualização das responsabilidades**, **evitando-se que o ordenador de despesas seja um segurador universal, responsável pela integridade de todo o procedimento**. Essa ideia do gestor como um fiador de tudo que acontece na complexa estrutura administrativa vai na contramão das inovações legislativas (promovidas, por exemplo, pelas Leis nº 13.655/18 e 14.133/21).

Passo, assim, fixadas tais premissas, a analisar a responsabilidade da jurisdicionada.

No caso em tela, a Sra. Gilda de Queirós Tavares foi signatária da requisição do objeto da contratação, conforme se lê da CI nº 62/2020, bem como elaborou o projeto básico. Relembre-se que parcela significativa das irregularidades identificadas nestes autos dizem respeito, justamente, ao teor do projeto básico, estando caracterizado, pois, o nexo de causalidade entre a conduta da interessada e as irregularidades que lhe foram imputadas.

Anote-se, como anteriormente já exposto, chama bastante atenção o fato de que o pedido de contratação de serviços, ocorrido em **23/03/2020**, foi formulado **no mesmo dia** em que obtida a primeira proposta, no caso, enviada pela Tuise, sendo certo que, no dia seguinte, foi **elaborado o projeto básico e coletadas as demais propostas** (no caso em tela, as propostas do Instituto Lagos, da Sociedade Beneficente Caminho de Damasco e da ABM Saúde, a qual se sagrou vencedora do procedimento simplificado).

Causa bastante estranheza o fato de que, antes mesmo de o projeto básico ter sido elaborado – **e, portanto, que os potenciais contratados pudessem ter a exata dimensão da demanda que a Administração pretendia atender e de que forma este atendimento deveria ocorrer** – já houvesse sido apresentada proposta ou, ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde tivesse condições de consultar os eventuais fornecedores.

Relembre-se que, pelo artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 e pelo artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, **a elaboração do projeto básico é etapa da contratação pública relacionada à fase interna, e que antecede logicamente a apresentação das propostas pelos licitantes e/ou contratados, em se tratando de hipótese de dispensa de licitação, pois esta diz respeito à fase externa da contratação**.

A situação é de tamanha gravidade que, no item 2.2 do projeto básico (fls. 06 do processo administrativo nº 3.304/2020 e fls. 05 do Anexo 01 da Representação), como antes mencionado, **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde. Trata-se, salvo melhor juízo, de situação inédita: antes mesmo de, por meio do projeto básico, ser definido de maneira clara o que pretende contratar, a Administração já sabe, de antemão, qual a melhor proposta irá atender aos seus anseios.**

O artigo 65 da Lei Complementar nº 63 de 1990 dispõe que o Tribunal de Contas levará em conta, na fixação de multas, entre outras condições, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa.

A responsável ocupava o cargo de Diretora Administrativa do principal hospital municipal do Município de Quissamã, tendo, portanto, relevante função na estruturação da saúde pública prestada na localidade. Além disso, quanto à relevância da falta, a jurisdicionada elaborou o projeto básico, bem como requisitou os serviços que foram objeto da contratação. Sua conduta foi indispensável para a ocorrência das mencionadas ilegalidades.

Embora, nos autos, não constem informações a respeito do grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, presume-se que, por ter sido nomeado pela Prefeita Municipal de Quissamã à época dos fatos para ocupar cargo tão relevante na prestação do serviço de saúde pública municipal, a Sra. Gilda de Queirós Tavares detinha conhecimento técnico e experiência necessárias para evitar ou determinar a correção das irregularidades identificadas neste feito.

Quanto ao elemento subjetivo da conduta, as graves irregularidades identificadas configuram, **no mínimo**, erro grosseiro da Sra. Gilda de Queirós Tavares, mormente, ao se considerar que o responsável ocupa cargo relevantíssimo na saúde pública municipal, presumindo-se, portanto, que detém plenas condições de identificar as falhas ocorridas e prevenir sua ocorrência.

Não obstante haja elementos suficientes para, desde logo, apenar a responsável face às irregularidades apuradas, verifico que a notificação que lhe fora encaminhada não apontou mais uma ilegalidade constatada pelo corpo instrutivo em sua manifestação: **indícios de ação combinada entre contratante e contratado, como exposto ao se tratar da responsabilização da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e do Sr. Luciano de Almeida Lourenço.**

Desta forma, não obstante já presentes elementos suficientes para que a responsável seja sancionada com a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990, considerando que esta irregularidade não foi objeto de notificação direcionada à interessada e possui aptidão para afetar a culpabilidade do agente, entendo necessário seja direcionada nova notificação à Sra. Gilda de Queirós Tavares para apresentação de razões de defesa face a esta irregularidade.

(VI)

DOCUMENTO TCERJ Nº 3.858-4/21, APRESENTADO PELO CONTRATADO

Neste momento, teço considerações a respeito do pedido formulado pelo contratado Sr. André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde para que seja revogada a tutela provisória determinada por este Tribunal em 09/07/2020, determinando a suspensão dos pagamentos em favor do contratado (Documento TCERJ nº 3.858-4/21).

Através do referido documento, o contratado prestou esclarecimentos a esta Corte de Contas, após ter sido cientificado pela Prefeitura Municipal de Quissamã a respeito dos questionamentos formulados por meio da presente Representação.

De início, em relação à primeira irregularidade que ensejou a notificação dos responsáveis Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e Sr. Luciano de Almeida Lourenço[31], o interessado informou que a ABM adota o modelo de Sociedade por Contas de Participação, em que os profissionais da saúde que prestaram serviços junto ao Hospital de Campanha de Quissamã, são sócios participantes desta sociedade, indicando os artigos 991 a 996 do Código Civil.

A contratada acrescentou que, na sociedade em conta de participação, o sócio participante integraliza seu capital com sua prestação de serviços profissionais, em contrapartida, recebe participação dos lucros da atividade exercida pelo sócio ostensivo, que fica à frente e representa o negócio em relação a terceiros.

Não obstante as informações trazidas aos autos, como bem anotado pela instância técnica, não foram encaminhados documentos a fim de comprovar o modelo de sociedade adotado pela ABM Saúde, bem como, em consulta ao site da Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br), ao emitir o Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral da empresa ABM Saúde (CNPJ 32.276.322/0001-54), anexado aos autos em 29/03/2021, verifica-se que a pessoa jurídica está cadastrada com o código e descrição da natureza jurídica 213-5 - Empresário individual.

Na sequência, em relação à segunda irregularidade[32], o contratado indica que houve erro material quanto às datas de contratação da empresa para montagem da estrutura do Hospital de Campanha, mencionando a juntada de errata (com alteração da data de contratação) e ART de engenharia civil, com as datas posteriores a assinatura do contrato administrativo nº 55/2020. Entretanto, não foi juntado aos autos qualquer documentação comprobatória das alegações.

Além disso, como anteriormente exposto, chama bastante atenção o fato de que o pedido de contratação de serviços, ocorrido em **23/03/2020**, foi formulado **no mesmo dia** em que obtida a primeira proposta, no caso, enviada pela Tuise, sendo certo que, no dia seguinte, foi **elaborado o projeto básico e coletadas as demais propostas** (no caso em tela, as propostas do Instituto Lagos,

[31] Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal no 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:
a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

[32] Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação. O quadro com o encadeamento da contratação está colacionado em trecho anterior deste voto.

da Sociedade Beneficente Caminho de Damasco e da ABM Saúde, a qual se sagrou vencedora do procedimento simplificado).

Causa bastante estranheza o fato de que, antes mesmo de o projeto básico ter sido elaborado – **e, portanto, que os potenciais contratados pudessem ter a exata dimensão da demanda que a Administração pretendia atender e de que forma este atendimento deveria ocorrer** – já houvesse sido apresentada proposta ou, ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde tivesse condições de consultar os eventuais fornecedores.

Relembre-se que, pelo artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 e pelo artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, **a elaboração do projeto básico é etapa da contratação pública relacionada à fase interna, e que antecede logicamente a apresentação das propostas pelos licitantes e/ou contratados, em se tratando de hipótese de dispensa de licitação, pois esta diz respeito à fase externa da contratação**.

A situação é de tamanha gravidade que, no item 2.2 do projeto básico, como exposto diversas vezes ao longo deste voto, **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde. Trata-se, salvo melhor juízo, de situação inédita: antes mesmo de, por meio do projeto básico, ser definido de maneira clara o que pretende contratar, a Administração já sabe, de antemão, qual a melhor proposta irá atender aos seus anseios.**

Em relação à terceira irregularidade que ensejou a notificação dos responsáveis mencionados[33], a contratada informou que houve falta de precisão e projeção assertiva do projeto, informando que o município foi um dos primeiros a buscar metodologias e ferramentas para combater a pandemia, ocorrendo erros e acertos, sendo inegável a execução dos serviços conforme termo de referência, tendo como escopo principal os cuidados e a preservação da vida humana, mesmo com toda limitação, inexperiência, pânico e incertezas, ocasionadas pelo momento histórico vivido em março de 2020. Finalizou a interessada afirmando que não houve prejuízo à administração pública e/ou ausência de assistência aos munícipes da cidade de Quissamã.

Reportando-me novamente a trecho anterior deste voto, além de o interessado não trazer qualquer documento ou esclarecimento em amparo de suas alegações, especificamente sobre a subcontratação do serviço de montagem de tenda, o qual foi subcontratado pelo contratado **antes**

[33] Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;"

mesmo de ser feita a requisição do objeto do contrato pela Administração, ainda em 16/03/2020, o item será abordado mais adiante, nos itens "iii.d" e "iii.e". Neste momento, vale destacar que a atitude da empresa Andre Luis Ribeiro Borges - ABM Saúde reforça as evidências no sentido de que houve direcionamento da contratação pública em seu favor.

Na sequência, em relação à quarta irregularidade antes exposta[34], o contratado juntou aos autos a nota fiscal eletrônica nº 7 (Protocolo eletrônico #2211345), no valor de R$ 351.537,11, datada de 01/04/2020, referente à antecipação de pagamento, prevista em cláusula contratual, afirmando que não houve retenção de INSS ou qualquer outra retenção de prestação de serviços de mão-de-obra.

O interessado alegou a possiblidade de o Município de Quissamã ter agido de forma automática, sob uma demanda exaustiva e excessiva, em meio ao caos ocasionado pela pandemia do novo coronavírus, e em decorrência deste, havido um possível equívoco de dedução dos tributos no ato do pagamento. Quanto ao início da prestação de serviços com mão de obra especializada, esclareceu que a entrega deste serviço foi solicitada através do Ofício 120/2020, enviado por e-mail, a partir da identificação do primeiro caso de infecção pelo vírus, conforme cláusula contratual.

Como antes mencionado, acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do *Parquet* Especial, entendo que as razões trazidas podem prosperar, na medida em que a retenção de ISS se deu, tão somente, em relação aos valores adiantados a título de aquisição de bens, inexistindo desrespeito à Cláusula 4.1 do Contrato nº 055/2020, que dispõe que a antecipação de pagamento não se aplica aos valores pertinentes à mão-de-obra, tampouco ao ofício de 10/04/2020, que indica que só houve disponibilização de mão de obra a partir da mencionada data, em que houve a confirmação do primeiro caso de contágio dentro do Município de Quissamã.

Na sequência, no que tange à quinta irregularidade[35], foi esclarecido que foi juntado aos autos, pela contratada, em 30/07/2020 (Documento TCERJ nº 16.003-2/20), proposta com valor errado, ocasionada por erro material. A interessada encaminhou cópia da proposta juntada ao processo de contratação, no valor de R$ 2.126.094,33 (Protocolo eletrônico #2211344), indicando

[34] Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;"

[35] Contratação no valor total de R$ 2.126.094,33, em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de R$ 2.117.094,33, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal;

que o valor confere com o valor total do contrato e possui o menor preço, atendendo aos princípios da vantajosidade e economicidade.

Acompanhando a proposição da instância técnica, como antes exposto, entendo que as razões devem prosperar. Conforme esclarecimento encaminhado pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde (Documento TCERJ nº 003.858-4/21), a proposta juntada aos autos pela contratada em 30/07/2020 (Documento TCERJ nº 16.003- 2/20), apresentou o valor errado, tratando-se de erro material. A interessada encaminhou cópia da proposta juntada ao processo de contratação, no valor de R$ 2.126.094,33 (Protocolo eletrônico #2211344), indicando que o valor confere com o valor total do contrato.

Em conclusão, compreendo que os esclarecimentos do contratado podem prosperar em parte. Contudo, diante dos fortíssimos indícios de existência de ação combinada entre contratado e contratante, anteriormente narrados, entendo necessária a notificação do contratado empresário individual André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde face a esta irregularidade, mormente, ao se considerar a possibilidade de aplicação de sanções ao contratado na hipótese.

Além disso, de modo a preservar a segurança jurídica e prestigiar a proteção ao patrimônio público, entendo que a análise a respeito do pleito de revogação da tutela provisória concedida em 09/07/2020 deverá ser sobrestada, aguardando-se a complementação da instrução processual para que se possa verificar se houve, de fato, o cumprimento integral do objeto do contrato celebrado entre as partes.

(VI)

INDÍCIOS DE AÇÃO COMBINADA ENTRE CONTRATANTE E CONTRATADO

A interpretação sistemática dos elementos de convicção colhidos ao longo do processo demonstra haver indícios de **ocorrência de ação combinada entre contratante e contratado**, de modo a direcionar a contratação direta em favor do empresário individual André Luís Ribeiro Borges – ABM Saúde. A relevância de se identificar a ocorrência de ação combinada reside na possibilidade de ser aplicada sanção não apenas aos agentes públicos responsáveis pelo ilícito,

como, também, ao particular contratado, evitando-se que obtenha vantagem em razão de sua própria torpeza.

Cumpre definir, neste momento, o que se pode entender como ação combinada: **trata-se do ajuste entre agentes públicos e particulares com vistas a frustrar a competitividade do procedimento licitatório e/ou da contratação pública**, conferindo vantagem indevida a um ou alguns dos licitantes, ou a atuação com vistas a beneficiar ilicitamente determinado agente privado por meio de contratação direta, seja através de dispensa, seja através de inexigibilidade de licitação.

A ação combinada, com efeito, se insere ao lado de outras práticas anticoncorrenciais identificadas em licitações, tais como, a título de exemplo, a ação combinada entre licitantes, o "jogo de planilhas", cartel, *dumping*, trustes, dentre outros. Estas condutas ilícitas buscam, ao fim e ao cabo, frustrar a competitividade de procedimentos licitatórios, para que agentes econômicos privados obtenham vantagens indevidas das mais diversas no bojo das contratações públicas.

Para a configuração da ação combinada, na esteira da jurisprudência do TCU, não é necessária a existência de provas cabais a respeito de sua ocorrência, o que, no mais das vezes, é de difícil caracterização. A ocorrência de indícios variados que convirjam neste sentido já se afigura suficiente para ensejar o chamamento dos responsáveis e sua eventual punição[36], caso as razões de defesa não sejam capazes de elidir os elementos de convicção coletados ao longo da instrução processual.

É importante destacar que a obtenção de vantagem pecuniária por parte do contratado ou, mesmo, que venha a ser ele o contratado pela Administração, é prescindível para caracterizar sua responsabilidade, considerando que a mera participação em ação combinada, por si só, já caracteriza ilícito em face da Administração Pública, sendo aplicável, por analogia, o entendimento do TCU a respeito da participação de empresas em fraudes a procedimentos licitatórios[37].

---

[36] A existência de indícios variados que convirjam no sentido de evidenciar *ação combinada* entre empresas e gestores públicos com o objetivo de frustrar certames licitatórios constituem prova suficiente para ensejar a punição dos envolvidos.
Acórdão 1732/2015-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER
ÁREA: Direito Processual | TEMA: Prova (Direito) | SUBTEMA: Indício
Outros indexadores: Fraude, Ação combinada, Licitação

[37] A participação em *fraude,* independentemente do recebimento de qualquer benefício pela empresa, constitui fundamento para a declaração de sua inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) .
Acórdão 2374/2015-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO
ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Declaração de inidoneidade | SUBTEMA: Requisito
Outros indexadores: *Fraude*, Favorecimento, Desnecessidade, Participação

No caso concreto, como primeiro indício da ocorrência de ação combinada, exsurge o fato de que a subcontratação do serviço de montagem do Hospital de Campanha **ocorreu antes mesmo de ser feita a requisição do objeto pela Administração que deu origem ao Contrato nº 055/2020**, que ocorreu ainda em **16/03/2020**. Relembre-se que o pedido de contratação dos serviços ocorreu em **23/03/2020**, nos termos da CI 62/2020.

Além disso, como apontado nos itens anteriores, ao se analisar a responsabilidade da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, do Sr. Luciano de Almeida Lourenço e da Sra. Gilda de Queirós Tavares, no item 2.2 do projeto básico (fl. 05 do processo administrativo nº 3.304/2020 e fl. 06 do Anexo 01 da Representação), **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde**.

Diante de tais indícios fortíssimos de ocorrência de ação combinada, como mencionado anteriormente, faz-se necessária a notificação da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, do Sr. Luciano de Almeida Lourenço, da Sra. Gilda de Queirós Tavares e do empresário individual André Luís Ribeiro Borges – ABM Saúde para apresentarem razões de defesa face a tal irregularidade.

(VIII)

SÍNTESE CONCLUSIVA DO VOTO

Em apertadíssima síntese, compreendo deva ser conferido o seguinte encaminhamento a este processo:

i. Acolhimento parcial das razões de defesa apresentadas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época;
ii. Acolhimento parcial das razões de defesa apresentadas pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã;

iii. Não acolhimento das razões de defesa apresentadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus;

iv. Ciência ao plenário dos esclarecimentos prestados pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges – ABM Saúde;

v. Notificação dos responsáveis acima elencados para apresentar razões de defesa face aos indícios de ação combinada entre contratante e contratado;

vi. Comunicação à Prefeita Municipal de Quissamã e à Secretária Municipal de Saúde de Quissamã para apresentar esclarecimentos e encaminhar documentos a respeito do cumprimento integral do Contrato nº 055/2020 por parte do contratado, bem como sobre a economicidade dos valores adotados na contratação;

vii. Retorno dos autos ao Gabinete da Conselheira-Relatora.

Desta forma, coloco-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o corpo instrutivo e com o Ministério Público Especial, **residindo minha divergência no sobrestamento da aplicação de multa aos interessados, como também por não acompanhar, nesta fase processual, a sugestão de provimento parcial da representação e de declaração de ilegalidade do ajuste, bem como pela necessidade de reabertura do contraditório face aos indícios de ação combinada entre contratante e contratado**. Desse modo,

VOTO:

I – pela **CIÊNCIA** ao plenário dos esclarecimentos prestados pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges – ABM Saúde;

II – pelo **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época;

III – pelo **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã;

IV – pelo **NÃO ACOLHIMENTO** das razões de defesa apresentadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus;

V – pela **NOTIFICAÇÃO**, na forma regimental, da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, para apresentar **RAZÕES DE DEFESA**, comprovada por meio de documentos, se for o caso, em razão dos indícios de ação combinada entre contratante e contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã;

VI – pela **NOTIFICAÇÃO**, na forma regimental, ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, para apresentar **RAZÕES DE DEFESA,** comprovada por meio de documentos, se for o caso, em razão dos indícios de ação combinada entre contratante e contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã;

VII – pela **NOTIFICAÇÃO**, na forma regimental, à Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus, para apresentar **RAZÕES DE DEFESA,** comprovada por meio de documentos, se for o caso, em razão dos indícios de ação combinada entre contratante e contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã;

VIII – pela **NOTIFICAÇÃO**, na forma regimental, ao empresário individual André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde, para apresentar **RAZÕES DE DEFESA,** comprovada por meio de documentos, se for o caso, em razão dos indícios de ação combinada entre contratante e contratado na

formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã;

IX – pela **COMUNICAÇÃO** à Prefeita Municipal de Quissamã, na forma regimental, para que apresente esclarecimentos e encaminhe documentos a respeito do cumprimento integral do Contrato nº 055/2020 por parte do contratado, bem como sobre a economicidade dos valores adotados na contratação;

X – pela **COMUNICAÇÃO** à Secretária Municipal de Saúde, na forma regimental, para que apresente esclarecimentos e encaminhe documentos a respeito do cumprimento integral do Contrato nº 055/2020 por parte do contratado, bem como sobre a economicidade dos valores adotados na contratação;

XI – findas as providências *supra*, pelo **RETORNO** dos autos ao Gabinete da Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins.

GC-06,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Assinado Digitalmente por: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN:07078276710
Data: 2021.05.18 17:04:46 -03:00
Razão: Processo 218800-8/2020. Para verificar a autenticidade acesse http://www.tcerj.tc.br/valida/. Código: 6F69-0656-E909-454E-B586-6656-FA6B-E825
Local: TCERJ

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE CARAPEBUS/QUISSAMÃ-RJ

GRERJ Nº 92333407555-08

GENIVALDO DA SILVA CANTARINO, brasileiro, casado, empresário, portador do RG 0511170-3, CPF 593.400.027-68, residente e domiciliado na Av. Alberto Lamêgo, 852, Quadra Q, Lote 20, Parque Califórnia, Campos dos Goytacazes, RJ, doravante denominado autor, vem, por seu advogado abaixo firmado, legalmente constituído nos termos do Instrumento de Mandato em anexo, propor:

AÇÃO DE COBRANÇA

POR MUTUO FINANCEIRO

em face de **MARIA DE FÁTIMA PACHECO**, brasileira, servidora pública municipal, **atual prefeita do município de Quissamã**, doravante denominada **primeira ré** e;

LUCIANO LOURENÇO, brasileiro, ocupante de cargo comissionado de Chefe de Gabinete na prefeitura municipal de Quissamã, doravante denominado **segundo réu**, ambos com endereço para citação na Rua Conde de Araruama, nº 425, Centro, Quissamã-RJ, pelos fatos e motivos adiantes aduzidos:

DOS FATOS

No dia 30/05/2017 o autor celebrou com os réus um **Contrato Verbal de Mútuo Financeiro, no valor original de R$ 240.000,00** (duzentos e quarenta mil reais), por meio do qual aquele emprestou aos réus, em espécie, a referida importância, sem que tenha sido convencionada data específica para pagamento, não tendo sido estipulada a incidência de juros de natureza remuneratória do capital emprestado.

Todavia, considerando o disposto no art. Art. 592, II, do Código Civil, segundo o qual, não tendo sido estipulado pelas partes prazo específico considera-se como sendo de 30 (tinta) dias o prazo de vigência do mútuo em dinheiro e, como até a presente data não houve o pagamento ao credor do capital emprestado, há que se considerar vencida e não paga a obrigação, estando os réus inadimplentes, fazendo jus o autor o recebimento do principal acrescido de correção monetária e juros moratórios, na forma dos arts. 406 e 591 do Código Civil.

Há que se ressaltar o fato de que, a pedido dos réus, o autor concordou em receber parte da importância devida por meio de cheque emitido por terceiro, qual seja, da empresa **ANDRÉ LUIZ RIBEIRO BORGES**, CNPJ Nº 32.276.322/0001-54, sendo recebidos 02 (dois) cheques de **nºs 000022** e **000023**, conta corrente nº 13-04372-7, agência nº 3086, Banco Santander, sendo o primeiro datado para o dia 31/07/2020 e o

segundo para o dia 31/08/2020, ambos no valor de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais) cada um.

Ocorre que os referidos cheques foram devolvidos pelo Banco pelos motivos 11 (onze) e 12 (doze), respectivamente, conforme cópias em anexo.

Vale frisar que o recebimento de parte do pagamento por meio de cheques de terceiro como acima referido se deu mediante solicitação dos réus, no que concordou o autor em razão de ser sabedor que a empresa referida possui relação comercial direta com o município de Quissamã.

DO DIREITO

Conforme já mencionado, o autor emprestou licitamente aos réus recursos financeiros próprios, sem que tenha sido cumprida a obrigação de pagamento no prazo legal, razão pela qual não resta ao autor outro caminho a não ser a busca pelo reconhecimento de seu direito de receber o valor emprestado corrigido monetariamente, acrescidos dos juros legais, lançando mão, para tanto da via processual ora proposta.

Vejamos como já decidiu o TJRJ em caso similar:

> "AP CIV. 0035835-66.2013.8.19.0203. **CONTRATO DE MÚTUO VERBAL** GARANTIDO PRO CHEQUES. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA EM PARTE QUE SE MANTÉM. Ação de cobrança, referente a contrato de mútuo verbal celebrado entre as partes, garantido por cheques. Sentença de procedência, reconhecendo o valor de R$ 70.400,00 ainda a ser pago. Recurso da ré insistindo nas teses de prescrição dos títulos e na origem ilícita da dívida, mas que não colhem. **Não há falar em execução, mas ação de cobrança do valor representado nos respectivos cheques**. Prescrição dos títulos que não se confunde com a prescrição da dívida em si, incidindo o **prazo prescricional decenal**, na forma do art. 205,do CC. Alegada dívida de natureza ilícita que não restou demonstrada. Empréstimo reconhecidamente contraído pela ré, que apenas sustenta o pagamento da dívida. Inexistência nos autos de elementos que corroborem tal afirmação, bem como suposta prática de agiotagem, também alegada genericamente, não se desincumbindo a ré do seu ônus de comprovar qualquer fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito da autora (art. 373, do CPC). Manutenção da sentença. Recurso desprovido."

Conforme demonstram as cópias em anexo, o autor notificou os réus extrajudicialmente para pagamento, tendo sido constituída, formalmente, a mora.

DA PROVA TESTEMUNHAL

Tendo-se em vista que o Mútuo Financeiro entre as partes foi realizado por contrato verbal, necessário se faz a produção de prova testemunhal, razão pelo qual se requer seja o rol das testemunhas arroladas em momento oportuno**.**

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
5
Carimbado Eletronicamente

DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer seja recebida a presente ação, sendo determinada a citação dos réus para, querendo, apresentarem contestação, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria de fato, sendo ao final julgado procedente o pedido de condenação dos réus a pagarem ao autor, de forma integral e solidária, a importância de **R$ 372.575,64 (trezentos e setenta e dois mil, quinhentos e setenta e cinco reais e sessenta e quatro centavos),** importância esta representada pelo principal mais correção monetária e juros moratórios devidos até a presente data, conforme atualização constante da planilha de cálculos em anexo, sob pena de serem adotadas as medidas constritivas patrimoniais cabíveis para a integral satisfação do crédito.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito permitidos especialmente depoimento pessoal das partes e oitiva de testemunha.

Dá-se à causa o valor de R$ 372.575,64, para efeitos de alçada.

Nestes Termos,

Pede deferimento.

Cardoso Moreira, 27 de outubro de 2020

VANDER RONISON LOURENÇO GOMES

OAB/RJ nº. 183.417

Rua Manoel Aguiar, 97, sala, Praça Tiradente - Cardoso Moreira/RJ - email
vanderlourenco74@gmail.com . Tel-(021) 3758-8518 / (021) 99826.5118

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
26
Carimbado Eletronicamente

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DE CARAPEBUS/QUISSAMÃ.

REF. PROC. Nº 0001291-74.2020.8.19.0084

GENIVALDO DA SILVA CANTARINO, vem, respeitosamente, requerer a **DESISTÊNCIA DA AÇÃO**, pugnando pelo cancelamento da distribuição.

Nestes Termos,

Espera Deferimento

Cardoso Moreira, 28 de outubro de 2020.

VANDER RONISON LOURENÇO GOMES
OAB/RJ nº. 183.417

TJRJ QUI VUNI 202007834524 30/10/20 12:59:21139306 PROGER-VIRTUAL

Rua Manoel Aguiar, 97, sala, Praça Tiradente - Cardoso Moreira/RJ - email
vanderlourenco74@gmail.com . Tel-(021) 3758-8518 / (021) 99826.5118

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA VARA ÚNICA DA COMARCA DE CARAPEBUS/QUISSAMÃ-RJ

GRERJ Nº 13336206423-47

GENIVALDO DA SILVA CANTARINO, brasileiro, casado, empresário, portador do RG 0511170-3, CPF 593.400.027-68, residente e domiciliado na Av. Alberto Lamêgo, 852, Quadra Q, Lote 20, Parque Califórnia, Campos dos Goytacazes, RJ, doravante denominado autor, vem, por seu advogado abaixo firmado, legalmente constituído nos termos do Instrumento de Mandato em anexo, propor:

AÇÃO DE COBRANÇA

POR MUTUO FINANCEIRO

Em face de **MARIA DE FÁTIMA PACHECO**, brasileira, servidora pública municipal, **atual prefeita do município de Quissamã**, doravante denominada **primeira ré** e;

LUCIANO LOURENÇO, brasileiro, ocupante de cargo comissionado de Chefe de Gabinete na prefeitura municipal de Quissamã, doravante denominado **segundo réu**, ambos com endereço para citação na Rua Conde de Araruama, nº 425, Centro, Quissamã-RJ, CEP 28.735-000, pelos fatos e motivos adiantes aduzidos:

DOS FATOS

No dia 30/05/2017 o autor celebrou com os réus um **Contrato Verbal de Mútuo Financeiro, no valor original de R$ 240.000,00** (duzentos e quarenta mil reais), por meio do qual aquele emprestou aos réus, em espécie, a referida importância, sem que tenha sido convencionada data específica para pagamento, não tendo sido estipulada a incidência de juros de natureza remuneratória do capital emprestado.

Todavia, considerando o disposto no art. Art. 592, II, do Código Civil, segundo o qual, não tendo sido estipulado pelas partes prazo específico considera-se como sendo de 30 (tinta) dias o prazo de vigência do mútuo em dinheiro e, como até a presente data não houve o pagamento ao credor do capital emprestado, há que se considerar vencida e não paga a obrigação, estando os réus inadimplentes, fazendo jus o autor o recebimento do principal acrescido de correção monetária e juros moratórios, na forma dos arts. 406 e 591 do Código Civil.

Assim, a importância devida ao autor é de **R$ 372.575,64 (trezentos e setenta e dois mil, quinhentos e setenta e cinco reais e sessenta e quatro centavos**), importância esta representada pelo principal mais correção monetária e juros moratórios até a presente data.

No entanto, há que se ressaltar o fato de que, a pedido dos réus, o autor concordou em receber parte da importância devida por meio de cheque emitido por

terceiro, qual seja, da empresa **ANDRÉ LUIZ RIBEIRO BORGES**, CNPJ Nº 32.276.322/0001-54, sendo recebidos 02 (dois) cheques de **nºs 000022** e **000023**, conta corrente nº 13-04372-7, agência nº 3086, Banco Santander, sendo o primeiro datado para o dia 31/07/2020 e o segundo para o dia 31/08/2020, ambos no valor de R$ 60.000,00 (sessenta mil reais) cada um.

Ocorre que os referidos cheques foram devolvidos pelo Banco pelos motivos 11 (onze) e 12 (doze), respectivamente, conforme cópias em anexo.

Todavia, os requeridos, na data de 29 de outubro de 2020, pagaram a importância de R$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), e na data de 06 de novembro de 2020 pagaram R$ 80.000,00(oitenta mil reais) em espécie, se comprometendo a quitar **o saldo remanescente no valor de R$ 142, 575,00 (cento e quarenta e dois mil quinhentos e setenta e cinco reais),** até o dia 10 de novembro do corrente ano, fato este que não ocorreu.

DO DIREITO

Conforme já mencionado, o autor emprestou licitamente aos réus recursos financeiros próprios, sem que tenha sido cumprida a obrigação de pagamento no prazo legal, razão pela qual não resta ao autor outro caminho a não ser a busca pelo reconhecimento de seu direito de receber o valor emprestado corrigido monetariamente, acrescidos dos juros legais, lançando mão, para tanto da via processual ora proposta.

Vejamos como já decidiu o TJRJ em caso similar:

> "AP CIV. 0035835-66.2013.8.19.0203. **CONTRATO DE MÚTUO VERBAL** GARANTIDO PRO CHEQUES. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA EM PARTE QUE SE MANTÉM. Ação de cobrança, referente a contrato de mútuo verbal celebrado entre as partes, garantido por cheques. Sentença de procedência, reconhecendo o valor de R$ 70.400,00 ainda a ser pago. Recurso da ré insistindo nas teses de prescrição dos títulos e na origem ilícita da dívida, mas que não colhem. **Não há falar em execução, mas ação de cobrança do valor representado nos respectivos cheques**. Prescrição dos títulos que não se confunde com a prescrição da dívida em si, incidindo o **prazo prescricional decenal**, na forma do art. 205,do CC. Alegada dívida de natureza ilícita que não restou demonstrada. Empréstimo reconhecidamente contraído pela ré, que apenas sustenta o pagamento da dívida. Inexistência nos autos de elementos que corroborem tal afirmação, bem como suposta prática de agiotagem, também alegada genericamente, não se desincumbindo a ré do seu ônus de comprovar qualquer fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito da autora (art. 373, do CPC). Manutenção da sentença. Recurso desprovido."

Conforme demonstram as cópias em anexo, o autor notificou os réus extrajudicialmente para pagamento, tendo sido constituída, formalmente, a mora.

DA PROVA TESTEMUNHAL

Tendo-se em vista que o Mútuo Financeiro entre as partes foi realizado por contrato verbal, necessário se faz a produção de prova testemunhal, razão pelo qual se requer seja o rol das testemunhas arroladas em momento oportuno**.**

DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer:

- seja recebida a presente ação, sendo determinada a citação dos réus para, querendo, apresentarem contestação, sob pena de revelia e confissão quanto à matéria de fato,
- seja ao final julgado procedente o pedido de condenação dos réus a pagarem ao autor, de forma integral e solidária, o **saldo remanescente no valor de R$ 142, 575, 00 (cento e quarenta e dois mil quinhentos e setenta e cinco reais),** importância esta representada pelo principal mais correção monetária e juros moratórios devidos até a presente data, sob pena de serem adotadas as medidas constritivas patrimoniais cabíveis para a integral satisfação do crédito,
- seja os réus condenados ao pagamento dos honorários advocatícios no percentual de 15% sobre o valor atualizado da causa.

Protesta provar o alegado por todos os meios de prova em direito permitidos especialmente depoimento pessoal das partes e oitiva de testemunha.

Dá-se à causa o valor de **R$ 163.961,25 (cento e sessenta e três mil novecentos e sessenta e um reais e vinte e cinco centavos),** para efeitos de alçada.

Nestes Termos,

Pede deferimento.

Cardoso Moreira, 11 de novembro de 2020

VANDER RONISON LOURENÇO GOMES

OAB/RJ nº. 183.417

Rua Manoel Aguiar, 97, sala, Praça Tiradente - Cardoso Moreira/RJ - email
vanderlourenco74@gmail.com . Tel-(021) 3758-8518 / (021) 99826.5118

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
3
Carimbado Eletronicamente

EXMO. SR. DR. JUIZ DE DIREITO DA ___VARA CIVEL DA COMARCA DE QUISSAMÃ-RJ.

GRERJ Nº 53339801223-04

MILMAR CONSTRUÇÃO CIVIL EIRELLI, pessoa jurídica de direito privado, devidamente inscrita no CNPJ sob o nº 23.248.415/0001-84, com sede na Rua São José, 34, Centro - Cardoso Moreira/RJ CEP: 28.180.000, neste ato representado por GENIVALDO DA SILVA CANTARINO, brasileiro, casado, empresário, portador do RG nº 0517.1170-3 IFP/RJ e CPF nº 593.400.027-68, por intermédio de seu procurador VANDER RONISON LOURENÇO GOMES, inscrito na OAB/RJ nº. 183.417, com escritório localizado na Rua Manoel Aguiar, 97, sala, Praça Tiradente - Cardoso Moreira/RJ, CEP: 28.180.000 endereço eletrônico: vanderlourenço74@gmail.com; vem mui respeitosamente à presença de Vossa Excelência, propor à presente:

AÇÃO DE COBRANÇA

Em face do **MUNICIPIO DE QUISSAMÃ**, ente federativo Municipal devidamente inscrita no CNPJ sob o nº 31.505.027/0001-60, com endereço á Rua Conde de Araruama, 425 - predio, Centro - Quissamã/RJ CEP 28.735-000, pelas razões de fato e de direito que passa a aduzir para ao final requer:

DA AUDIENCIA DE CONCILIAÇÃO

A autora nos termos do art. 334, §4º inciso I e § 5º do CPC, não possui interesse na audiência conciliatória, visto que a relação contratual com a ré já se encontra em fase derradeira.

DOS FATOS

Consoante Notas Fiscais, a empresa autora prestava serviços para o município através da FUNRIO e ao Fundo Municipal de Saúde, porem com o afastamento da entidade FUNRIO a demandante continuou prestando serviços para a demandada executando a manutenção CORRETIVA E PREVENTIVA dos equipamentos de ar condicionados, instalados no Hospital Maria Marina de Jesus, localizado na Av. Almilcar Pereira da Silva, s/n Piteiras, Quissamã /RJ e nos postos de saúde do município recebendo do município pelos serviços prestados.

Todavia, a demandada ficou inadimplente referente as Notas Fiscais nºs 26, 27, 28, emitidas em 26/09/2018 no valor total de R$ 159.496,00 (cento e cinquenta e nove mil quatrocentos e noventa e seis reais), pelos serviços executados ao fundo Municipal de Saude, conforme nota fiscais anexas.

As Notas Fiscais acima mencionadas referem-se a prestação de serviços realizados pela empresa consistente na manutenção corretiva e preventiva no Sistema de Ar Condicionado central com revisão geral e limpeza dos sistemas de todos os aparelhos e higienização realizados nas dependências do Hospital Maria Marina de Jesus.

Todavia a requerida não realizou os pagamentos das notas emitidas, ainda que fosse tentado a solução amigável.

Nota fiscal	VALOR	Data
26	72.600,00	72.600,00
27	30.244,50	30.244,50
28	56.652,00	56.652,00
Sub total	*********	159.496,50
Valor corrigido	*********	218.042,59

Sendo assim, a empresa é credora da importância de R$ 218.042,59 (duzentos e dezoito mil, quarenta e dois reais e cinquenta e nove centavos), conforme valores discriminados na planilha anexa corrigidos e atualizados:

DO DIREITO

Pelos fatos narrados, devidamente comprovados pelos documentos em anexo, verifica-se que o município réu está se locupletando às custas dos serviços prestados pela autora, não vislumbrando outra alternativa a não ser buscar junto ao Poder Judiciário o reconhecimento do crédito a ser recebido pela empresa autora, de modo que seja o réu compelido ao pagamento, através dos mecanismos de coerção imputáveis à Fazenda Pública.

DOS PEDIDOS

Por todo o exposto, requer a citação da ré no endereço acima informado para, querendo, apresentar sua resposta, condenando-se o município de Quissamã, a pagar à empresa autora a importância de R$ 218.042,59 (duzentos e dezoito mil, quarenta e dois reais e cinquenta e nove centavos), pelos serviços prestados e não pagos, corrigidos até a presente data;

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
5
Carimbado Eletronicamente

Requer, ainda a condenação do município nas custas processuais e honorários advocatícios.

Protesta, desde já, pela produção de prova documental superveniente, testemunhal e pericial.

Dá-se à causa o valor de R$ 218.042,59 (duzentos e dezoito mil, quarenta e dois reais e cinquenta e nove centavos), para efeito fiscal.

Nestes Termos,

Pede Deferimento.

Cardoso Moreira, 17 de dezembro de 2020.

VANDER RONISON LOURENÇO GOMES
OAB/RJ nº. 183.417

Rua Manoel Aguiar, 97, sala, Praça Tiradente - Cardoso Moreira/RJ - email
vanderlourenco74@gmail.com . Tel-(021) 3758-8518 / (021) 99826.5118

Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro
Página 54
Carimbado Eletronicamente

Comp.	Banco	Agência	C1	Conta			C2		Cheque Nº	C3	R$
018	033	3086	1	13	04372	7	1	(ZLJ)	000024	8	60.000,00
018	033	3086	1	13	04372	7	1	ZLJ	000024	8	

Pague por este cheque a quantia de Sessenta Mil reais e centavos acima.

a Gisele Crespo Pereira Da Silva ou à sua ordem.

Campos, 31 de Julho de 2020

T420200615033200000024

Santander

Negócios & Empresas

CAMPOS-CENTRO 3086
BOULEVARD FRANCISCO DE PAUL 2
CAMPOS DOS GOYTARJ
CONFECÇÃO: 06/2020

ANDRE LUIS RIBEIRO BORGES
32276322/0001-54

CLIENTE BANCARIO DESDE: 07/2019

⑈018⑈ ⑆033⑆ ⑆3086⑆ ⑆13⑆04372⑆7 ⑆1⑆ ⑈000024⑈

APRESENTADO NA COMPE
DEVOLVIDO PELO BANCO SACADO
MOTIVO 11
04 AGO 2020

CAIXA 31/07/2020 4337/4337 013-00009923-1 1003

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
15
Certificado Eletronicamente

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página 16
Carimbado Eletronicamente

Comp.	Banco	Agência	C1	Conta			C2		Cheque Nº	C3	R$
018	~~033~~ 033	3086 / 3086	1 / 1	13 / 13	04372 / 04372	7 / 7	1 / 1	(ZU) / ZU	000023 / 000023	0 / 0	60.000,00

Pague por este cheque a quantia de Sessenta Mil reais " " " " e centavos acima.

a Claudia Muncke Reis Camizano ou à sua ordem.

Campos, 31 de Agosto de 2020

T420200615033200023

Santander

Negócios & Empresas

CAMPOS-CENTRO 3086
BOULEVARD FRANCISCO DE PAUL 2
CAMPOS DOS GOYTARJ
CONFECÇÃO: 06/2020

ANDRE LUIS RIBEIRO BORGES
32276322/0001-54

CLIENTE BANCARIO DESDE: 07/2019

⑈033306⑈ ⑆130004372⑆ ⑇000023⑇

Cod. Agência | N° da conta do depositante

R$ 6470,9

APRESENTADO NA COMPE
DEVOLVIDO PELO BANCO
SACADO
MOTIVO

02 SET 2020

237-2 BANCO BRADESCO S/A
0853-0 - CARDOSO MOREIRA/RJ

Este símbolo indica que o papel utilizado neste impresso foi produzido com madeira de florestas certificadas FSC® e de outras fontes controladas.

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
17
Carimbado Eletronicamente

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
6
Carimbado Eletronicamente

MINISTÉRIO DA FAZENDA
SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL
COORDENAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES ECONÔMICO-FISCAIS

CARTÃO DE IDENTIFICAÇÃO DO CONTRIBUINTE

DOCUMENTO COMPROBATÓRIO DE INSCRIÇÃO NO CADASTRO DE PESSOAS FÍSICAS

VÁLIDO EM TODO TERRITÓRIO NACIONAL

ASSINATURA DO CONTRIBUINTE

Genivaldo da Silva Cantarino

CIC

NASCIMENTO 26.04.58

INSCRIÇÃO NO CPF 593 400 027 68

CONTRIBUINTE

GENIVALDO DA SILVA CANTARINO

SECRETÁRIO DA RECEITA FEDERAL

12 OFICIO DE CAMPOS Valido somente com Selo de Fiscalizacao
CERTIFICO QUE ESTA COPIA E A REPRODUCAO FIEL DO DOCUMENTO QUE ME FOI
APRESENTADO COMO ORIGINAL.**********
EMOLUMEN: 4,18 FUNARPEN: 0,16 ********** CONF.
FETJ: 0,82 CAMPOS, 14 DE JUNHO DE 2013 **********
FUNDPERJ: 0,20
FUNPERJ: 0,20
TOTAL : 5,56 ISAQUE BATISTA CORREA - ESCREVENTE **********

Isaque Batista Corrêa
ESCREVENTE
MAT.: 94/7391

SELO DE FISCALIZAÇÃO
CORREGEDORIA GERAL
DA JUSTIÇA - RJ
AUTENTICAÇÃO
UCZ
GUD34231

VALIDA EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL

REGISTRO GERAL 05171170-3 DATA DE EXPEDIÇÃO 26/04/91

NOME GENIVALDO DA SILVA CANTARINO

FILIAÇÃO
MANOEL CORDEIRO CANTARINO
MARIA DA SILVA CANTARINO

NATURALIDADE RIO DE JANEIRO DATA DE NASCIMENTO 26/04/1958

DOC ORIGEM C.NASC LIV A3 FLS 86 TERM 1487 CAMPOS RJ

CPF 593400027/68

ASSINATURA DO DIRETOR 004

LEI Nº 7.116 DE 29/08/83

0057-2VIA FPAD-FPA3

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SECRETARIA DE ESTADO DA POLÍCIA CIVIL
DGPC/DPT/INSTITUTO DE IDENTIFICAÇÃO FÉLIX PACHECO

ASSINATURA DO TITULAR

CARTEIRA DE IDENTIDADE

12 OFICIO DE CAMPOS Valido somente com Selo de Fiscalizacao
CERTIFICO QUE ESTA COPIA E A REPRODUCAO FIEL DO DOCUMENTO QUE ME FOI
APRESENTADO COMO ORIGINAL.**********
EMOLUMEN: 4,18 FUNARPEN: 0,16 ********** CONF.
FETJ: 0,82 CAMPOS, 14 DE JUNHO DE 2013 **********
FUNDPERJ: 0,20
FUNPERJ: 0,20
TOTAL : 5,56 ISAQUE BATISTA CORREA - ESCREVENTE **********

SELO DE FISCALIZAÇÃO
CORREGEDORIA GERAL
DA JUSTIÇA - RJ
AUTENTICAÇÃO
PKF
GUD34232

Isaque Batista Corrêa
ESCREVENTE
MAT.: 94/7391

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro
Página
8
Carimbado Eletronicamente

PROCURAÇÃO

GENIVALDO DA SILVA CANTARINO, brasileiro, casado, empresário, portador do RG nº 0511170-3 IFP e CPF nº 593.400.027-62, residente à residente e domiciliado na Av. Alberto Lamêgo, 852, Quadra Q, lote 20, Parque Califórnia, Campos de Goytacazes-RJ, constituo e nomeio ao bastante procurador, VANDER RONISON LOURENÇO GOMES, brasileiro, divorciado, inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Rio de Janeiro sob nº. 183.417, com escritório localizado na Rua Manoel Aguiar, 97, sala, Praça Tiradente-Cardoso Moreira/RJ, CEP: 28.180.000;

OBJETO: representar a Outorgante, promovendo a defesa dos seus direitos e interesses, podendo, para tanto, propor quaisquer ações, medidas incidentais, acompanhar os processos administrativos e/ou judiciais em qualquer Juízo, Instância, Tribunal, ou Repartição Pública.

PODERES: Por este instrumento particular de procuração, constituo meu bastante procurador o outorgado, concedendo-lhe os poderes inerentes da cláusula ***ad juditia et extra***, para o foro em geral, especialmente para propor, podendo, portanto, promover quaisquer medidas judiciais ou administrativas, assinar termo, oferecer defesa, direta ou indireta, interpor recursos, ajuizar ações e conduzir os respectivos processos, solicitar, providenciar e ter acesso a documentos de qualquer natureza, sendo o presente instrumento de mandato oneroso e contratual podendo substabelecer este a outrem, com ou sem reserva de poderes, dando tudo por bom e valioso, a fim de praticar todos os demais atos necessários ao fiel desempenho deste mandato.

PODERES ESPECÍFICOS: A presente procuração outorga ao Advogado acima descrito, os poderes especiais para receber citação, confessar, reconhecer a procedência do pedido, transigir, desistir, renunciar ao direito sobre que se funda a ação, firmar compromissos ou acordos dar quitação e receber alvarás.

Cardoso Moreira, 07 de outubro de 2020

GENIVALDO DA SILVA CANTARINO,

VOTO GC-6

PROCESSO: **TCE-RJ Nº 218.800-8/20**
ORIGEM: **PREFEITURA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ**
ASSUNTO: **REPRESENTAÇÃO**
INTERESSADO: **ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE**

REPRESENTAÇÃO FORMULADA PELA SECRETARIA GERAL DE CONTROLE EXTERNO. CONTRATAÇÃO DIRETA, REALIZADA EM CARÁTER EMERGENCIAL, DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA O FORNECIMENTO DE EQUIPAMENTOS, INSUMOS E MÃO DE OBRA ESPECIALIZADA PARA A INSTALAÇÃO DE HOSPITAL DE CAMPANHA COM 10 (DEZ) LEITOS DE UTI, EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA E DE POSSÍVEL CONTAMINAÇÃO PELO CORONAVÍRUS.

INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO NA CONTRATAÇÃO E DE AÇÃO COMBINADA ENTRE CONTRATANTE E CONTRATADO. INEXISTÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PARA A ESTIMATIVA DE QUANTITATIVO E DETALHAMENTO DE PREÇOS. FALTA DE CAPACIDADE OPERACIONAL E FINANCEIRA DA EMPRESA CONTRATADA. SUBCONTRATAÇÃO DE SERVIÇO QUE FORMA O OBJETO CONTRATUAL. CONTRATADO QUE TEVE SEU NOME INCLUÍDO NO PROJETO BÁSICO. PAGAMENTO ANTECIPADO SEM AS DEVIDAS PRECAUÇÕES.

RAZÕES DEFENSIVAS QUE MERECEM PARCIAL ACOLHIMENTO. SOBRESTAMENTO DA DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DO CONTRATO E DE APLICAÇÃO DE MULTA EM RAZÃO DE NOTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS PARA APRESENTAREM DEFESA SOBRE OS INDÍCIOS DE AÇÃO COMBINADA ENTRE CONTRATANTE E CONTRATADO.

COMUNICAÇÃO ENDEREÇADA À ATUAL PREFEITA DO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ E À SECRETÁRIA MUNICIPAL DE SAÚDE PARA APRESENTAR ESCLARECIMENTOS E ENCAMINHAR DOCUMENTOS. RETORNO DOS AUTOS AO GABINETE DA CONSELHEIRA-RELATORA.

Versam os autos sobre Representação, **com pedido de tutela provisória**, formulada pela Secretaria Geral de Controle Externo - SGE, na forma do artigo 9º, inciso V, da Deliberação TCERJ nº 266/16 c/c art. 84-A do Regimento Interno do TCERJ, em face da Secretaria Municipal de Saúde de Quissamã, em razão de possíveis irregularidades ocorridas na formação e na execução do Contrato nº 055/2020 (processo administrativo nº 3304/2020), firmado com a empresa ABM Saúde – André Luís Ribeiro Borges (empresário individual), no valor de R$ 2.126.094,33 (dois milhões, cento e vinte e seis mil, noventa e quatro reais e trinta e três centavos).

O ajuste em exame envolve a ***contratação direta, realizada em caráter emergencial, da prestação de serviços para o fornecimento de equipamentos, insumos e mão de obra especializada para a instalação de hospital de campanha com 10 (dez) leitos de UTI, em decorrência da pandemia e de possível contaminação pelo coronavírus***.

Em 14/12/2020, foi proferida a seguinte decisão plenária:

VOTO:

I – Pela **CIÊNCIA AO PLENÁRIO** acerca das informações trazidas aos autos por intermédio dos e-Docs. TCE/RJ nºs 14.892-7/20 (Sra. Maria de Fátima Pacheco, Prefeita Municipal de Quissamã e Sra. Renata da Silva Fagundes, atual Secretária de Saúde), 16.694-7/20 (Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã), 17.587-5/20 (Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital de Campanha de Quissamã) e 16.003-2/20 (André Luis Ribeiro Borges, Responsável Legal da ABM Saúde);
II – Pelo **CONHECIMENTO** desta Representação;
III – Pela **MANUTENÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** concedida em 09.07.2020;
IV – Pelo **SOBRESTAMENTO** da análise de mérito da Representação;
V – Pela **NOTIFICAÇÃO** à Srª. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, responsável pela pesquisa de preços e pela homologação e adjudicação do Ato de dispensa de Licitação, nos termos do art. 26, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, para

que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de defesa quanto às seguintes irregularidades:

V.1 – Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93;

V.2 – Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/93;

V.3 – Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

b) Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:

DATA	DOCUMENTO
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;

g) Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;

h) Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de

Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;

V.4 – Contratação no valor total de **R$ 2.126.094,33,** em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de **R$ 2.117.094,33**, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal;

V.5 – Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como a subcontratação dos serviços, pois em 2019 a ABM não possuía funcionários e do projeto básico deficitário);

VI – NOTIFICAÇÃO ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do Ato de dispensa de Licitação, nos termos do art. 26, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, **apresente razões de defesa** quanto às seguintes irregularidades:

VI.1 – Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93;

VI.2 – Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/93;

VI.3 – Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

b) Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:

DATA	**DOCUMENTO**
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;
f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;
g) Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;
h) Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;
VI.4 – Contratação no valor total de **R$ 2.126.094,33,** em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de **R$ 2.117.094,33**, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal;
VI.5 – Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como a subcontratação dos serviços, pois em 2019 a ABM não possuía empregados e do projeto básico deficitário).
VII – Pela **COMUNICAÇÃO** à atual Secretária Municipal de Saúde e à atual Chefe do Poder Executivo, ambas do município de Quissamã, nos termos do art. 26, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, encaminhem os documentos e prestem os esclarecimentos, a seguir elencados:
VII.1 – Encaminhem a análise conclusiva acerca da economicidade dos valores praticados no Contrato 055/2020, comprovando a este Tribunal, se for o caso, as medidas destinadas à apuração de eventual dano ao erário, sobretudo diante da ausência da descrição completa dos itens contratados e dos seus quantitativos e preços estimados;
VII.2 – Se manifestem quanto ao teor da resposta apresentada pelo Contratado, bem como adotem comprovadamente as medidas necessárias à sua ciência acerca da presente decisão, informando, ainda, a situação atual do Contrato nº 055/2020, além de apresentar as seguintes providências:
a) Esclarecer se houve fornecimento de itens e serviços suplementares ao Contrato nº 055/2020, sem cobertura contratual, conforme informado pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde;
b) Informar se houve pagamento de itens e serviços suplementares ao Contrato nº 055/2020, sem cobertura contratual, bem como se foi celebrado Termo de Ajuste de Contas ao referido Contrato e, em caso positivo, remetê-lo a esta Corte de Contas, acompanhado de documentação comprobatória.
c) Informar se houve o pagamento de R$ 357.161,00, correspondente à diferença entre o valor total contratado (R$ 2.126.094,33) e o valor constante dos processos de pagamento (R$ 1.768.933,33), referente à parcela de mão-de-obra, conforme item 4.2.1 do Projeto Básico (arquivo eletrônico Anexo 01 processo 33042020 - fls. 10), bem como a execução do serviço, encaminhando, se for o caso, cópia do processo de pagamento da mencionada parcela, acompanhada de documentos como: relatório de fiscalização, autorização da liquidação, notas fiscais, ordens de pagamento e demais documentos pertinentes;
VII.3 – Informar sobre o resultado do procedimento aberto para apuração dos fatos relacionados à subcontratação do serviço de montagem da estrutura do Hospital de

Campanha, através de contrato celebrado entre a empresa contratada e a engenheira Daniela Vianna Rodrigues, em data anterior à ratificação da dispensa emergencial, conforme informado através do Memorando nº 343 encaminhado;
VIII – NOTIFICAÇÃO à Srª. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital, nos termos do art. 26, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de defesa quanto às seguintes irregularidades:
VIII.1 – Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666/93;
VIII.2 – Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/93.

Em análise dos esclarecimentos prestados pelos jurisdicionado, a 3ª CAM sugere o seguinte encaminhamento:

1) **PROCEDÊNCIA** da **REPRESENTAÇÃO** quanto ao mérito;
2) **REVOGAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** concedida em Decisão Monocrática de 09.07.20;
3) **ACOLHIMENTO PARCIAL** dos esclarecimentos apresentados, quanto aos **itens V.3 "g" e V.4** da Decisão Plenária, pelo Sr. André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde, através do **Doc. TCE/RJ nº 003.858-4/21;**
4) **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas, quanto aos itens **V.3 "g" e V.4** da Decisão Plenária, pela Srª. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/20, responsável pela pesquisa de preços e pela homologação e adjudicação do Ato de Dispensa de Licitação, na forma evidenciada na presente instrução;
5) **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas, quanto aos **itens V.3 "g" e V.4** da Decisão Plenária, pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/20, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do Ato de Dispensa de Licitação, na forma evidenciada na presente instrução;
6) **NÃO ACOLHIMENTO** das razões de defesa apresentadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital, quanto aos **itens V.1 e V.2** da Decisão Plenária;
7) **ILEGALIDADE** do Ato de Dispensa de Licitação, bem como do Contrato nº 055/20, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:
7.1) Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso IX, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93; **(Item V.1 da Decisão Plenária)**
7.2) Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93; **(Item V.2 da Decisão Plenária)**
7.3) Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República

Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações: **(Item V.3 da Decisão Plenária)**

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

b) Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:

DATA	DOCUMENTO
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;

g) Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;

7.4) Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como projeto básico deficitário aliado à ausência de detalhamento dos itens); **(Item V.5 da Decisão Plenária)**

8) **APLICAÇÃO DE MULTA,** em valor a ser definido pelo Plenário mediante Acórdão, à Srª. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, com fulcro no art. 63, III da Lei Complementar nº 63/90, em virtude das irregularidades discriminadas nos **itens 7.1, 7.2, 7.3 e 7.4,** e que seja desde logo **AUTORIZADA A COBRANÇA JUDICIAL,** nos termos do art. 28 da mesma lei, inclusive

com a expedição de ofício, no caso de ausência de manifestação da responsável, observado o procedimento recursal.
9) **APLICAÇÃO DE MULTA,** em valor a ser definido pelo Plenário mediante Acórdão, ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, com fulcro no art. 63, III da Lei Complementar nº 63/90, em virtude das irregularidades discriminadas nos **itens 7.1, 7.2, 7.3 e 7.4,** e que seja desde logo **AUTORIZADA A COBRANÇA JUDICIAL,** nos termos do art. 28 da mesma lei, inclusive com a expedição de ofício, no caso de ausência de manifestação do responsável, observado o procedimento recursal.
10) **APLICAÇÃO DE MULTA,** em valor a ser definido pelo Plenário mediante Acórdão, à Srª. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital, com fulcro no art. 63, III da Lei Complementar nº 63/90, em virtude das irregularidades discriminadas **nos itens 7.1 e 7.2**, e que seja desde logo **AUTORIZADA A COBRANÇA JUDICIAL,** nos termos do art. 28 da mesma lei, inclusive com a expedição de ofício, no caso de ausência de manifestação da responsável, observado o procedimento recursal.

O Ministério Público Especial acompanha os termos da sugestão formulada pelo corpo instrutivo.

É O RELATÓRIO.

De início, informo que atuo neste processo em substituição à Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins, em razão de redistribuição ocorrida em razão do gozo de férias regulamentares da Exma. Conselheira-Relatora.

Como antes mencionado, versam os autos sobre Representação, **com pedido de tutela provisória**, formulada pela Secretaria Geral de Controle Externo - SGE, na forma do artigo 9º, inciso V, da Deliberação TCERJ nº 266/16 c/c art. 84-A do Regimento Interno do TCERJ, em face do Fundo Municipal de Saúde de Quissamã, em razão de possíveis irregularidades ocorridas na formação e na execução do Contrato nº 055/2020 (processo administrativo nº 3304/2020), firmado com a empresa ABM Saúde – André Luís Ribeiro Borges (empresário individual), no valor de R$ 2.126.094,33 (dois milhões, cento e vinte e seis mil, noventa e quatro reais e trinta e três centavos).

O ajuste em exame envolve a ***contratação direta, realizada em caráter emergencial, da prestação de serviços para o fornecimento de equipamentos, insumos e mão de obra especializada para a instalação de hospital de campanha com 10 (dez) leitos de UTI, em decorrência da pandemia e de possível contaminação pelo coronavírus***.

De início, superado o juízo de admissibilidade, considerando seu conhecimento pela decisão plenária de 14/12/2020, passo a analisar o mérito da presente representação.

Em apertadíssima síntese, a Secretaria Geral de Controle Externo identificou, em primeira análise, as seguintes **irregularidades** no processo de contratação:

> **(i) inexiste, nos autos do processo administrativo pertinente, elementos que justifiquem o quantitativo demandado;**
>
> **(ii) não há descrição detalhada no projeto básico dos itens de serviços, materiais, insumos e mão de obra a serem contratados;**
>
> **(iii) as propostas foram apresentadas antes do pedido de contratação dos serviços, sendo que duas delas, antes mesmo da elaboração do projeto básico;**
>
> **(iv) não há elementos, no processo administrativo, que evidenciem o meio pelo qual foi realizada a coleta de preços – a qual teria sido toda feita "em mãos", sendo que, a despeito da complexidade do objeto, duas empresas apresentaram cotação no mesmo dia em que consultadas e as demais, no dia seguinte;**
>
> **(v) não foi efetuada nenhuma exigência pertinente à comprovação de capacidade técnica, havendo indícios de falta de capacidade operacional e financeira da contratada, cujo capital social é de R$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e a qual operava há apenas 1 ano e 3 meses quando firmado o ajuste, e de uma das empresas consultadas;**
>
> **(vi) a despeito de inexistir previsão de subcontratação no projeto básico ou no contrato, o serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha foi totalmente terceirizado, através de contrato firmado antes da ratificação da dispensa emergencial em questão; e**

(vii) há previsão contratual de antecipação parcial do pagamento, sob justificativa genérica e sem qualquer previsão de garantia a ser prestada pela contratada.

Em razão das mencionadas constatações iniciais não terem sido elididas após determinada a comunicação dos jurisdicionados para prestar esclarecimentos pela decisão monocrática de 09/07/2020, a decisão plenária de 14/12/2020 determinou a notificação para apresentação de razões de defesa dos seguintes responsáveis face às irregularidades elencadas:

i. **Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros**, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, responsável pela pesquisa de preços e pela homologação e adjudicação do Ato de dispensa de Licitação, e **Sr. Luciano de Almeida Lourenço**, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do Ato de dispensa de Licitação. Vejam-se as irregularidades descritas no aludido voto:

- Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;

- Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93;

- Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo

único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

b) Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:

DATA	DOCUMENTO
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;

g) Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;

h) Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;

- Contratação no valor total de R$ 2.126.094,33, em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de R$ 2.117.094,33, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal;

- Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como a subcontratação dos serviços, pois em 2019 a ABM não possuía funcionários e do projeto básico deficitário).

ii. **Sra. Gilda de Queirós Tavares**, Diretora Administrativa do Hospital. São essas as irregularidades mencionadas no voto de 14/12/2020:

- Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;

- Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93.

Em razão do grande número de irregularidades identificadas pela instância técnica, bem como em razão da pluralidade de responsáveis chamados aos autos para apresentação de razões de defesa, a análise será feita de modo apartado, buscando tornar mais didática a compreensão deste voto.

De início, serão feitas considerações gerais a respeito do modelo de contratação pública trazido pela Lei Federal nº 13.979/2020 ("Lei da Pandemia") para, após, serem vistas as razões de defesa trazidas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, em conjunto, e, na sequência, as razões defensivas veiculadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares. Por fim, serão feitas considerações finais e trazidas, sinteticamente, as conclusões a que se chegou neste voto.

(I)

A CONTRAÇÃO PÚBLICA EM TEMPOS DE PANDEMIA – A LEI FEDERAL Nº 13.979/2020

A pandemia de coronavírus trouxe desafios de todas as ordens ao mundo como um todo. No Direito Público, uma das maiores dificuldades enfrentadas diz respeito à forma de viabilizar as contratações necessárias para fazer frente à calamidade sanitária, especialmente, de modo a permitir a aquisição tempestiva de insumos em respeito aos princípios que regem a atuação administrativa, previstos expressamente no artigo 37 da Constituição Federal, e aqueles que inspiram as contratações públicas, mormente, a competitividade, a eficiência e a economicidade.

Como se sabe, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal dispõe que "***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*" (grifo nosso).

Inspirado na autorização contida na parte inicial do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, o artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/1993 elenca hipóteses em que o prévio procedimento licitatório é dispensável, incluindo, dentre outros, o caso de emergência ou de calamidade pública, como disposto em seu inciso IV[1]. Não obstante, em princípio, as contratações públicas destinadas ao combate à pandemia pudessem ser realizadas com base neste permissivo legal, a mera dispensa de licitação não fornecia subsídios suficientes para o atendimento tempestivo da calamidade pública na hipótese.

Ciente da grande dificuldade a ser enfrentada pelos gestores públicos, em especial, diante da vetusta disciplina legalista[2] da Lei Federal nº 8.666/1993 – a qual contribuiu para sua forte erosão ao longo das últimas décadas e que culminou com a edição da Lei Federal nº 14.133/2021 – a Lei Federal nº 13.979/2020, ao dispor sobre as medidas de enfrentamento ao coronavírus, trouxe previsões expressas a respeito das contratações públicas que tenham por objeto a aquisição ou

[1] Reproduzido, em linhas gerais, pelo artigo 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, *verbis*: "nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontratação de empresa já contratada com base no disposto neste inciso."

[2] Como já apontado em sede doutrinária: "A busca por maior eficiência contratação pública é um dos pontos que mais suscita discussões no estudo do Direito Administrativo. Sem dúvidas, este é um dos grandes focos de trabalho existentes no Direito Público brasileiro, seja em termos doutrinários, no trabalho exercido pelos Tribunais de Contas no controle externo e da jurisprudência dos Tribunais, bem como pelas iniciativas legislativas. A razão para esta preocupação (...) é bastante simples: o modelo brasileiro de contratações públicas, forjado especialmente a partir da Lei nº 8.666 de 1993, é dotado de grande ineficiência, tanto no que diz respeito ao procedimento licitatório, quanto em relação aos contratos administrativos. Pode-se dizer, até mesmo, que estamos diante de um verdadeiro paradigma da ineficiência, que tem a Lei nº 8.666 de 1993 como símbolo maior. Esta ineficiência do sistema institucionalizado pela Lei Geral de Licitações e Contratuais se revela de diversas formas, tais como por meio do elevado custo dos contratos administrativos em comparação com semelhantes de Direito Privado (o que gera, via de consequência, maior inadimplemento da Administração Pública), falhas na fiscalização da execução do contrato, corrupção de agentes públicos, dentre outros. (...) Ao longo dos anos, com o maior foco nos resultados atingidos pela atividade administrativa em detrimento do prestígio puro e simples à forma do processo administrativo, a Lei nº 8.666 de 1993 viu seu envelhecimento acelerar, diante de seu total descompasso com o *princípio do informalismo/formalismo moderado*, consagrado de vez no Direito Brasileiro a partir do artigo 2º, Parágrafo Único, inciso IX, da Lei nº 9.784 de 1999." (FARIAS, Rodrigo Vieira. Do paradigma da ineficiência da Lei nº 8.666 de 1993 à contratação baseada na eficiência – o que mudou e para onde vamos? In: *Revista Eletrônica da PGE,* vol. 4, n. 1, jan./abril 2021. Disponível em https://revistaeletronica.pge.rj.gov.br/pge/article/view/199. Acesso em 11/05/2021).

contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos a serem utilizados no combate à pandemia, buscando, essencialmente, simplificar o processo de contratação.

Naturalmente, a deformalização da contratação pública em tempos de pandemia não pode representar um "cheque em branco" ao gestor, tampouco permitir seu descolamento dos princípios que disciplinam a atuação da Administração Pública, em especial, a isonomia, a publicidade, a moralidade, a economicidade e a eficiência. A Administração deve agir de forma ética, leal e atenta ao princípio da juridicidade, não obstante voltada para fazer frente à calamidade pública com a qual todos estão se deparando dia após dia.

A esse respeito vale a reprodução de excerto da manifestação da 3ª CAE nos autos do Processo TCERJ nº 102.199-0/20 (Inspeção ordinária instaurada para verificar irregularidades nos contratos emergenciais de aquisição de ventiladores pulmonares, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal n° 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19):

> Com as declarações de emergência em saúde pública de importância internacional – pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 30 de janeiro de 2020 – e nacional – pela Portaria MS nº 188, de 03 de fevereiro de 2020 –, em decorrência das pandemia de Covid-19, vieram ao ordenamento jurídico regras especiais de contratação pública e, portanto, excepcionantes das já insculpidas na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Federal n° 8.666/93).
> Essas regras, ao mesmo tempo que podem permitir maior agilidade à Administração no escopo de promover o tempestivo enfrentamento dos efeitos da pandemia, trazem riscos significativos à economicidade das contratações públicas, sobretudo no aspecto de valor. Com efeito, a Lei Federal n° 13.979/20, de 06 de fevereiro de 2020, com as alterações das Medidas Provisórias nºs 926 (20/03/2020), 927 (22/03/2020), 928 (23/03/2020) e 951 (15/04/2020), conferiu à Administração a possibilidade de: (a) realizar pesquisa simplificada de preços; (b) celebrar contratação sem prévia pesquisa de preços; e, por fim, (c) contratar por preços superiores aos estimados.
> Nesse sentido, o controle concomitante das contratações emergenciais especiais da Lei Federal n° 13.979/20 torna-se imprescindível, não só pelo risco associado à simplificação das regras de contratação emergencial já previstas na Lei Geral de Licitações (Lei Federal n° 8.666/93), mas também pelo cenário global da emergência de saúde pública, que coloca a Administração em potencial situação de lesão ao celebrar esses negócios jurídicos.[3]
> Materializando esse controle concomitante, a Subsecretaria de Controle Estadual – SUE – programou uma auditoria de acompanhamento, com o objetivo de acompanhar as

[3] Conforme a Nota Técnica TCE-RJ 01/2020, aprovada no Processo TCE-RJ 101.353-1/20: "à Administração Pública, premida diante da necessidade de adotar medidas céleres para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, foi conferida a possibilidade de: (a) realizar pesquisa simplificada de preços (item 4.3); (b) celebrar contratação sem prévia pesquisa de preços (item 4.5); e, por fim, (c) contratar por preços superiores aos estimados (item 4.6). Em aplicação analógica do art.157, do Código Civil, a Administração celebra negócio jurídico sob potencial situação de lesão".

> contratações emergenciais relacionadas à pandemia do COVID-19, sob os aspectos da transparência, motivação e economicidade, de forma a inibir eventuais abusos decorrentes da simplificação dos procedimentos de controle das contratações públicas trazida pela Lei Federal n° 13.979/20/20, para possibilitar a tempestiva e eficaz atuação do gestor público de boa fé no combate à pandemia[4].

Neste sentido, como já constante na manifestação da instância técnica nos autos do referido processo, os artigos 4º a 4º-K da Lei Federal nº 13.979/2020 trazem disciplina própria a respeito dos contratos administrativos que tenham por objeto a aquisição de insumos destinados ao combate à pandemia, bem como preveem diretrizes a serem observadas pelos órgãos de controle em sua atividade. O que se extrai, em linhas gerais, é a pretensão do legislador de diminuir algumas exigências de ordem técnica, previstas na Lei Federal nº 8.666/1993, e que poderiam ocasionar maior demora para conclusão da contratação.

Destaca-se, neste contexto, a dispensa de licitação na hipótese de contratações públicas que tenham por objeto a aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos a serem utilizados no combate à pandemia (artigo 4º), a não exigência de elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns (artigo 4º-C), a possibilidade de apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado (artigo 4º-E), possibilidade de prorrogação de contratos emergenciais (artigo 4º-H), cláusulas exorbitantes (artigo 4º-I), dentre outros.

É importante destacar, contudo, que a deformalização pretendida pela Lei Federal nº 13.979/2020 **não exonera o gestor público de atender aos ditames previstos na Lei Federal nº 8.666/1993 que não tiveram sua aplicação excepcionada ou temperada pela Lei da Pandemia, tais como a exigência de quantitativo da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial (artigo 6º, inciso XI, c/c artigo 7º , § 9o , e art. 24, inciso IV, da Lei Federal nº 8.666/1993), de habilitação técnica e jurídica do contratado (artigo 27 da Lei Federal nº 8.666/1993) etc**.

Feitas estas breves considerações, passa-se, na sequência, a analisar as razões de defesa apresentadas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de

[4] Fiscalização 269/2020 – Processo TCE-RJ TCE nº 101.739-9/20 – Incluída com vistas à realização de controle concomitante das contratações e atividades executadas no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro por órgãos e entidades jurisdicionados, ao longo do período de situação de emergência de saúde pública de que trata a Lei Federal nº 13.979 de 06.02.2020, em consonância com o disposto no item 8.6 do Manual de Auditoria Governamental – MAG do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE-RJ, que define tal instrumento de fiscalização.

Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação.

Em razão de os responsáveis terem sido notificados, pela decisão plenária de 14/12/2020, a apresentarem razões de defesa face iguais irregularidades e considerando que ambas as peças defensivas trazem os mesmos argumentos, seu exame será feito em conjunto na sequência.

(II)

DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELA SRA. SIMONE FLORES SOARES DE OLIVEIRA BARROS (DOCUMENTO TCERJ Nº 003.136-4/21) E PELO SR. LUCIANO DE ALMEIDA LOURENÇO (DOCUMENTO TCERJ Nº 003.133-2/21)

Relembre-se, de início, que os responsáveis foram notificados a apresentar razões de defesa face às seguintes irregularidades:

> **i. Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;**
> **ii. Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93;**
> **iii. Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo**

único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

b) Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:

DATA	DOCUMENTO
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;

g) Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;

h) Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;

iv. Contratação no valor total de R$ 2.126.094,33, em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de R$ 2.117.094,33, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal;

v. Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como a subcontratação dos serviços, pois em 2019 a ABM não possuía funcionários e do projeto básico deficitário).

Em relação aos itens "i" e "ii", a Sra. Simone Flores Soares de Oliveira e o Sr. Luciano de Almeida Lourenço informaram que a contratação se deu com base na Lei Federal nº 13.979/2020, aduzindo, ainda à Nota Técnica nº 001/20, de 27/03/2020, desta Corte de Contas, devidamente comunicada a todos os chefes do Poder Executivo dos entes federativos submetidos à jurisdição

deste Tribunal, que dispõe sobre orientações acerca da realização de procedimentos de contratação, direta ou mediante licitação, para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

Narram que, quanto à estimativa da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, foi informado que os integrantes da Administração Pública fizeram o seu melhor, com as condições que dispunham, conforme exame do Plano de Contingência elaborado pela Municipalidade em 02/03/2020 e aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, em obediência à Lei Federal nº 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP nº 926, de 20/03/2020, destacando o artigo 4º-B, inciso IV, da referida Lei.

Entendo que a argumentação dos interessados não deve prosperar, acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do Ministério Público de Contas. Embora o artigo 4º-E, *caput* e § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020 permitam a apresentação de termo de referência ou de projeto básico simplificado nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública por todos vivida, **é dever do gestor justificar o quantitativo necessário ao atendimento da situação emergencial que se pretende suprir por meio da referida contratação, com seus custos unitários, bem como a destinação dos bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração**.

Como apontado pelo Tribunal de Contas da União em recente julgado, noticiado no Boletim de Jurisprudência nº 312:

> Os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus (covid-19) devem ser instruídos com a devida motivação dos atos, por meio, no mínimo, de justificativas específicas acerca da necessidade da contratação e da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação a ser dada ao objeto contratado (art. 4º-E, § 1º, da Lei 13.979/2020).
> Acórdão 1335/2020-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER
> ÁREA: Licitação | TEMA: Dispensa de licitação | SUBTEMA: Emergência

A justificativa da quantidade de bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração Pública, exigida pelo artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993 enquanto anexo

obrigatório do edital de licitação e no artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 como elemento integrante do termo de referência, possui diversas funções no âmbito das licitações e contratos administrativos, sendo exigida, ainda, na contratação direta (por dispensa ou por inexigibilidade de licitação).

De início, a indicação do quantitativo de itens a ser objeto do contrato administrativo é de fundamental importância para que os licitantes possam aferir se possuem capacidade econômico-financeira e técnica para atender à demanda da Administração Pública contratante.

Como apontado pelo TCU, o projeto básico, ao lado do orçamento estimado em planilha de quantitativos e custos unitários como parte integrante do edital, "*não se trata de exigência meramente formal ou que não mereça observância. A ausência desses documentos, a par de ir de encontro às disposições legais, acarreta a impossibilidade de o concorrente ter noção da dimensão do serviço a ser licitado para aquilatar se poderá ou não participar do certame*" (Acórdão nº 2.048/2006, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, julgamento em 08/11/2006).

Além disso, o quantitativo de itens é indispensável para que se possa aferir a compatibilidade do valor estimado da licitação com os créditos orçamentários que lhe sejam destinados. Seria irrazoável supor que a Administração Pública, ao realizar um procedimento licitatório, não indicasse o *quanto* pretende adquirir e, portanto, impedisse que se pudesse verificar o *quanto* do que pretende comprar pode, faticamente, pagar, à luz da disponibilidade orçamentário-financeira prevista.

Neste cenário, o exercício das funções de controle interno e externo se tornaria bastante dificultosa, bem como os licitantes correriam maiores riscos diante da total imprevisibilidade a respeito da capacidade da Administração Pública em cumprir suas obrigações contratuais, o que, sem dúvidas, encareceria o valor da futura contratação, em prejuízo à economicidade e à eficiência nas contratações.

Ainda, tal elemento das licitações e contratos administrativos constitui **fator a influenciar na economicidade da contratação**, na medida em que, diante da previsibilidade do quanto a Administração pretende adquirir, os licitantes podem formular suas propostas levando em conta a economia de escala possível de ser obtida na hipótese (quanto maior a quantidade de itens a ser alienada, tendencialmente, o custo unitário de venda será menor).

Por fim, a justificativa da quantidade de bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração Pública permite aos órgãos de controle analisar o planejamento das contratações públicas, de modo a verificar se há adequação da demanda contratada com as necessidades públicas que se pretende suprir, **evitando-se tanto o dispêndio desnecessário de recursos públicos (em havendo aquisição em excesso, caracterizando superfaturamento) ou o dispêndio insuficiente de recursos públicos (em havendo aquisição a menor, em prejuízo à eficiência)**.

No caso em tela, como se extrai do projeto básico (fls. 04 a 18 do processo administrativo nº 3.304/2020), **houve, tão somente, o indicativo da quantidade de bens e serviços a serem adquiridos pela Administração municipal, sem que seja justificado o porquê da eleição daquele quantitativo**. Peço vênia para transcrever o trecho pertinente do projeto básico, que bem demonstra o que se está afirmando:

> Devido à necessidade de tomadas de providências imediatas e urgentes na atuação preventiva e enfrentamento à disseminação da COVID19, ocasionada pelo novo coronavírus, bem como a necessidade de garantir o pleno atendimento do ser humano neste momento de pandemia deflagrada, a Secretaria Municipal de Saúde necessita da execução de serviços abaixo especificados:

A seguir, são elencados os bens e serviços que, alegadamente, atendem às necessidades públicas de montagem do Hospital de Campanha do Município de Quissamã, **sem que, repita-se, haja a mínima justificativa no projeto básico a respeito dos quantitativos adquiridos pela Administração Pública Municipal, constituindo falha grave no planejamento da contratação pública, com inegáveis prejuízos à competitividade, à economicidade e eficiência e à moralidade administrativas, em especial, diante da escassez de recursos públicos para atender às demandas que o enfrentamento à COVID-19 produz**.

Esta falha ocasionou não apenas a violação ao artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993, **como também, constitui grave equívoco na elaboração do projeto básico à luz do artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/1993, com os temperamentos trazidos pelo artigo 4º-E, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020, ao permitir a elaboração de projeto básico e termo de referência simplificados nas contratações envolvendo aquisições**

ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública.

Não obstante tenha sido encaminhado, em atendimento à decisão monocrática de 09/07/2020, documentos contendo a previsão de consumo mensal dos insumos no Hospital de Campanha, e também a justificativa técnica dos equipamentos, como bem anotado pelo corpo instrutivo em sua manifestação processual mais recente, bem como na instrução de 03/09/2020, **tais documentos não compuseram o projeto básico, sendo produzidos, provavelmente, em data posterior, evidenciando a ausência de estudos técnicos preliminares que demonstrassem a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em desacordo com o artigo 6º, inciso IX c/c artigo 7º, § 9º e artigo 24, inciso IV da Lei Federal 8.666/1993**.

Assim sendo, acompanhando o corpo instrutivo e o Ministério Público Especial, em relação às irregularidades "i" e "ii"[5] imputadas aos responsáveis Srs. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e Luciano de Almeida Lourenço, entendo que as razões de defesa apresentadas devem ser rejeitadas.

Passo, assim, a analisar as razões defensivas apresentadas em face da irregularidade "iii". Por se tratarem, em verdade, de diversas constatações referentes a um único ponto objeto de questionamento por esta Corte de Contas, a análise será feita item por item, de modo a tornar mais didática a compreensão das razões de decidir.

De início, em relação à irregularidade "iii.a"[6], os jurisdicionados sustentam que não houve direcionamento da contratação, tampouco infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, uma vez que a escolha do fornecedor se deu após a conclusão do mapa de preços (fls. 30-31 do processo administrativo respectivo), tendo a ABM Saúde sido contratada por apresentar o menor preço, conforme parecer da Auditoria Interna (fl. 97).

[5] i. Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;

[6] iii. Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:

a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

Os jurisdicionados complementaram aduzindo que desconhecem dispositivo legal que autorize a exigência de RAIS atualizada ou documento equivalente aos potenciais fornecedores durante o procedimento interno de formação do preço para fins de contratação direta, entendendo que tal exigência restringe a competição e impede que a Administração encontre os melhores preços e condições de contratação.

Ademais, sustentam que tal exigência não é compatível com o ordenamento jurídico, destacando que, conforme jurisprudência do TCU, seria irregular a exigência de comprovação de vínculo empregatício do responsável técnico de nível superior com a empresa licitante, uma vez que extrapola as exigências de qualificação técnico-profissional definidas no artigo 30, inciso II e § 1º, da Lei Federal nº 8.666/1993.

A despeito da ausência de exigência legal de apresentação de RAIS ou CAGED para fins de habilitação em certame licitatório ou para contratar com a Administração Pública, **fato é que os mencionados cadastros constituem importante vetor de análise da capacidade técnica do contratado para cumprir suas obrigações, bem como na avaliação da seriedade de sua proposta de preços, evitando-se prejuízo, igualmente, à competitividade do certame licitatório**.

Como anotado pela 3ª CAM em sua instrução de 03/07/2020 a respeito do teor deste ponto levantado pela representação encaminhada pela SGE:

> Outro ponto relevante no Relatório apresentado pelo NICE (ANEXO 02 RELATÓRIO DE CRUZAMENTO DE DADOS NICE) é que **as empresas ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI, em consulta ao RAIS e CAGED, não apresentaram a contagem de funcionários no exercício de 2019, o que a princípio indica que não possuíam funcionários registrados para aquele exercício. O que põe em dúvida se estas empresas possuíam capacidade operativa para assumir o objeto de alta complexidade tratada no presente contrato (Hospital de Campanha com 10 leitos de UTI). Este fato impacta diretamente na pesquisa efetuada, pois se as empresas citadas não possuíam a capacidade de prestar diretamente os serviços objeto da contratação esta não teria qualquer eficácia para ser utilizada como fundamento do preço do ato e da escolha do fornecedor**, caso essas empresas pudessem executar o objeto somente mediante a subcontratação de todo o objeto ou da maior parte, não haveria sentido em consultá-las para compor a pesquisa de preços. (original não grifado)

O corpo instrutivo, em sua manifestação processual mais recente, de 16/04/2021 narra que a empresa ABM Saúde, vencedora do procedimento simplificado de contratação, informou realizar suas operações como **empresário individual**, sendo certo que, em seu cadastro junto à Receita Federal, informou se tratar de uma **sociedade em conta de participação**, tendo adotado o código CNAE 212-7, referente a este tipo societário, na forma da Instrução Normativa RFB nº 1.862 de 2018.

Parece pouco crível que um empresário individual, sem empregados cadastrados, consiga atender a demanda contratada pela Administração Pública, mormente, em se tratando da operação de hospital de alta complexidade, com **DEZ** leitos de UTI, destinados ao combate à COVID-19, doença que, naquele mês de março de 2020, ainda possuía reduzido conhecimento técnico a seu respeito.

Como se não fosse suficiente, é de se destacar que, pelo que se extrai dos autos do processo administrativo, **não houve qualquer exigência de comprovação da capacidade técnica do contratado por parte da Administração**. Como bem destacado pela instância técnica em sua instrução de 03/07/2020 e reiterado na manifestação de 03/09/2020:

> Em consulta ao Portal da Receita Federal, verificou-se que ANDRÉ LUÍS RIBEIRO – ABM SAÚDE trata-se de empresário individual, sediado na Rua Voluntários da Pátria, 500 (sala 201), Centro, Campo dos Goytacazes, Rio de Janeiro, com capital social de R$ 1 milhão. Dentre as 20(vinte) atividades econômicas que exerce, em diferentes ramos, consta como principal "atividades de profissionais da área de saúde não especificada anteriormente", o que por si só é um potencial risco, tendo em vista as complexidades advindas de um empresário individual atuar em tantas áreas diferentes.
> Apesar do objeto do Contrato no 055/2020 possuir um elevado grau de complexidade, não foi efetuada nenhuma exigência pertinente à comprovação de capacidade técnica no processo administrativo, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal, o que põe em dúvida a capacidade operacional da contratada para atender aos requisitos constantes no Projeto Básico e no Contrato.

Evidente, pois, **a falta de zelo da Administração na escolha do contratado, ao não exigir, ainda que de maneira simplificada, a demonstração de que possuía capacidade técnica para adimplir com suas obrigações**. Mais do que o prejuízo à competitividade, o agir negligente dos jurisdicionados colocou em severo risco o patrimônio público, em especial, ao se levar em conta,

como se verá na sequência, que ocorreu o pagamento adiantado de parcela significativa do valor da contratação.

Trata-se de conduta de elevada reprovabilidade, mormente, ao se levar em conta que diz respeito à contratação direta – portanto, desacompanhada de prévio procedimento licitatório – e considerando o valor da contratação, da ordem de **R$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais**) e sua finalidade de fazer frente à pandemia de COVID-19, em que **todo e qualquer dispêndio de recursos públicos deveria ser objeto de rigoroso controle, diante de sua escassez**.

Assim, entendo que a irregularidade "iii.a" não foi elidida pelos responsáveis, impondo-se a rejeição das razões de defesa apresentadas.

No que tange à irregularidade "iii.b"[7], chama bastante atenção o fato de que o pedido de contratação de serviços, ocorrido em **23/03/2020**, foi formulado **no mesmo dia** em que obtida a primeira proposta, no caso, enviada pela Tuise, sendo certo que, no dia seguinte, foi **elaborado o projeto básico e coletadas as demais propostas** (no caso em tela, as propostas do Instituto Lagos, da Sociedade Beneficente Caminho de Damasco e da ABM Saúde, a qual se sagrou vencedora do procedimento simplificado).

Causa bastante estranheza o fato de que, antes mesmo de o projeto básico ter sido elaborado – **e, portanto, que os potenciais contratados pudessem ter a exata dimensão da demanda que a Administração pretendia atender e de que forma este atendimento deveria ocorrer** – já houvesse sido apresentada proposta ou, ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde tivesse condições de consultar os eventuais fornecedores.

Relembre-se que, pelo artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 e pelo artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, **a elaboração do projeto básico é etapa da contratação pública relacionada à fase interna, e que antecede logicamente a apresentação das propostas pelos licitantes e/ou contratados, em se tratando de hipótese de dispensa de licitação, pois essa diz respeito à fase externa da contratação**.

A situação é de tamanha gravidade que, no item 2.2 do projeto básico, **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde (fls. 06 do processo administrativo nº**

[7] Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação. O quadro com o encadeamento da contratação está colacionado em trecho anterior deste voto.

3.304/2020 – fls. 05 do Anexo 01 da Representação). Trata-se, salvo melhor juízo, de situação inédita: antes mesmo de, por meio do projeto básico, ser definido de maneira clara o que pretende contratar, a Administração já sabe, de antemão, qual a melhor proposta irá atender aos seus anseios.

Mais do que mera irregularidade ou formalismo excessivo por parte do órgão controlador, a conduta dos jurisdicionados indica **indícios de que houve direcionamento indevido na escolha da contratada** ou, ainda – e, assim, com maior prejuízo à competitividade – **que o projeto básico foi elaborado de modo a que aquela demanda somente pudesse ser atendida pelo contratado escolhido pela Administração Pública**.

Especificamente sobre a subcontratação do serviço de montagem de tenda, o qual foi subcontratado pelo contratado **antes mesmo de ser feita a requisição do objeto do contrato pela Administração**, ainda em 16/03/2020, o item será abordado mais adiante, nos itens "iii.d" e "iii.e". Neste momento, vale destacar que a atitude do empresário individual Andre Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde reforça as evidências no sentido de que houve direcionamento da contratação pública em seu favor e ação combinada entre contratante e contratado.

Assim, entendo que a irregularidade "iii.b" não foi elidida pelos responsáveis, impondo-se a rejeição das razões de defesa apresentadas.

Quanto à irregularidade "iii.c[8]", como bem anotado pelo corpo instrutivo, a pesquisa de preços realizada "em mãos" não garantiu agilidade na formação de preços, como alegado pela jurisdicionada, na medida em que tão somente um dos fornecedores consultados (Sociedade Beneficente Caminho de Damasco) possui endereço no Município de Quissamã, exigindo, assim, o deslocamento físico de agentes públicos para diligenciar, junto a cada fornecedor, a obtenção da respectiva proposta.

É irrazoável – quiçá, inverossímil e contrário às diretrizes mais basilares da boa gestão da coisa pública – supor que, em plena era digital, a obtenção de propostas "de porta em porta" de cada fornecedor seja mais eficiente e atenda melhor à economicidade do que o simples envio de um

[8] c) Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas.

email, ligação telefônica ou protocolo junto ao respectivo órgão para que se pudesse obter o orçamento pretendido.

Além disso, a coleta "em mãos" cria maior dificuldade para preservação da autenticidade e sigilo das propostas em comparação com o seu entranhamento em processo administrativo quando de seu recebimento via *email*, colocando a lisura do procedimento de contratação em xeque e permitindo o direcionamento da contratação em favor de algum proponente em específico.

Assim, entendo que a irregularidade "iii.c" não foi elidida pelos responsáveis, impondo-se a rejeição das razões de defesa apresentadas.

As irregularidades "iii.d" e "iii.e"[9] serão analisadas em conjunto, posto dizerem respeito à subcontratação do serviço de montagem do hospital de campanha: o primeiro questionamento objeto da notificação diz respeito ao fato de que a subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha antecedeu a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, e o segundo é o fato de inexistir cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação de serviços no referido contrato.

Os responsáveis, com efeito, se limitaram a argumentar que a engenheira contratada prestou tão somente os serviços de responsabilidade técnica do empreendimento para fins de coordenação dos serviços de montagem, o que não se confunde com a execução desses serviços. Contudo, como bem anotado pela 3ª CAM em sua instrução de 06/04/2021, a Cláusula Primeira do contrato firmado entre a ABM Saúde e a Sra. Daniella Viana Rodrigues deixa claro que o objeto do contrato envolve a prestação de serviços técnicos profissionais de engenharia e de responsabilidade técnica referentes à montagem da estrutura do Hospital de Campanha.

Além disso, não houve argumentação dos responsáveis quanto ao fato de que a subcontratação do serviço de montagem do Hospital de Campanha **ocorreu antes mesmo de ser feita a requisição do objeto pela Administração que deu origem ao Contrato nº 055/2020**, que ocorreu ainda em **16/03/2020**. Relembre-se que o pedido de contratação dos serviços ocorreu em **23/03/2020**, nos termos da CI 62/2020.

[9] d) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;
e) Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

No ponto, reporto-me ao seguinte trecho da instrução da 3ª CAM de 03/09/2020, que arrematou com especial acuidade o que se está tratando neste momento:

> Não há elemento que indique a existência de fato superveniente para justificar a **subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha** foi totalmente terceirizado à Sra. Daniella Vianna Rodrigues, conforme contrato de prestado de serviços inserto às fls. 73/76 do processo administrativo, **datado de 16/03/2020**, com previsão de pagamento de R$ 5.000,00 à referida empresária pela ABM SAÚDE.
> Não só não houve a comprovação de fato superveniente, mas como a **celebração da referida subcontratação (16/03/2020) foi anterior a ratificação da dispensa emergencial em 27/03/2020** (fls. 104 do processo administrativo no 3304/2020). Tal fato põe a credibilidade de todo o processo de dispensa de licitação em xeque.
> A escolha da contratada, em tese, teria ocorrido por esta ter apresentado o menor preço na consulta de preços realizadas. **No entanto, a empresa contratada já teria firmado contrato subcontratando parte dos serviços, antes até da formalização do processo de dispensa de licitação**.
> **A subcontratação de terceiros, em razão da incapacidade operacional da contratada para prestar diretamente os serviços, pode denotar falha no processo de escolha da contratada**, em razão de consulta à empresa com capacidade limitada para o atendimento do objeto contratual, e pode causar reflexos na economicidade dos valores pactuados, tendo em vista a necessidade de atender às margens de lucro da contratada e despesas administrativas das respectivas subcontratadas.

O encadeamento lógico do procedimento de contratação, como já fora anteriormente mencionado e, agora, é reforçado, demonstra indícios de direcionamento indevido da contratação em favor da ABM Saúde, mormente, ao se constatar que, **antes mesmo de ser contratada pela Administração Pública e a despeito da inexistência de permissivo contratual no Contrato nº 055/2020**, a pessoa jurídica já havia contratado profissional para, frise-se, realizar parcela do objeto contratual da avença que iria se celebrar com o Poder Público.

Assim, entendo que as irregularidades "iii.d" e "iii.e" não foram elididas pelos responsáveis, impondo-se a rejeição das razões de defesa apresentadas.

Em relação à irregularidade "iii.f"[10], os jurisdicionados sustentam que a antecipação de pagamento nas compras públicas é medida excepcional e se fez necessária haja vista a escassez dos

[10] f) Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;"

bens necessários ao enfrentamento da pandemia durante o mês de março, somada às dificuldades impostas pelo *lockdown* decretado pelo governo do Estado e municípios vizinhos.

Em acréscimo, os notificados dissertam que a medida foi prevista contratualmente e mais econômica para o Município, indicando, neste sentido, o mapa de preços. Destacam, também, que a inviabilidade da exigência da garantia diante da situação dramática foi reconhecida pelo artigo 1º da MP 961/2020, que admitiu como suficiente a existência de previsão contratual de devolução de verba antecipada, em caso de inexecução do objeto.

Ademais, informam que a verba antecipada foi corretamente empregada pelo fornecedor, com o atendimento tempestivo das demandas de saúde relacionadas ao enfrentamento da pandemia, registrando que o município de Quissamã constitui referência em saúde para moradores de municípios vizinhos.

Não obstante o artigo 1º, inciso II, e §§ 1º e 2º, da Lei Federal nº 14.065/2020[11] autorize o pagamento antecipado nas licitações e contratos administrativos relacionados às contratações referentes ao combate à pandemia de COVID-19, bem como, no caso concreto, possa ser admitida esta providência, como já reconhecido pelo Tribunal de Contas da União em algumas oportunidades[12], fato é que a Administração Pública deve se cercar de cautelas com vistas a reduzir

[11] Art. 1 º A administração pública dos entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos fica autorizada a:
(...)
II - promover o pagamento antecipado nas licitações e nos contratos, desde que:
a) represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou
b) propicie significativa economia de recursos; e
(...)
§ 1º Na hipótese de que trata o inciso II do **caput** deste artigo, a Administração deverá:
I - prever a antecipação de pagamento em edital ou em instrumento formal de adjudicação direta; e
II - exigir a devolução integral do valor antecipado na hipótese de inexecução do objeto, atualizado monetariamente pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ou índice que venha a substituí-lo, desde a data do pagamento da antecipação até a data da devolução.
§ 2º Sem prejuízo do disposto no § 1º deste artigo, a Administração deverá prever cautelas aptas a reduzir o risco de inadimplemento contratual, tais como:
I - a comprovação da execução de parte ou de etapa inicial do objeto pelo contratado, para a antecipação do valor remanescente;
II - a prestação de garantia nas modalidades de que trata o art. 56 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, de até 30% (trinta por cento) do valor do objeto;
III - a emissão de título de crédito pelo contratado;
IV - o acompanhamento da mercadoria, em qualquer momento do transporte, por representante da Administração; ou
V - a exigência de certificação do produto ou do fornecedor.

[12] Nesta linha, como já decidido pela Corte federal de contas, "o *pagamento antecipado* não é vedado pelo ordenamento jurídico, contudo, é admitido apenas em situações excepcionais. A possibilidade de *pagamento* adiantado deve ser condicionada à existência de interesse público devidamente demonstrado, previsão no edital e exigência de garantias." (Acórdão 3614/2013-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, ÁREA: Contrato Administrativo | TEMA: *Pagamento antecipado* | SUBTEMA: Requisito).

o risco de inadimplemento do contratado, tais como a análise adequada de sua capacidade técnica-operacional, a exigência de garantias econômico-financeiras, dentre outras.

No caso em tela, **especificamente quanto à previsão contratual da possibilidade de antecipação do pagamento como condição para obtenção dos bens contratados (item 4.1 da Cláusula Quarta do Contrato nº 055/2020)**, entendo que, de fato, diante do cenário de escassez de equipamentos médicos ocorrido no começo do ano de 2020, não há ilegalidade a ser reprimida por esta Corte de Contas, mormente, ao se considerar que, mesmo antes da edição da MP nº 961/2020, a jurisprudência já admitia o pagamento antecipado em hipóteses excepcionais e justificáveis, como acima mencionado.

Contudo, o que se percebe é que a Administração, cumulativamente, não exigiu do contratado as garantias necessárias de que iria adimplir o contrato, bem como executou quase metade das cláusulas financeiras do contrato logo em seu início. Ao agirem dessa forma, os jurisdicionados **criaram severos riscos ao erário, em conduta fortemente temerária, negligente e violadora de princípios mais basilares da boa gestão da coisa pública**.

Peço vênia para transcrever o seguinte trecho da informação da 3ª CAM de 03/07/2020, o qual assenta de que maneira se desenvolveu a antecipação dos pagamentos e as razões pelas quais esse agir da Secretaria Municipal de Saúde de Quissamã se revelou de extremo risco para com a proteção ao patrimônio público:

> Há a mera alegação no item 11.1 do Projeto Básico fundamentando o pagamento antecipado na própria situação de emergência e na escassez de equipamentos e mão de obra, em razão da crescente e desenfreada demanda e desproporcional oferta. Entretanto, não há nenhum elemento provando a referida alegação.
>
> Observa-se que, **houve previsão de pagamento antecipado de até R$ 1.056.611,33, que corresponde a 47,03% do valor contratado, sem que houvesse previsão de garantia a ser prestada pela contratada**.
>
> Tais fatos podem indicar que a empresa contratada não teria recursos próprios para atender os prazos previstos no Projeto Básico (item 5):

	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	PRAZO	VALOR PREVISTO
1	Montagem e Instalação das tendas, equipamentos (gerador/iluminação/ar condicionado/piso/iluminação)	27/03/2020	R$ 315.000,00
2	Instalação dos Leitos de UTI (equipamentos: camas de TI, Bombas de Infusão, Carro de Reanimação, Desfibrilador, Eletrocardiógrafo, Negatoscópio, Oxímetro de Pulso, Supor para Soro, EPI Específico, EPI Comum)	31/03/2020	R$ 213.266,40
3	Respiradores e Monitores	Até 25 dias após a celebração do contrato	R$ 173.571,60
			R$ 701.838,00

Os valores pertinentes aos itens acima destacados, que deveriam ser implementados até 25 dias após a celebração do Contrato corresponde a mais de **70% do capital social da contratada**, de R$ 1 milhão.

Diante dos fatos expostos, é visível a atuação temerária da Administração Municipal em inverter as fases da despesa, ao possibilitar o pagamento de até **R$ 1.056.611,33** sem ter a devida contrapartida (liquidação), como estabelecido no Projeto Básico.

Ressalta-se, ainda que o empresário ANDRÉ LUIS RIBEIRO BORGES solicitou sua inscrição na Junta Comercial do Rio de Janeiro por meio de requerimento datado de 14/12/2018 (fls. 57 do processo administrativo), o que indica que este operava no máximo há 1 ano e três meses quando foi efetuada a contratação em tela.

Conforme informação extraída do Portal BI, em 17/06/2020, haviam sido pagos os seguintes valores para atender a presente contratação:

NOTA DE EMPENHO	DATA	VALOR		
		EMPENHO	LIQUIDAÇÃO	PAGAMENTO
578	27/03/2020	R$1.054.611,33	R$ 100.927,96	R$84.779,49

Em consulta ao Portal da Receita Federal[13], verificou-se que ANDRÉ LUÍS RIBEIRO – ABM SAÚDE trata-se de empresário individual, sediado na Rua Voluntários da Pátria, 500 (sala 201), Centro, Campo dos Goytacazes, Rio de Janeiro, com capital social de R$ 1 milhão.

Dentre as 20(vinte) atividades econômicas que exerce, em diferentes ramos, consta como principal *"atividades de profissionais da área de saúde não especificada anteriormente"*, o que por si só é um **potencial risco, tendo em vista as complexidades advindas de um empresário individual atuar em tantas áreas diferentes.**

Apesar do objeto do Contrato nº 055/2020 possuir um elevado grau de complexidade, **não foi efetuada nenhuma exigência pertinente à comprovação de capacidade**

[13] http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp?cnpj=

> **técnica** no processo administrativo, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal, o que põe em dúvida a capacidade operacional da contratada para atender aos requisitos constantes no Projeto Básico e no Contrato. (grifos no original)

Assim, entendo que a irregularidade "iii.f" não foi elidida pela defesa dos interessados, justificando-se a rejeição das razões que foram apresentadas.

No que tange à irregularidade "iii.g"[14], acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do *Parquet* Especial, entendo que as razões defensivas podem prosperar, na medida em que a retenção de ISS se deu, tão somente, em relação aos valores adiantados a título de aquisição de bens, inexistindo desrespeito à Cláusula 4.1 do Contrato nº 055/2020, que dispõe que a antecipação de pagamento não se aplica aos valores pertinentes à mão de obra, tampouco ao ofício de 10/04/2020, que indica que só houve disponibilização de mão de obra a partir da mencionada data, em que houve a confirmação do primeiro caso de contágio dentro do Município de Quissamã.

Em relação à irregularidade "iii.h"[15], os jurisdicionados sustentam que a contratação atendeu aos ditames da Lei Federal nº 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP 926/2020, bem como que a exigência de atestados de capacidade técnica constitui ato discricionário do gestor, informando, ainda, que a não exigência dos atestados atendeu às regras de desburocratização e à urgência que a situação demandava em março de 2020, inexistindo, assim, prejuízo para a Administração Pública.

O argumento não deve prosperar. De início, é de se pontuar que a Lei Federal nº 13.979/2020, **em nenhum momento, exonerou o gestor público do dever de exigir do contratado a comprovação de que possui capacidade técnica, operacional e financeira de adimplir com as obrigações advindas do contrato administrativo a ser celebrado. O que há, repita-se, é a deformalização da maior rigidez técnica trazida pela Lei Federal nº 8.666/1993 em matéria de dispensa e inexigibilidade de licitação (e.g., possibilidade de elaboração de**

[14] Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;"

[15] Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal"

projeto básico simplificado em detrimento de um projeto completo, exigível à luz da então Lei Geral de Licitações e Contratos).

No caso sob exame, o que se vê é que não houve a exigência de **qualquer** atestado, ainda, que mínimo, a respeito da capacidade técnica do contratado. O que se viu, pois, foi a apresentação de contrato social, com capital social de um milhão de reais, de acordo com o art. 31, §§ 2º e 3º da Lei Federal nº 8.666/1993 – e, portanto, compatível com o valor contratado – e de certidões de regularidade fiscal.

Relembre-se, no ponto, que a despeito da ausência de exigência legal de apresentação de RAIS ou CAGED para fins de habilitação em certame licitatório ou para contratar com a Administração Pública, **fato é que os mencionados cadastros constituem importante vetor de análise da capacidade técnica do contratado para cumprir suas obrigações, bem como na avaliação da seriedade de sua proposta de preços, evitando-se prejuízo, igualmente, à competitividade do certame licitatório**.

A ABM Saúde, contratada pela Secretaria Municipal de Saúde, **não apresentou contagem de funcionários no exercício de 2019, o que, como bem anotado pelo corpo instrutivo em sua manifestação de 03/09/2020, a princípio, indica que não possuía funcionários registrados para o referido exercício, colocando em dúvida se a pessoa jurídica possuía capacidade operativa para assumir o objeto de alta complexidade tratado no Contrato n º 055/20**.

Além disso, dentre as **20 (vinte) atividades econômicas** que o contratado exerce, em diferentes ramos, consta como principal "*atividades de profissionais da área de saúde não especificada anteriormente*", o que por si só é um potencial risco, tendo em vista as complexidades advindas de um empresário individual atuar em tantas áreas diferentes.

Em síntese, como anotado na instrução de 03/07/2020, da 3ª CAM, apesar do objeto do Contrato nº 055/2020 possuir um elevado grau de complexidade, **não foi efetuada nenhuma exigência pertinente à comprovação de capacidade técnica no processo administrativo, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal, o que põe em dúvida a capacidade operacional da contratada para atender aos requisitos constantes no projeto básico e no contrato, demonstrando que sua escolha não foi a que melhor atenderia ao interesse público**.

Assim, entendo que a irregularidade "iii.h" não foi elidida pela defesa dos interessados, justificando-se a rejeição das razões que foram apresentadas.

Passo, agora, a analisar a irregularidade "iv[16]" da notificação endereçada e as razões de defesa apresentadas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação.

Acompanhando a proposição da instância técnica, entendo que as razões defensivas, no ponto, devem prosperar. Conforme esclarecimento encaminhado pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges – ABM Saúde (Documento TCERJ nº 003.858-4/21), a proposta juntada aos autos pela contratada em 30/07/2020 (Documento TCERJ nº 16.003- 2/20), apresentou o valor errado, tratando-se de erro material. A interessada encaminhou cópia da proposta juntada ao processo de contratação, no valor de R$ 2.126.094,33 (Protocolo eletrônico #2211344), indicando que o valor confere com o valor total do contrato.

Por fim, quanto ao item "v"[17] da notificação, como bem pontuado pela 3ª CAM em sua instrução de 06/04/2021 e reiterado ao longo deste voto e de instruções anteriores, o que se nota é a existência de fortíssimos indícios de direcionamento da contratação em favor da pessoa jurídica efetivamente contratada, mormente, ao se ver que, no item 2.2 do projeto básico, **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde. Repita-se, trata-se, salvo melhor juízo, de situação inédita: antes mesmo de, por meio do projeto básico, ser definido de maneira clara o que pretende contratar, a Administração já sabe, de antemão, qual a melhor proposta irá atender aos seus anseios.**

Mais do que mera irregularidade ou formalismo excessivo por parte do órgão controlador, a conduta dos jurisdicionados indica **fortíssimos indícios de que houve direcionamento indevido na escolha da contratada** ou, ainda – e, assim, com maior prejuízo à competitividade -

[16] iv. Contratação no valor total de R$ 2.126.094,33, em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de R$ 2.117.094,33, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal

[17] v. Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como a subcontratação dos serviços, pois em 2019 a ABM não possuía funcionários e do projeto básico deficitário);"

que o projeto básico foi elaborado de modo a que aquela demanda somente pudesse ser atendida pelo contratado escolhido pela Administração Pública.

O projeto básico, com efeito, elenca os bens e serviços que, alegadamente, atendem às necessidades públicas de montagem do Hospital de Campanha do Município de Quissamã, **sem que, conforme mencionado anteriormente, haja a mínima justificativa no projeto básico a respeito dos quantitativos adquiridos pela Administração Pública Municipal, constituindo falha grave no planejamento da contratação pública, com inegáveis prejuízos à competitividade, à economicidade e eficiência e à moralidade administrativas, em especial, diante da escassez de recursos públicos para atender às demandas que o enfrentamento à COVID-19 produz**.

Esta falha ocasionou não apenas a violação ao artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993, **como também, constitui grave equívoco na elaboração do projeto básico à luz do artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/1993, com os temperamentos trazidos pelo artigo 4º-E, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020, ao permitir a elaboração de projeto básico e termo de referência simplificados nas contratações envolvendo aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública**.

Some-se a isso que, no caso sob exame, o que se vê é que não houve a exigência de **qualquer** atestado, ainda, que mínimo, a respeito da capacidade técnica do contratado. O que se viu, pois, foi tão somente a apresentação de contrato social, com capital social de um milhão de reais, de acordo com o artigo 31, §§ 2º e 3º, da Lei Federal nº 8.666/1993 – e, portanto, compatível com o valor contratado – e de certidões de regularidade fiscal. Assim, entendo que a irregularidade "v" não foi elidida pela defesa dos interessados, justificando-se a rejeição das razões que foram apresentadas.

(III)

CONCLUSÃO DA ANÁLISE DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELA SRA. SIMONE FLORES SOARES DE OLIVEIRA BARROS (DOCUMENTO TCERJ Nº 003.136-4/21) E PELO SR. LUCIANO DE ALMEIDA LOURENÇO (DOCUMENTO TCERJ Nº 003.133-2/21)

Neste momento, apresento a conclusão da análise das razões defensivas apresentadas pela Sra. Simone Flores Soares de Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação.

Em apertada síntese, entendo que as razões defensivas apresentadas devem prosperar em parte, já havendo elementos suficientes para a declaração de ilegalidade do ato de dispensa de licitação, bem como do Contrato nº 055/2020, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:

> **i. Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso IX, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;**
>
> **ii. Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em inobservância ao que estabelece o artigo art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93; (Item V.2 da Decisão Plenária)**
>
> **iii. Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal nº 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações: (Item V.3 da Decisão Plenária)**
>
> **iii.1. Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;**
>
> **iii.2. Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação:**

DATA	DOCUMENTO
23/03/20	PEDIDO DA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS (CI62/2020)
24/03/20	PROJETO BÁSICO
24/03/20	PROPOSTA INSTITUTO LAGOS
SEM DATA	PROPOSTA EXTRACLASSE
24/03/20	PROPOSTA SOC BENEF CAMINHO DE DAMASCO
23/03/20	PROPOSTA TUISE
24/03/20	PROPOSTA ABM SAÚDE
27/03/20	CONTRATO Nº 55/2020
16/03/20	SUBCONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE MONTAGEM DE TENDA

iii.c. Realização de todo o processo de pesquisa de preços "em mãos", tanto o envio do pedido de cotação de preços, como o recebimento das propostas;

iii.d. Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha ter antecedido a própria ratificação da dispensa emergencial, que originou o Contrato nº 55/2020, celebrado com o empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE;

iii.e. Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;

iii.f. Antecipação de pagamento, sem as devidas cautelas, como a previsão de garantia a ser prestada pela contratada, e sem restar comprovada tratar-se de condição indispensável para se obter o bem ou assegurar a prestação do serviço, ou ainda para propiciar significativa economia de recursos;

iii.g. Não exigir comprovação de capacidade técnica, apesar do elevado grau de complexidade do objeto do Contrato nº 55/2020, que prevê a instalação de Hospital de Campanha com 10 (dez) leitos de UTI, abrangendo desde a estrutura física, a insumos, equipamentos e pessoal;

v. Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação econômica (direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão de transparência e isonomia, bem como projeto básico deficitário aliado à ausência de detalhamento dos itens).

Além disso, acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do Ministério Público Especial, entendo que já haja elementos suficientes para aplicação de multa à Sra. Simone Flores Soares de Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, signatária do Contrato nº 055/2020, e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, signatário do Contrato nº 055/2020, responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação.

Não obstante haja elementos suficientes para, desde logo, apenar os responsáveis face às irregularidades apuradas, verifico que as notificações que lhes foram encaminhadas não apontou mais uma ilegalidade constatada pelo corpo instrutivo em sua manifestação: **os indícios de ação combinada entre contratante e contratado, como será melhor detalhado no item X. Assim, faz-se necessária a reabertura do contraditório para que estes possam se manifestar a respeito de tal irregularidade, bem como para que o contratado igualmente possa ofertar defesa, caso queira.**

(IV)

DA RESPONSABILIDADE DA SRA. SIMONE FLORES SOARES DE BARROS E DO SR. LUCIANO DE ALMEIDA LOURENÇO

Este Tribunal, alinhado às melhores práticas de auditoria governamental, implantou sua matriz de responsabilização[18], consistente em papel de trabalho que sistematiza o raciocínio desenvolvido pelo auditor com vistas à correta responsabilização de agentes públicos, conforme orientações constantes do Manual de Auditoria Governamental do TCE-RJ[19], documento que contém raciocínio e premissas extensíveis à análise da responsabilização em todos os processos de controle externo.[20]

[18] Os tribunais de contas vêm aprimorando ao longo dos útimos anos a análise do tema, mormente pela implantação da matriz de responsabilização na realização de auditorias governamentais, verificada no movimento de elaboração e adoção de normas de auditoria pelos tribunais brasileiros, que culminou recentemente na edição das Normas de Auditoria do Setor Público – NBASP.

[19] O Manual de Auditoria Governamental foi aprovado em sessão do Conselho de Administração de 17/03/2021, nos termos do voto da eminente Conselheira-Relatora Andrea Siqueira Martins, proferido no âmbito do processo TCE-RJ nº 300176-2/2021,

[20] Destaca-se, a seguir, trecho do referido manual de auditoria governamental do TCE-RJ que aborda o uso da matriz de responsabilização em auditorias governamentais:
Ainda que não seja a função primária da auditoria a detecção de erros, fraudes e outras irregularidades, deve-se buscar, quando isso

A conduta, como se mencionou, é a ação ou omissão imputável ao agente público. Do artigo 28 da LINDB se extrai a regra, ainda, segundo a qual o agente público será responsabilizado por suas decisões e opiniões técnicas em havendo dolo ou erro grosseiro em seu agir.

O dolo, para os fins do artigo 28 da LINDB, pode ser conceituado como a vontade finalisticamente dirigida a praticar um ato contrário à Administração Pública[21]. O agente público deseja atuar em contrariedade ao ordenamento jurídico, de maneira consciente e livre, com desígnio de agir contra as normas de gestão pública.

O erro grosseiro previsto na parte final do dispositivo, por sua vez, é o erro facilmente perceptível a partir da realidade dos fatos, evidente e inescusável[22]. Como apontado pelo Tribunal de Contas da União:

> É preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele *"que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio"* (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.
> Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (TCU, Acórdão nº 2.391/2018, Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, julgamento em 17/10/2018)

Neste sentido, ainda, vale mencionar o artigo 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/19, que, ao

ocorrer, a responsabilização dos gestores, agentes públicos ou outros atores que lhes deram causa.
A análise de culpabilidade desses responsáveis deve ser realizada de forma sistemática, buscando a individualização das condutas ativas ou omissivas que resultaram ou contribuíram para a ocorrência das irregularidades.
A matriz de responsabilização é o papel de trabalho que sistematiza essa análise, contendo os elementos e informações necessárias para tal, como período de exercício do cargo ou função, conduta, tipo de culpa, análise de culpabilidade e nexo de causalidade, ou seja, a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito ou irregularidade.
A matriz de responsabilização deve ser preenchida sempre houver achado que constitua irregularidade passível de eventual citação ou notificação dos responsáveis, fundamentando tais propostas de encaminhamento.

[21] BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo* – edição especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655 de 2018), p. 203-224, nov. 2018.

[22] MENDONÇA, José Vicente Santos de. A responsabilidade pessoal do parecerista público em quatro standards. In: *Revista da AGU,* a. 09, n. 24, abril/jun. 2010.

regulamentar a Lei nº 13.655/2018, conceitua o erro grosseiro como *"aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia"*. **Busca-se, com isso, reconhecer a possibilidade de erro pelo gestor público, afastando sua responsabilidade na hipótese de erro escusável**.

A interpretação do elemento subjetivo do agente público para fins de responsabilização por decisões e opiniões técnicas, com efeito, deve observar, também, o disposto no artigo 22 da LINDB, a considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Exige-se, pois, interpretação pragmática dos órgãos de controle, tornando-os mais próximos da realidade da Administração Pública quando da análise do agir dos gestores públicos.

Além disso, com a finalidade de evitar a disfuncionalidade da atuação desta Corte, é **fundamental que se individualizem as condutas dos diferentes agentes**, sendo essa uma exigência legal e doutrinária. A nova lei de licitações – Lei nº 14.133/21 – dispõe no capítulo pertinente ao controle das contratações, a necessidade de individualização das condutas. *In verbis*:

> Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:
> [...]
> III - **terceira linha de defesa**, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo **tribunal de contas**.
> [...]
> § 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e **III** do ***caput*** deste artigo **observarão o seguinte**:
> I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;
> II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e **a necessidade de individualização das condutas**, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Desse modo, a descrição pormenorizada das condutas de cada um dos agentes públicos envolvidos no processo de licitação é fundamental para a **individualização das**

responsabilidades, **evitando-se que o ordenador de despesas seja um segurador universal, responsável pela integridade de todo o procedimento**. Essa ideia do gestor como um fiador de tudo que acontece na complexa estrutura administrativa vai na contramão das inovações legislativas (promovidas, por exemplo, pelas Leis nº 13.655/18 e 14.133/21).

Passo, assim, fixadas tais premissas, a analisar a responsabilidade da jurisdicionada.

Como se vê da leitura do Processo nº 3304/2020, a Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, na qualidade de Secretaria Municipal de Saúde de Quissamã e gestora do Fundo Municipal de Saúde, aprovou a solicitação de contratação formalizada pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, diretora administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus, através da CI nº 62/2020, bem como conferiu aprovação ao projeto básico encaminhado pelo mesmo agente público.

Além disso, pela leitura do Contrato nº 055/2020, extrai-se que a Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros foi signatária do ajuste, conjuntamente com o Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeita Municipal, autorizou a emissão do empenho de R$ 1.054.611,33 em favor do contratado em 27/03/2020[23] e, no mesmo dia, reconheceu a dispensa de licitação em favor da ABM Saúde – André Luis Ribeiro Borges, a qual foi ratificada pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, bem como assinou a adjudicação do objeto.

A Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, portanto, teve participação indispensável para a ocorrência das ilegalidades identificadas neste processo, mais especificamente, as ilegalidades "i", "ii", "iii" e "v" da notificação que lhe fora encaminhada, as quais foram objeto de análise em ponto anterior deste voto.

Com efeito, a jurisdicionada conferiu aprovação ao projeto básico elaborado pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, bem como aprovou a solicitação de contratação por esta formulada. Em completo, aprovou a dispensa de licitação, foi signatária do contrato e autorizou a emissão do empenho de R$ 1.054.611,33 em favor do contratado em 27/03/2020. **Patente, assim, o erro grosseiro que motivou a ilegalidade do ajuste**.

Desta maneira, entendo deva lhe ser aplicada a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990 à Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretaria Municipal de

[23] Tendo sido efetivamente pagos, em relação a este empenho, cerca de 84 mil reais.

Saúde de Quissamã e gestora do Fundo Municipal de Saúde. Passo, neste momento, a realizar a dosimetria da sanção.

O artigo 65 da Lei Complementar nº 63 de 1990 dispõe que o Tribunal de Contas levará em conta, na fixação de multas, entre outras condições, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa.

A Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros ocupava o cargo de Secretaria Municipal de Saúde de Quissamã e gestora do Fundo Municipal de Saúde. Assim sendo, possuía natural protagonismo na gestão da saúde pública municipal, bem como poder decisório para impedir e/ou prevenir a ocorrência da ilegalidade.

Ao revés, o que se viu foi a participação ativa da jurisdicionada para tanto, por exemplo, ao aprovar o projeto básico encaminhado pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, diretora administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus, a despeito das graves irregularidades nele constantes e que foram objeto de análise em ponto anterior deste voto, bem como na sequência de atos que se sucederam no processo administrativo de contratação.

No que tange ao grau de instrução do servidor e sua qualificação profissional, como se extrai do currículo *Lattes* da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros[24], a responsável, ocupante do cargo efetivo de Técnico de Nível Superior – Administração na Universidade Estadual do Norte Fluminense, informa possuir "*sólida experiência na área de Administração, com ênfase em Gestão em Saúde*", narrando ter larga experiência enquanto "*consultora na área de planejamento em saúde e elaboração de projetos para captação de recursos junto a Municípios*".

Desta maneira, presume-se que a interessada possuía plenas condições técnicas e experiência na gestão em saúde pública para identificar as irregularidades ocorridas no desenrolar da contratação, especialmente, no que tange às falhas no projeto básico, o que torna a reprovabilidade de sua conduta ainda maior.

Por fim, no que tange à existência de dolo ou culpa, as graves irregularidades identificadas configuram, **no mínimo**, erro grosseiro da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, mormente, ao se considerar que a responsável é profissional com experiência na gestão da saúde pública, bem

[24] http://lattes.cnpq.br/7500574141859635.

como afirma possuir expertise técnica na área, portanto, detendo plenas condições de identificar as falhas ocorridas e prevenir sua ocorrência.

Não obstante haja elementos suficientes para, desde logo, apenar a responsável face às irregularidades apuradas, verifico que a notificação que lhe fora encaminhada não apontou mais uma ilegalidade constatada pelo corpo instrutivo em sua manifestação: **indícios de ação combinada entre contratante e contratado.**

Como fora anteriormente apontado neste voto, vê-se que, no item 2.2 do projeto básico (fl. 06 do processo administrativo nº 3.304/2020 e fl. 05 do Anexo 01 da Representação), **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde. Trata-se, salvo melhor juízo, de situação inédita: antes mesmo de, por meio do projeto básico, ser definido de maneira clara o que pretende contratar, a Administração já sabe, de antemão, qual a melhor proposta irá atender aos seus anseios.**

Além disso, o contratado não trouxe qualquer documento ou esclarecimento em amparo de suas alegações, especificamente sobre a subcontratação do serviço de montagem de tenda, o qual foi subcontratado pelo contratado **antes mesmo de ser feita a requisição do objeto do contrato pela Administração**, ainda em 16/03/2020.

Mais do que mera irregularidade ou formalismo excessivo por parte do órgão controlador, a conduta dos jurisdicionados indica **fortíssimos indícios de que houve direcionamento indevido na escolha da contratada** ou, ainda – e, assim, com maior prejuízo à competitividade - **que o projeto básico foi elaborado de modo a que aquela demanda somente pudesse ser atendida pelo contratado escolhido pela Administração Pública**.

Desta forma, não obstante já presentes elementos suficientes para que a responsável seja sancionada com a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990, considerando que esta irregularidade não foi objeto de notificação direcionada à interessada e possui aptidão para afetar a culpabilidade do agente, entendo necessário seja direcionada nova notificação à Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros para apresentação de razões de defesa face a esta irregularidade.

Em relação ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, verifico que este foi signatário do Contrato nº 055/2020 e responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação em análise.

O que se vê é que o jurisdicionado, embora com menor participação em comparação com a Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, teve participação fundamental na sequência de atos que deram origem às ilegalidades constatadas nestes autos, em especial, por ter figurado como signatário do Contrato nº 055/2020, sendo certo que as irregularidades diretamente relacionadas à formalização do ajuste são as irregularidades "iii" e "v".

Desta maneira, entendo deva lhe ser aplicada a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990 ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, foi signatário do Contrato nº 055/2020 e responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação em análise. Passo, neste momento, a realizar a dosimetria da sanção.

O artigo 65 da Lei Complementar nº 63 de 1990 dispõe que o Tribunal de Contas levará em conta, na fixação de multas, entre outras condições, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa.

O responsável ocupava o cargo de Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, fazendo parte do alto escalão do Poder Executivo local, trabalhando em assessoramento direto à Chefia deste Poder e, portanto, tendo elevado poder decisório e aconselhador a respeito da formalização ou não do contrato em exame. Além disso, quanto à relevância da falta, o jurisdicionado ratificou a dispensa de licitação que permitiu a celebração do ajuste, bem como também foi seu signatário. Sua conduta foi indispensável para a ocorrência das mencionadas ilegalidades.

Embora, nos autos, não constem informações a respeito do grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, presume-se que, por ter sido nomeado pela Prefeita Municipal de Quissamã à época dos fatos para ocupar cargo tão relevante na estrutura da Administração Pública municipal, o Sr. Luciano de Almeida Lourenço detinha conhecimento técnico e experiência necessárias para evitar ou determinar a correção das irregularidades identificadas neste feito.

Quanto ao elemento subjetivo da conduta, as graves irregularidades identificadas configuram, **no mínimo**, erro grosseiro do Sr. Luciano de Almeida Lourenço, mormente, ao se considerar que o responsável ocupa cargo relevantíssimo na Administração Pública municipal, atuando em assessoramento direto à Prefeita Municipal, presumindo-se, portanto, que detém plenas condições de identificar as falhas ocorridas e prevenir sua ocorrência.

Não obstante haja elementos suficientes para, desde logo, apenar o responsável face às irregularidades apuradas, verifico que a notificação que lhe fora encaminhada não apontou mais uma ilegalidade constatada pelo corpo instrutivo em sua manifestação: **indícios de ação combinada entre contratante e contratado, como mencionado acima.**

Desta forma, não obstante já presentes elementos suficientes para que o responsável seja sancionada com a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990, considerando que esta irregularidade não foi objeto de notificação direcionada à interessada e possui aptidão para afetar a culpabilidade do agente, entendo necessário seja direcionada nova notificação ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço para apresentação de razões de defesa face a esta irregularidade.

(V)

DA COMUNICAÇÃO ENDEREÇADA À SRA. RENATA DA SILVA FAGUNDES E À SRA. MARIA DE FÁTIMA PACHECO

O item VII da decisão plenária de 14/12/2020 determinou a comunicação da então Secretária Municipal de Saúde, Sra. Renata da Silva Fagundes, e da então Prefeita Municipal de Quissamã, Sra. Maria de Fátima Pacheco, para apresentarem os seguintes documentos e prestarem os seguintes esclarecimentos:

> **VII.1 – Encaminhem a análise conclusiva acerca da economicidade dos valores praticados no Contrato 055/2020, comprovando a este Tribunal, se for o caso, as medidas destinadas à apuração de eventual dano ao erário,**

sobretudo diante da ausência da descrição completa dos itens contratados e dos seus quantitativos e preços estimados;

VII.2 – Se manifestem quanto ao teor da resposta apresentada pelo Contratado, bem como adotem comprovadamente as medidas necessárias à sua ciência acerca da presente decisão, informando, ainda, a situação atual do Contrato nº 055/2020, além de apresentar as seguintes providências:

a) Esclarecer se houve fornecimento de itens e serviços suplementares ao Contrato nº 055/2020, sem cobertura contratual, conforme informado pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde;

b) Informar se houve pagamento de itens e serviços suplementares ao Contrato nº 055/2020, sem cobertura contratual, bem como se foi celebrado Termo de Ajuste de Contas ao referido Contrato e, em caso positivo, remetê-lo a esta Corte de Contas, acompanhado de documentação comprobatória.

c) Informar se houve o pagamento de R$ 357.161,00, correspondente à diferença entre o valor total contratado (R$ 2.126.094,33) e o valor constante dos processos de pagamento (R$ 1.768.933,33), referente à parcela de mão-de-obra, conforme item 4.2.1 do Projeto Básico (arquivo eletrônico Anexo 01 processo 33042020 - fls. 10), bem como a execução do serviço, encaminhando, se for o caso, cópia do processo de pagamento da mencionada parcela, acompanhada de documentos como: relatório de fiscalização, autorização da liquidação, notas fiscais, ordens de pagamento e demais documentos pertinentes;

VII.3 – Informar sobre o resultado do procedimento aberto para apuração dos fatos relacionados à subcontratação do serviço de montagem da estrutura do Hospital de Campanha, através de contrato celebrado entre a empresa contratada e a engenheira Daniela Vianna Rodrigues, em data anterior à ratificação da dispensa emergencial, conforme informado através do Memorando nº 343 encaminhado;

As responsáveis informaram que a economicidade da contratação foi aferida pela Auditoria, tendo como base o mapa de preços elaborado pela Secretaria de Saúde. No que toca à descrição dos itens contratados, quantitativos e preços estimados, afirmaram que foram definidos em consonância ao Plano Municipal de Contingência, elaborado em 02/03/2020, que estimou a necessidade de 10 (dez) leitos para tratamento dos pacientes acometidos pela COVID-19, de todos os equipamentos e insumos necessários para atendimento dos respectivos leitos.

Em acréscimo, explicaram que a adequação dos equipamentos e insumos contratados foi aferida pela responsável técnica, Sra. Cristiane de Souza, enfermeira inscrita no COREM-RJ nº 338.123, sendo atendidos aos requisitos da RDC nº 07/2020.

De início, quanto à economicidade dos valores da contratação, acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do Ministério Público Especial, neste momento processual, entendo que a questão demanda maior aprofundamento, considerando a existência de indícios de ação combinada entre contratado e contratante, bem como a necessidade de complementação da instrução processual com vistas a se verificar se houve, ou não, cumprimento integral dos termos do contrato.

Contudo, pondero que a justificativa técnica da escolha dos equipamentos adquiridos somente foi trazida após a elaboração do projeto básico, bem como os valores contratados não possuem credibilidade, considerando os vícios contidos na coleta de preços formulada pelos responsáveis, como bem anotado pela 3ª CAM em sua manifestação de 06/04/2021.

Quanto ao item VII.2 da comunicação, entendo que houve seu atendimento parcial pelas jurisdicionadas, que encaminharam a movimentação de empenhos em favor do credor, bem como documentos pertinentes à execução do Contrato nº 055/2020. Além disso, quanto à parcela remanescente de R$ 357.161,00, as responsáveis ratificaram que os pagamentos oriundos do contrato se encontram suspensos, por força da tutela provisória concedida por esta Corte de Contas, em 09/07/2020.

No que tange à apuração dos fatos relacionados à subcontratação do serviço de montagem da estrutura do Hospital de Campanha, através de contrato celebrado entre a empresa contratada e a engenheira Daniela Vianna Rodrigues, em data anterior à ratificação da dispensa emergencial,

verifico a inércia das jurisdicionadas em encaminhar qualquer documento ou esclarecimento a respeito.

Neste sentido, compreendo que deverá ser renovada a comunicação encaminhada às responsáveis, de modo que seja complementada a instrução processual, visando a demonstração das medidas adotadas com vistas à apuração dos fatos relacionados à subcontratação do serviço de montagem da estrutura do Hospital de Campanha, bem como para que sejam trazidos aos autos os elementos que conduziram o Município de Quissamã a concluir no sentido de que houve o cumprimento integral dos termos do contrato, bem como que os valores contratados atenderam ao princípio da economicidade.

Passo, no item seguinte, a analisar as razões de defesa apresentadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Mariana Maria de Jesus.

(VI)

DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS PELA SRA. GILDA DE QUEIRÓS TAVARES (DOCUMENTO TCERJ Nº 003.134-6/21)

A Sra. Gilda de Queiroz Tavares foi notificada a apresentar razões de defesa face às seguintes irregularidades, a saber:

> **i. Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6o , inciso XI, c/c art. 7º, § 9º , e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;**
>
> **ii. Insuficiência do Projeto Básico decorrente da ausência de detalhamento dos itens de serviço e respectivos preços, em**

inobservância ao que estabelece o art. 7º, § 2º, incisos I e II e § 9º, da Lei Federal no 8.666/93.

Acompanhando as razões defensivas já trazidas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, a jurisdicionada sustenta que a contratação se deu com base na Lei Federal nº 13.979/2020, aduzindo, ainda à Nota Técnica nº 001/20, de 27/03/2020, desta Corte de Contas, devidamente comunicada a todos os chefes do Poder Executivo dos entes federativos submetidos à jurisdição deste Tribunal, que dispõe sobre orientações acerca da realização de procedimentos de contratação, direta ou mediante licitação, para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).

Narra que, quanto à estimativa da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, foi informado que os integrantes da Administração Pública fizeram o seu melhor, com as condições que dispunham, conforme exame do Plano de Contingência elaborado pela Municipalidade em 02/03/2020 e aprovado pelo Conselho Municipal de Saúde, em obediência à Lei Federal nº 13.979/2020, com as alterações promovidas pela MP nº 926, de 20/03/2020, destacando o artigo 4º-B, inciso IV, da referida Lei.

Entendo que a argumentação da interessada não deve prosperar, acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do Ministério Público. Embora o artigo 4º-E, *caput* e § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020 permitam a apresentação de termo de referência ou de projeto básico simplificado nas aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública por todos vivida, **é dever do gestor justificar o quantitativo necessário ao atendimento da situação emergencial que se pretende suprir por meio da referida contratação, com seus custos unitários, bem como a destinação dos bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração**.

Como apontado pelo Tribunal de Contas da União em recente julgado, noticiado no Boletim de Jurisprudência nº 312:

> Os processos de contratação relacionados ao enfrentamento da crise do novo coronavírus (covid-19) devem ser instruídos com a devida motivação dos atos, por meio, no mínimo, de justificativas específicas acerca da necessidade da contratação e da quantidade dos bens ou serviços a serem contratados, com as respectivas memórias de cálculo e com a destinação a ser dada ao objeto contratado (art. 4º-E, § 1º, da Lei 13.979/2020).
> Acórdão 1335/2020-Plenário | Relator: BENJAMIN ZYMLER
> ÁREA: Licitação | TEMA: Dispensa de licitação | SUBTEMA: Emergência

A justificativa da quantidade de bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração Pública, exigida pelo artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993 enquanto anexo obrigatório do edital de licitação e no artigo 6º, inciso XXIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 como elemento integrante do termo de referência, possui diversas funções no âmbito das licitações e contratos administrativos, sendo exigida, ainda, na contratação direta (por dispensa ou por inexigibilidade de licitação).

De início, a indicação do quantitativo de itens a ser objeto do contrato administrativo é de fundamental importância para que os licitantes possam aferir se possuem capacidade econômico-financeira e técnica para atender à demanda da Administração Pública contratante.

Como apontado pelo TCU, o projeto básico, ao lado do orçamento estimado em planilha de quantitativos e custos unitários como parte integrante do edital, "*não se trata de exigência meramente formal ou que não mereça observância. A ausência desses documentos, a par de ir de encontro às disposições legais, acarreta a impossibilidade de o concorrente ter noção da dimensão do serviço a ser licitado para aquilatar se poderá ou não participar do certame*" (Acórdão nº 2.048/2006, Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler, julgamento em 08/11/2006).

Além disso, o quantitativo de itens é indispensável para que se possa aferir a compatibilidade do valor estimado da licitação com os créditos orçamentários que lhe sejam destinados. Seria irrazoável supor que a Administração Pública, ao realizar um procedimento licitatório, não indicasse o *quanto* pretende adquirir e, portanto, impedisse que se pudesse verificar o *quanto* do que pretende comprar pode, faticamente, pagar, à luz da disponibilidade orçamentário-financeira prevista.

Neste cenário, o exercício das funções de controle interno e externo se tornaria bastante dificultosa, bem como os licitantes correriam maiores riscos diante da total imprevisibilidade a respeito da capacidade da Administração Pública em cumprir suas obrigações contratuais, o que,

sem dúvidas, encareceria o valor da futura contratação, em prejuízo à economicidade e à eficiência nas contratações.

Ainda, tal elemento das licitações e contratos administrativos constitui **fator a influenciar na economicidade da contratação**, na medida em que, diante da previsibilidade do quanto a Administração pretende adquirir, os licitantes podem formular suas propostas levando em conta a economia de escala possível de ser obtida na hipótese (quanto maior a quantidade de itens a ser alienada, tendencialmente, o custo unitário de venda será menor).

Por fim, a justificativa da quantidade de bens ou serviços a serem adquiridos pela Administração Pública permite aos órgãos de controle analisar o planejamento das contratações públicas, de modo a verificar se há adequação da demanda contratada com as necessidades públicas que se pretende suprir, **evitando-se tanto o dispêndio desnecessário de recursos públicos (em havendo aquisição em excesso, caracterizando superfaturamento) ou o dispêndio insuficiente de recursos públicos (em havendo aquisição a menor, em prejuízo à eficiência)**.

No caso em tela, como se extrai do projeto básico (fls. 04 a 18 do processo administrativo nº 3.304/2020), **houve, tão somente, o indicativo da quantidade de bens e serviços a serem adquiridos pela Administração municipal, sem que seja justificado o porquê da eleição daquele quantitativo**. Peço vênia para transcrever o trecho pertinente do projeto básico, que bem demonstra o que se está afirmando:

> Devido à necessidade de tomadas de providências imediatas e urgentes na atuação preventiva e enfrentamento à disseminação da COVID19, ocasionada pelo novo coronavírus, bem como a necessidade de garantir o pleno atendimento do ser humano neste momento de pandemia deflagrada, a Secretaria Municipal de Saúde necessita da execução de serviços abaixo especificados:

A seguir, são elencados os bens e serviços que, alegadamente, atendem às necessidades públicas de montagem do Hospital de Campanha do Município de Quissamã, **sem que, repita-se, haja a mínima justificativa no projeto básico a respeito dos quantitativos adquiridos pela Administração Pública Municipal, constituindo falha grave no planejamento da contratação pública, com inegáveis prejuízos à competitividade, à economicidade e eficiência e à**

moralidade administrativas, em especial, diante da escassez de recursos públicos para atender às demandas que o enfrentamento à COVID-19 produz.

Esta falha ocasionou não apenas a violação ao artigo 40, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/1993, **como também, constitui grave equívoco na elaboração do projeto básico à luz do artigo 7º, § 2º, incisos I e II, e § 9º, da Lei Federal nº 8.666/1993, com os temperamentos trazidos pelo artigo 4º-E, § 1º, da Lei Federal nº 13.979/2020, ao permitir a elaboração de projeto básico e termo de referência simplificados nas contratações envolvendo aquisições ou contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de saúde pública**.

Não obstante tenha sido encaminhado, em atendimento à decisão monocrática de 09/07/2020, documentos contendo a previsão de consumo mensal dos insumos no Hospital de Campanha, e também a justificativa técnica dos equipamentos, como bem anotado pelo corpo instrutivo em sua manifestação processual mais recente, bem como na instrução de 03/09/2020, **tais documentos não compuseram o projeto básico, sendo produzidos, provavelmente, em data posterior, evidenciando a ausência de estudos técnicos preliminares que demonstrassem a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em desacordo com o artigo 6º, inciso IX c/c artigo 7º, § 9º e artigo 24, inciso IV, da Lei Federal 8.666/1993**.

Assim sendo, acompanhando o corpo instrutivo e o Ministério Público Especial, tal como apontado em relação às irregularidades "i" e "ii"[25] imputadas aos responsáveis Srs. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e Luciano de Almeida Lourenço, entendo que as razões de defesa apresentadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares devem ser rejeitadas.

Além disso, tal como sugerido pela instância técnica e pelo *Parquet* Especial, deve ser aplicada a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990 à Sra. Gilda de Queirós Tavares.

[25] i. Ausência de estudos técnicos preliminares, por meio dos quais seria demonstrada a estimativa adequada da quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial, em descumprimento ao previsto no art. 6º, inciso XI, c/c art. 7º, § 9º, e art. 24, inciso IV da Lei Federal no 8.666/93;

Este Tribunal, alinhado às melhores práticas de auditoria governamental, implantou sua matriz de responsabilização[26], consistente em papel de trabalho que sistematiza o raciocínio desenvolvido pelo auditor com vistas à correta responsabilização de agentes públicos, conforme orientações constantes do Manual de Auditoria Governamental do TCE-RJ[27], documento que contém raciocínio e premissas extensíveis à análise da responsabilização em todos os processos de controle externo.[28]

A conduta, como se mencionou, é a ação ou omissão imputável ao agente público. Do artigo 28 da LINDB se extrai a regra, ainda, segundo a qual o agente público será responsabilizado por suas decisões e opiniões técnicas em havendo dolo ou erro grosseiro em seu agir. Ademais, especificamente para os processos de controle externo deste Tribunal de Contas, da regra insculpida no artigo 62 da Lei Complementar nº 63 de 1990 exsurge premissa importante, segundo a qual esta Corte está limitada ao teto de até 100% (cem por cento) o dano causado ao erário.

O dolo, para os fins do artigo 28 da LINDB, pode ser conceituado como a vontade finalisticamente dirigida a praticar um ato contrário à Administração Pública[29]. O agente público deseja atuar em contrariedade ao ordenamento jurídico, de maneira consciente e livre, com desígnio de agir contra as normas de gestão pública.

O erro grosseiro previsto na parte final do dispositivo, por sua vez, é o erro facilmente perceptível a partir da realidade dos fatos, evidente e inescusável[30]. Como apontado pelo Tribunal de Contas da União:

---

[26] Os tribunais de contas vêm aprimorando ao longo dos útimos anos a análise do tema, mormente pela implantação da matriz de responsabilização na realização de auditorias governamentais, verificada no movimento de elaboração e adoção de normas de auditoria pelos tribunais brasileiros, que culminou recentemente na edição das Normas de Auditoria do Setor Público – NBASP.

[27] O Manual de Auditoria Governamental foi aprovado em sessão do Conselho de Administração de 17/03/2021, nos termos do voto da eminente Conselheira-Relatora Andrea Siqueira Martins, proferido no âmbito do processo TCE-RJ nº 300176-2/2021,

[28] Destaca-se, a seguir, trecho do referido manual de auditoria governamental do TCE-RJ que aborda o uso da matriz de responsabilização em auditorias governamentais:

Ainda que não seja a função primária da auditoria a detecção de erros, fraudes e outras irregularidades, deve-se buscar, quando isso ocorrer, a responsabilização dos gestores, agentes públicos ou outros atores que lhes deram causa.

A análise de culpabilidade desses responsáveis deve ser realizada de forma sistemática, buscando a individualização das condutas ativas ou omissivas que resultaram ou contribuíram para a ocorrência das irregularidades.

A matriz de responsabilização é o papel de trabalho que sistematiza essa análise, contendo os elementos e informações necessárias para tal, como período de exercício do cargo ou função, conduta, tipo de culpa, análise de culpabilidade e nexo de causalidade, ou seja, a relação de causa e efeito entre a conduta do responsável e o resultado ilícito ou irregularidade.

A matriz de responsabilização deve ser preenchida sempre houver achado que constitua irregularidade passível de eventual citação ou notificação dos responsáveis, fundamentando tais propostas de encaminhamento.

[29] BINENBOJM, Gustavo; CYRINO, André Rodrigues. O Art. 28 da LINDB - A cláusula geral do erro administrativo. In: *Revista de Direito Administrativo* – edição especial – Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655 de 2018), p. 203-224, nov. 2018.

[30] MENDONÇA, José Vicente Santos de. A responsabilidade pessoal do parecerista público em quatro standards. In: *Revista da AGU,* a. 09, n. 24, abril/jun. 2010.

> É preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele *"que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio"* (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.
> Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave. (TCU, Acórdão nº 2.391/2018, Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler, julgamento em 17/10/2018)

Neste sentido, ainda, vale mencionar o artigo 12, § 1º, do Decreto nº 9.830/19, que, ao regulamentar a Lei nº 13.655/2018, conceitua o erro grosseiro como *"aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia"*. **Busca-se, com isso, reconhecer a possibilidade de erro pelo gestor público, afastando sua responsabilidade na hipótese de erro escusável**.

A interpretação do elemento subjetivo do agente público para fins de responsabilização por decisões e opiniões técnicas, com efeito, deve observar, também, o disposto no artigo 22 da LINDB, a considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Exige-se, pois, interpretação pragmática dos órgãos de controle, tornando-os mais próximos da realidade da Administração Pública quando da análise do agir dos gestores públicos.

Além disso, com a finalidade de evitar a disfuncionalidade da atuação desta Corte, é **fundamental que se individualizem as condutas dos diferentes agentes**, sendo essa uma exigência legal e doutrinária. A nova lei de licitações – Lei nº 14.133/21 – dispõe no capítulo pertinente ao controle das contratações, a necessidade de individualização das condutas. *In verbis*:

> Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

> [...]
> III - **terceira linha de defesa**, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo **tribunal de contas**.
> [...]
> § 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e **III** do ***caput*** deste artigo **observarão o seguinte**:
> I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;
> II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e **a necessidade de individualização das condutas**, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Desse modo, a descrição pormenorizada das condutas de cada um dos agentes públicos envolvidos no processo de licitação é fundamental para a **individualização das responsabilidades**, **evitando-se que o ordenador de despesas seja um segurador universal, responsável pela integridade de todo o procedimento**. Essa ideia do gestor como um fiador de tudo que acontece na complexa estrutura administrativa vai na contramão das inovações legislativas (promovidas, por exemplo, pelas Leis nº 13.655/18 e 14.133/21).

Passo, assim, fixadas tais premissas, a analisar a responsabilidade da jurisdicionada.

No caso em tela, a Sra. Gilda de Queirós Tavares foi signatária da requisição do objeto da contratação, conforme se lê da CI nº 62/2020, bem como elaborou o projeto básico. Relembre-se que parcela significativa das irregularidades identificadas nestes autos dizem respeito, justamente, ao teor do projeto básico, estando caracterizado, pois, o nexo de causalidade entre a conduta da interessada e as irregularidades que lhe foram imputadas.

Anote-se, como anteriormente já exposto, chama bastante atenção o fato de que o pedido de contratação de serviços, ocorrido em **23/03/2020**, foi formulado **no mesmo dia** em que obtida a primeira proposta, no caso, enviada pela Tuise, sendo certo que, no dia seguinte, foi **elaborado o projeto básico e coletadas as demais propostas** (no caso em tela, as propostas do Instituto Lagos, da Sociedade Beneficente Caminho de Damasco e da ABM Saúde, a qual se sagrou vencedora do procedimento simplificado).

Causa bastante estranheza o fato de que, antes mesmo de o projeto básico ter sido elaborado – **e, portanto, que os potenciais contratados pudessem ter a exata dimensão da demanda que a Administração pretendia atender e de que forma este atendimento deveria ocorrer** – já houvesse sido apresentada proposta ou, ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde tivesse condições de consultar os eventuais fornecedores.

Relembre-se que, pelo artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 e pelo artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, **a elaboração do projeto básico é etapa da contratação pública relacionada à fase interna, e que antecede logicamente a apresentação das propostas pelos licitantes e/ou contratados, em se tratando de hipótese de dispensa de licitação, pois esta diz respeito à fase externa da contratação**.

A situação é de tamanha gravidade que, no item 2.2 do projeto básico (fls. 06 do processo administrativo nº 3.304/2020 e fls. 05 do Anexo 01 da Representação), como antes mencionado, **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde. Trata-se, salvo melhor juízo, de situação inédita: antes mesmo de, por meio do projeto básico, ser definido de maneira clara o que pretende contratar, a Administração já sabe, de antemão, qual a melhor proposta irá atender aos seus anseios.**

O artigo 65 da Lei Complementar nº 63 de 1990 dispõe que o Tribunal de Contas levará em conta, na fixação de multas, entre outras condições, as de exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, bem assim se agiu com dolo ou culpa.

A responsável ocupava o cargo de Diretora Administrativa do principal hospital municipal do Município de Quissamã, tendo, portanto, relevante função na estruturação da saúde pública prestada na localidade. Além disso, quanto à relevância da falta, a jurisdicionada elaborou o projeto básico, bem como requisitou os serviços que foram objeto da contratação. Sua conduta foi indispensável para a ocorrência das mencionadas ilegalidades.

Embora, nos autos, não constem informações a respeito do grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, presume-se que, por ter sido nomeado pela Prefeita Municipal de Quissamã à época dos fatos para ocupar cargo tão relevante na prestação do serviço de saúde pública municipal, a Sra. Gilda de Queirós Tavares detinha conhecimento técnico e experiência necessárias para evitar ou determinar a correção das irregularidades identificadas neste feito.

Quanto ao elemento subjetivo da conduta, as graves irregularidades identificadas configuram, **no mínimo**, erro grosseiro da Sra. Gilda de Queirós Tavares, mormente, ao se considerar que o responsável ocupa cargo relevantíssimo na saúde pública municipal, presumindo-se, portanto, que detém plenas condições de identificar as falhas ocorridas e prevenir sua ocorrência.

Não obstante haja elementos suficientes para, desde logo, apenar a responsável face às irregularidades apuradas, verifico que a notificação que lhe fora encaminhada não apontou mais uma ilegalidade constatada pelo corpo instrutivo em sua manifestação: **indícios de ação combinada entre contratante e contratado, como exposto ao se tratar da responsabilização da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e do Sr. Luciano de Almeida Lourenço.**

Desta forma, não obstante já presentes elementos suficientes para que a responsável seja sancionada com a multa prevista no artigo 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990, considerando que esta irregularidade não foi objeto de notificação direcionada à interessada e possui aptidão para afetar a culpabilidade do agente, entendo necessário seja direcionada nova notificação à Sra. Gilda de Queirós Tavares para apresentação de razões de defesa face a esta irregularidade.

(VI)

DOCUMENTO TCERJ Nº 3.858-4/21, APRESENTADO PELO CONTRATADO

Neste momento, teço considerações a respeito do pedido formulado pelo contratado Sr. André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde para que seja revogada a tutela provisória determinada por este Tribunal em 09/07/2020, determinando a suspensão dos pagamentos em favor do contratado (Documento TCERJ nº 3.858-4/21).

Através do referido documento, o contratado prestou esclarecimentos a esta Corte de Contas, após ter sido cientificado pela Prefeitura Municipal de Quissamã a respeito dos questionamentos formulados por meio da presente Representação.

De início, em relação à primeira irregularidade que ensejou a notificação dos responsáveis Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e Sr. Luciano de Almeida Lourenço[31], o interessado informou que a ABM adota o modelo de Sociedade por Contas de Participação, em que os profissionais da saúde que prestaram serviços junto ao Hospital de Campanha de Quissamã, são sócios participantes desta sociedade, indicando os artigos 991 a 996 do Código Civil.

A contratada acrescentou que, na sociedade em conta de participação, o sócio participante integraliza seu capital com sua prestação de serviços profissionais, em contrapartida, recebe participação dos lucros da atividade exercida pelo sócio ostensivo, que fica à frente e representa o negócio em relação a terceiros.

Não obstante as informações trazidas aos autos, como bem anotado pela instância técnica, não foram encaminhados documentos a fim de comprovar o modelo de sociedade adotado pela ABM Saúde, bem como, em consulta ao site da Receita Federal (www.receita.fazenda.gov.br), ao emitir o Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral da empresa ABM Saúde (CNPJ 32.276.322/0001-54), anexado aos autos em 29/03/2021, verifica-se que a pessoa jurídica está cadastrada com o código e descrição da natureza jurídica 213-5 - Empresário individual.

Na sequência, em relação à segunda irregularidade[32], o contratado indica que houve erro material quanto às datas de contratação da empresa para montagem da estrutura do Hospital de Campanha, mencionando a juntada de errata (com alteração da data de contratação) e ART de engenharia civil, com as datas posteriores a assinatura do contrato administrativo nº 55/2020. Entretanto, não foi juntado aos autos qualquer documentação comprobatória das alegações.

Além disso, como anteriormente exposto, chama bastante atenção o fato de que o pedido de contratação de serviços, ocorrido em **23/03/2020**, foi formulado **no mesmo dia** em que obtida a primeira proposta, no caso, enviada pela Tuise, sendo certo que, no dia seguinte, foi **elaborado o projeto básico e coletadas as demais propostas** (no caso em tela, as propostas do Instituto Lagos,

[31] Direcionamento da presente contratação, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da República Federativa do Brasil, e ao art. 26, parágrafo único, inciso II da Lei Federal no 8.666/93, ao permitir a ocorrência das seguintes situações:
a) Participação de empresas que não possuem funcionários registrados, no caso de ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE e EXTRACLASSE 2.0 EIRELI;

[32] Inexistência de sequenciamento lógico dos atos e procedimentos adotados no âmbito do presente processo de contratação. O quadro com o encadeamento da contratação está colacionado em trecho anterior deste voto.

da Sociedade Beneficente Caminho de Damasco e da ABM Saúde, a qual se sagrou vencedora do procedimento simplificado).

Causa bastante estranheza o fato de que, antes mesmo de o projeto básico ter sido elaborado – **e, portanto, que os potenciais contratados pudessem ter a exata dimensão da demanda que a Administração pretendia atender e de que forma este atendimento deveria ocorrer** – já houvesse sido apresentada proposta ou, ainda, que a Secretaria Municipal de Saúde tivesse condições de consultar os eventuais fornecedores.

Relembre-se que, pelo artigo 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 e pelo artigo 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, **a elaboração do projeto básico é etapa da contratação pública relacionada à fase interna, e que antecede logicamente a apresentação das propostas pelos licitantes e/ou contratados, em se tratando de hipótese de dispensa de licitação, pois esta diz respeito à fase externa da contratação**.

A situação é de tamanha gravidade que, no item 2.2 do projeto básico, como exposto diversas vezes ao longo deste voto, **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde. Trata-se, salvo melhor juízo, de situação inédita: antes mesmo de, por meio do projeto básico, ser definido de maneira clara o que pretende contratar, a Administração já sabe, de antemão, qual a melhor proposta irá atender aos seus anseios.**

Em relação à terceira irregularidade que ensejou a notificação dos responsáveis mencionados[33], a contratada informou que houve falta de precisão e projeção assertiva do projeto, informando que o município foi um dos primeiros a buscar metodologias e ferramentas para combater a pandemia, ocorrendo erros e acertos, sendo inegável a execução dos serviços conforme termo de referência, tendo como escopo principal os cuidados e a preservação da vida humana, mesmo com toda limitação, inexperiência, pânico e incertezas, ocasionadas pelo momento histórico vivido em março de 2020. Finalizou a interessada afirmando que não houve prejuízo à administração pública e/ou ausência de assistência aos munícipes da cidade de Quissamã.

Reportando-me novamente a trecho anterior deste voto, além de o interessado não trazer qualquer documento ou esclarecimento em amparo de suas alegações, especificamente sobre a subcontratação do serviço de montagem de tenda, o qual foi subcontratado pelo contratado **antes**

[33] Subcontratação do serviço de montagem da estrutura do hospital de campanha, admitida pela Administração, apesar da inexistência de cláusula prevendo a possibilidade de subcontratação no Contrato nº 55/2020;"

mesmo de ser feita a requisição do objeto do contrato pela Administração, ainda em 16/03/2020, o item será abordado mais adiante, nos itens "iii.d" e "iii.e". Neste momento, vale destacar que a atitude da empresa Andre Luis Ribeiro Borges - ABM Saúde reforça as evidências no sentido de que houve direcionamento da contratação pública em seu favor.

Na sequência, em relação à quarta irregularidade antes exposta[34], o contratado juntou aos autos a nota fiscal eletrônica nº 7 (Protocolo eletrônico #2211345), no valor de R$ 351.537,11, datada de 01/04/2020, referente à antecipação de pagamento, prevista em cláusula contratual, afirmando que não houve retenção de INSS ou qualquer outra retenção de prestação de serviços de mão-de-obra.

O interessado alegou a possiblidade de o Município de Quissamã ter agido de forma automática, sob uma demanda exaustiva e excessiva, em meio ao caos ocasionado pela pandemia do novo coronavírus, e em decorrência deste, havido um possível equívoco de dedução dos tributos no ato do pagamento. Quanto ao início da prestação de serviços com mão de obra especializada, esclareceu que a entrega deste serviço foi solicitada através do Ofício 120/2020, enviado por e-mail, a partir da identificação do primeiro caso de infecção pelo vírus, conforme cláusula contratual.

Como antes mencionado, acompanhando a proposição do corpo instrutivo e do *Parquet* Especial, entendo que as razões trazidas podem prosperar, na medida em que a retenção de ISS se deu, tão somente, em relação aos valores adiantados a título de aquisição de bens, inexistindo desrespeito à Cláusula 4.1 do Contrato nº 055/2020, que dispõe que a antecipação de pagamento não se aplica aos valores pertinentes à mão-de-obra, tampouco ao ofício de 10/04/2020, que indica que só houve disponibilização de mão de obra a partir da mencionada data, em que houve a confirmação do primeiro caso de contágio dentro do Município de Quissamã.

Na sequência, no que tange à quinta irregularidade[35], foi esclarecido que foi juntado aos autos, pela contratada, em 30/07/2020 (Documento TCERJ nº 16.003-2/20), proposta com valor errado, ocasionada por erro material. A interessada encaminhou cópia da proposta juntada ao processo de contratação, no valor de R$ 2.126.094,33 (Protocolo eletrônico #2211344), indicando

[34] Antecipação de pagamento de R$ 351.537,11, em 01.04.20, referente à mão-de-obra (retenção de INSS na Ordem de Pagamento do empenho 578/20) em desacordo à cláusula 4.1 do Contrato nº 055/20, bem como ao documento de 10.04.20, que menciona que houve disponibilização de mão-de-obra a partir da mencionada data;"

[35] Contratação no valor total de R$ 2.126.094,33, em divergência com a planilha (cotação) encaminhada pelo empresário individual ANDRÉ LUÍS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE, datada de 24.03.20, que apresentou o valor total de R$ 2.117.094,33, em violação ao Princípio da Economicidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal;

que o valor confere com o valor total do contrato e possui o menor preço, atendendo aos princípios da vantajosidade e economicidade.

Acompanhando a proposição da instância técnica, como antes exposto, entendo que as razões devem prosperar. Conforme esclarecimento encaminhado pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde (Documento TCERJ nº 003.858-4/21), a proposta juntada aos autos pela contratada em 30/07/2020 (Documento TCERJ nº 16.003- 2/20), apresentou o valor errado, tratando-se de erro material. A interessada encaminhou cópia da proposta juntada ao processo de contratação, no valor de R$ 2.126.094,33 (Protocolo eletrônico #2211344), indicando que o valor confere com o valor total do contrato.

Em conclusão, compreendo que os esclarecimentos do contratado podem prosperar em parte. Contudo, diante dos fortíssimos indícios de existência de ação combinada entre contratado e contratante, anteriormente narrados, entendo necessária a notificação do contratado empresário individual André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde face a esta irregularidade, mormente, ao se considerar a possibilidade de aplicação de sanções ao contratado na hipótese.

Além disso, de modo a preservar a segurança jurídica e prestigiar a proteção ao patrimônio público, entendo que a análise a respeito do pleito de revogação da tutela provisória concedida em 09/07/2020 deverá ser sobrestada, aguardando-se a complementação da instrução processual para que se possa verificar se houve, de fato, o cumprimento integral do objeto do contrato celebrado entre as partes.

(VI)

INDÍCIOS DE AÇÃO COMBINADA ENTRE CONTRATANTE E CONTRATADO

A interpretação sistemática dos elementos de convicção colhidos ao longo do processo demonstra haver indícios de **ocorrência de ação combinada entre contratante e contratado**, de modo a direcionar a contratação direta em favor do empresário individual André Luís Ribeiro Borges – ABM Saúde. A relevância de se identificar a ocorrência de ação combinada reside na possibilidade de ser aplicada sanção não apenas aos agentes públicos responsáveis pelo ilícito,

como, também, ao particular contratado, evitando-se que obtenha vantagem em razão de sua própria torpeza.

Cumpre definir, neste momento, o que se pode entender como ação combinada: **trata-se do ajuste entre agentes públicos e particulares com vistas a frustrar a competitividade do procedimento licitatório e/ou da contratação pública**, conferindo vantagem indevida a um ou alguns dos licitantes, ou a atuação com vistas a beneficiar ilicitamente determinado agente privado por meio de contratação direta, seja através de dispensa, seja através de inexigibilidade de licitação.

A ação combinada, com efeito, se insere ao lado de outras práticas anticoncorrenciais identificadas em licitações, tais como, a título de exemplo, a ação combinada entre licitantes, o "jogo de planilhas", cartel, *dumping*, trustes, dentre outros. Estas condutas ilícitas buscam, ao fim e ao cabo, frustrar a competitividade de procedimentos licitatórios, para que agentes econômicos privados obtenham vantagens indevidas das mais diversas no bojo das contratações públicas.

Para a configuração da ação combinada, na esteira da jurisprudência do TCU, não é necessária a existência de provas cabais a respeito de sua ocorrência, o que, no mais das vezes, é de difícil caracterização. A ocorrência de indícios variados que convirjam neste sentido já se afigura suficiente para ensejar o chamamento dos responsáveis e sua eventual punição[36], caso as razões de defesa não sejam capazes de elidir os elementos de convicção coletados ao longo da instrução processual.

É importante destacar que a obtenção de vantagem pecuniária por parte do contratado ou, mesmo, que venha a ser ele o contratado pela Administração, é prescindível para caracterizar sua responsabilidade, considerando que a mera participação em ação combinada, por si só, já caracteriza ilícito em face da Administração Pública, sendo aplicável, por analogia, o entendimento do TCU a respeito da participação de empresas em fraudes a procedimentos licitatórios[37].

---

[36] A existência de indícios variados que convirjam no sentido de evidenciar *ação combinada* entre empresas e gestores públicos com o objetivo de frustrar certames licitatórios constituem prova suficiente para ensejar a punição dos envolvidos.
Acórdão 1732/2015-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER
ÁREA: Direito Processual | TEMA: Prova (Direito) | SUBTEMA: Indício
Outros indexadores: Fraude, Ação combinada, Licitação

[37] A participação em *fraude,* independentemente do recebimento de qualquer benefício pela empresa, constitui fundamento para a declaração de sua inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) .
Acórdão 2374/2015-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO
ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Declaração de inidoneidade | SUBTEMA: Requisito
Outros indexadores: *Fraude*, Favorecimento, Desnecessidade, Participação

No caso concreto, como primeiro indício da ocorrência de ação combinada, exsurge o fato de que a subcontratação do serviço de montagem do Hospital de Campanha **ocorreu antes mesmo de ser feita a requisição do objeto pela Administração que deu origem ao Contrato nº 055/2020**, que ocorreu ainda em **16/03/2020**. Relembre-se que o pedido de contratação dos serviços ocorreu em **23/03/2020**, nos termos da CI 62/2020.

Além disso, como apontado nos itens anteriores, ao se analisar a responsabilidade da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, do Sr. Luciano de Almeida Lourenço e da Sra. Gilda de Queirós Tavares, no item 2.2 do projeto básico (fl. 05 do processo administrativo nº 3.304/2020 e fl. 06 do Anexo 01 da Representação), **já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde**.

Diante de tais indícios fortíssimos de ocorrência de ação combinada, como mencionado anteriormente, faz-se necessária a notificação da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, do Sr. Luciano de Almeida Lourenço, da Sra. Gilda de Queirós Tavares e do empresário individual André Luís Ribeiro Borges – ABM Saúde para apresentarem razões de defesa face a tal irregularidade.

(VIII)

SÍNTESE CONCLUSIVA DO VOTO

Em apertadíssima síntese, compreendo deva ser conferido o seguinte encaminhamento a este processo:

i. Acolhimento parcial das razões de defesa apresentadas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época;
ii. Acolhimento parcial das razões de defesa apresentadas pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã;

iii. Não acolhimento das razões de defesa apresentadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus;

iv. Ciência ao plenário dos esclarecimentos prestados pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges – ABM Saúde;

v. Notificação dos responsáveis acima elencados para apresentar razões de defesa face aos indícios de ação combinada entre contratante e contratado;

vi. Comunicação à Prefeita Municipal de Quissamã e à Secretária Municipal de Saúde de Quissamã para apresentar esclarecimentos e encaminhar documentos a respeito do cumprimento integral do Contrato nº 055/2020 por parte do contratado, bem como sobre a economicidade dos valores adotados na contratação;

vii. Retorno dos autos ao Gabinete da Conselheira-Relatora.

Desta forma, coloco-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o corpo instrutivo e com o Ministério Público Especial, **residindo minha divergência no sobrestamento da aplicação de multa aos interessados, como também por não acompanhar, nesta fase processual, a sugestão de provimento parcial da representação e de declaração de ilegalidade do ajuste, bem como pela necessidade de reabertura do contraditório face aos indícios de ação combinada entre contratante e contratado**. Desse modo,

VOTO:

I – pela **CIÊNCIA** ao plenário dos esclarecimentos prestados pelo empresário individual André Luís Ribeiro Borges – ABM Saúde;

II – pelo **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas pela Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época;

III – pelo **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã;

IV – pelo **NÃO ACOLHIMENTO** das razões de defesa apresentadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus;

V – pela **NOTIFICAÇÃO**, na forma regimental, da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época, para apresentar **RAZÕES DE DEFESA**, comprovada por meio de documentos, se for o caso, em razão dos indícios de ação combinada entre contratante e contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã;

VI – pela **NOTIFICAÇÃO**, na forma regimental, ao Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, para apresentar **RAZÕES DE DEFESA,** comprovada por meio de documentos, se for o caso, em razão dos indícios de ação combinada entre contratante e contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã;

VII – pela **NOTIFICAÇÃO**, na forma regimental, à Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus, para apresentar **RAZÕES DE DEFESA,** comprovada por meio de documentos, se for o caso, em razão dos indícios de ação combinada entre contratante e contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã;

VIII – pela **NOTIFICAÇÃO**, na forma regimental, ao empresário individual André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde, para apresentar **RAZÕES DE DEFESA,** comprovada por meio de documentos, se for o caso, em razão dos indícios de ação combinada entre contratante e contratado na

formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã;

IX – pela **COMUNICAÇÃO** à Prefeita Municipal de Quissamã, na forma regimental, para que apresente esclarecimentos e encaminhe documentos a respeito do cumprimento integral do Contrato nº 055/2020 por parte do contratado, bem como sobre a economicidade dos valores adotados na contratação;

X – pela **COMUNICAÇÃO** à Secretária Municipal de Saúde, na forma regimental, para que apresente esclarecimentos e encaminhe documentos a respeito do cumprimento integral do Contrato nº 055/2020 por parte do contratado, bem como sobre a economicidade dos valores adotados na contratação;

XI – findas as providências *supra*, pelo **RETORNO** dos autos ao Gabinete da Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins.

GC-06,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Assinado Digitalmente por: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN:07078276710
Data: 2021.05.18 17:04:46 -03:00
Razão: Processo 218800-8/2020. Para verificar a autenticidade acesse http://www.tcerj.tc.br/valida/. Código: 6F69-0656-E909-454E-B586-6656-FA6B-E825
Local: TCERJ



FURNA DA ONÇA 2: A SUSPEITA PROXIMIDADE ENTRE O CHEFE DE GABINETE DO GOVERNO MUNICIPAL E UM EMPRESÁRIO CAMPISTA COM MAIS DE R$ 4 MILHÕES EM CONTRATOS COM A PREFEITURA DE QUISSAMÃ

POR: REDAÇÃO JORNAL QUISSAMÃ / EM: 20 DE MAIO DE 2020 / CATEGORIA: POLÍTICA

A Operação Furna da Onça foi uma operação deflagrada pela Polícia Federal em 2018. A ação foi um desdobramento da Operação Lava Jato no Estado do Rio de Janeiro, e teve como objetivo investigar a participação de Deputados Estaduais em

Procurar...

POSTS RECENTES

- COM 52% DOS VOTOS, FÁTIMA PACHECO É REELEITA PREFEITA DE QUISSAMÃ
- DESMASCARADO! PROVAMOS PORQUE O JORNALISTA ANDRÉ CABRAL, DO “BLOG DO CABRAL”, É UM DOS MAIORES PRODUTORES DE FAKE NEWS DA REGIÃO
- IMPUGNADOS: SIMONE FLORES (DEM), EX-SECRETÁRIA DE SAÚDE DA GESTÃO DA PREFEITA FÁTIMA PACHECO, E CALICO (REPUBLICANOS), VEREADOR DA BASE DO GOVERNO, SOFREM UMA BRUTAL IMPUGNAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL
- VICE CONDENADO: MARCELO BATISTA, CANDIDATO A VICE NA CHAPA DA PREFEITA FÁTIMA PACHECO, POSSUI CONDENAÇÃO

um esquema de corrupção, lavagem de dinheiro e loteamento de cargos públicos em órgãos do Governo do Estado. De acordo com delações, um grupo de parlamentares recebia uma quantia do grupo político do ex-Governador Sérgio Cabral em troca de apoio parlamentar, em valores que variavam de R$ 20 mil a R$ 100 mil por mês.

O nome “Furna da Onça” faz referência a uma sala localizada ao lado do plenário da ALERJ utilizada por parlamentares para reuniões curtas entre as sessões, para conversas e encontros particulares. A sala ficou conhecida como “Furna da Onça” porque os assuntos eram discutidos de forma acalorada. Em dezembro de 2018, o Ministério Público Federal protocolou no TRF da 2ª Região uma denúncia contra 29 pessoas suspeitas de corrupção, lavagem de dinheiro e organização criminosa a partir das investigações da operação. Entre os denunciados, estavam: 10 Deputados Estaduais; o ex-Governador Sérgio Cabral; ex-Secretários Estaduais; atuais e ex-Assessores de Gabinetes da ALERJ.

Agora, parece que Quissamã também tem uma espécie de “Furna da Onça” local. E a Onça daqui atende pelo nome de Luciano Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeita Fátima Pacheco e principal Ordenador de Despesas da Prefeitura de Quissamã, fato facilmente observado em todos os Extratos Contratuais publicados pelo município que sempre contém sua assinatura. Ele é tido como a “iminência parda” do governo. Luciano é conhecido, há muito tempo, pela alcunha de “Cabeça de Onça”, apelido que carrega desde o tempo de início de militância no Partido dos Trabalhadores.

Já publicamos aqui no Site sobre o contrato emergencial que a Prefeitura de Quissamã firmou com a empresa ANDRÉ LUIS RIBEIRO BORGES, sem licitação,

TRANSITADA EM JULGADO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO
- O REI DO GADO: SOBRINHO DA PREFEITA DE QUISSAMÃ USA INFLUÊNCIA DA PREFEITURA, INVADE PROPRIEDADE, AMEAÇA PROPRIETÁRIO DE MORTE E NEGOCIA TERRAS E GADO COM DINHEIRO VIVO

COMENTÁRIOS

ARQUIVOS

- novembro 2020
- outubro 2020
- setembro 2020
- agosto 2020
- julho 2020
- junho 2020
- maio 2020
- abril 2020

CATEGORIAS

- Cidade
- Cultura
- Denuncie
- Diversão
- Educação
- Esportes
- Geral
- Polícia

no valor de R$ 2,1 milhões para construção de um Hospital de Campanha:

PREFEITURA DE QUISSAMÃ CELEBRA CONTRATO EMERGENCIAL DE R$ 2 MILHÕES SEM LICITAÇÃO DURANTE A PANDEMIA



Estamos vivendo tempos difíceis por causa da pandemia da COVID-19, que trouxe junto profundos problemas sanitários e econômicos para a população. Durante crises pandêmicas como essa, os governos podem estabelecer o Estado de Calamidade Pública, condição crítica que é declarada quando estiver instalada uma situação de danos a saúde e … Continue

E também já publicamos alguns detalhes intrigantes dessa empresa, que possui mais duas outras empresas similares funcionando no mesmo endereço:

SURGEM NOVAS INFORMAÇÕES SOBRE A EMPRESA DO CONTRATO EMERGENCIAL MILIONÁRIO DA PREFEITURA DE QUISSAMÃ

Já publicamos aqui no Jornal Quissamã o contrato emergencial firmado na pandemia entre a Prefeitura de Quissamã e a empresa ANDRÉ LUIS RIBEIRO BORGES (nome de fantasia ABM Saúde), CNPJ 32.276.322/0001-54, no valor de R$ 2.126.094,33, para construção do Hospital de Campanha para ser usado durante a pandemia do Coronavírus. … Continue lendo Ler mais…

O empresário campista André Luis Ribeiro Borges, possui mais de R$ 4 milhões em contratos com a Prefeitura de Quissamã. Só em 2018, uma de suas empresas obteve do Fundo Municipal de Saúde dois termos de reconhecimento de dívidas que somam mais

- Política
- Saúde
- Sem categoria
- Transparência

de R$ 1,8 milhões, também obtidos sem nenhum processo de licitação.

.

ENCONTRO MISTERIOSO E POUCO REPUBLICANO

Em uma manhã agradável de sol ameno em Campos dos Goytacazes, um encontro discreto ocorria em uma famosa e luxuosa cafeteria da Pelinca, bairro nobre e metro quadrado mais caro da cidade.

Luciano Lourenço, Chefe de Gabinete e Ordenador de Despesas da Prefeitura de Quissamã e André Luis Ribeiro Borges, empresário com milhões em contratos com o município, se encontravam para um café, em uma reunião que durou em torno de uma hora.

Luciano portava um maço de documentos, alguns claramente se observava o timbre e o brasão da Prefeitura de Quissamã. A palavra “Saúde” foi repetida, em alto e bom som, reiteradamente. Em dado momento, pareciam fazer algumas contas. Pediram capuccinos com chocolate suíço e alguns croissants. Deram boas risadas, pareciam demonstrar grande intimidade. Depois do encontro, caminharam juntos até a saída do estabelecimento e seguiram seus caminhos.

Cerca de 4 (quatro) meses após esse encontro, a Prefeitura de Quissamã contratava, sem licitação, a empresa de André Luis Ribeiro Borges para construir um Hospital de Campanha na cidade por um valor milionário, e tendo Luciano Lourenço como ordenador da despesa.

Diante disso tudo, a óbvia pergunta que não podemos deixar de fazer é: Por que, o Chefe de Gabinete da Prefeitura de Quissamã, teve um encontro, fora da

agenda oficial, em Campos dos Goytacazes, com um empresário que tem contratos milionários com o município e que ele próprio autoriza os pagamentos?

Essa resposta, infelizmente, talvez apenas os frequentadores da Furna da Onça Quissamaense possam nos dar.

.

.

Previous Post: QUISSAMÃ APRESENTA AUMENTO DE 20% NA ARRECADAÇÃO
Next Post: DENÚNCIA! LEI DA MORDAÇA: PÁGINA OFICIAL DA PREFEITURA NO FACEBOOK BLOQUEIA USUÁRIOS COM OPINIÕES CONTRÁRIAS E CRÍTICAS À GESTÃO

DEIXE UMA RESPOSTA

O seu endereço de e-mail não será publicado. Campos obrigatórios são marcados com *

Comentário

Nome *

E-mail *

Site

☐ Salvar meus dados neste navegador para a próxima vez que eu comentar.

PUBLICAR COMENTÁRIO

© 2019 - Jornal Quissamã



NA MIRA DA JUSTIÇA: TRIBUNAL DE CONTAS APONTA IRREGULARIDADES NO CONTRATO DO HOSPITAL DE CAMPANHA DE QUISSAMÃ, E COMUNICA AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL

POR: REDAÇÃO JORNAL QUISSAMÃ / EM: 13 DE JULHO DE 2020 / CATEGORIA: POLÍTICA, SAÚDE

Um meteoro se abateu sobre a Prefeitura de Quissamã na última quinta-feira, 09/07/2020, estremecendo o governo municipal. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), através do processo n° 218.800-8/20, após uma representação de

Procurar...

POSTS RECENTES

- COM 52% DOS VOTOS, FÁTIMA PACHECO É REELEITA PREFEITA DE QUISSAMÃ
- DESMASCARADO! PROVAMOS PORQUE O JORNALISTA ANDRÉ CABRAL, DO “BLOG DO CABRAL”, É UM DOS MAIORES PRODUTORES DE FAKE NEWS DA REGIÃO
- IMPUGNADOS: SIMONE FLORES (DEM), EX-SECRETÁRIA DE SAÚDE DA GESTÃO DA PREFEITA FÁTIMA PACHECO, E CALICO (REPUBLICANOS), VEREADOR DA BASE DO GOVERNO, SOFREM UMA BRUTAL IMPUGNAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL
- VICE CONDENADO: MARCELO BATISTA, CANDIDATO A VICE NA CHAPA DA PREFEITA FÁTIMA PACHECO, POSSUI CONDENAÇÃO

ofício (por iniciativa própria) da Secretaria Geral de Controle Externo do órgão, identificou inúmeras irregularidades no Contrato n° 55/2020, referente ao Hospital de Campanha de Quissamã, construído em caráter emergencial e sem licitação, como medida no controle da pandemia de Covid-19 na cidade. O contrato milionário foi assinado com a empresa ABM SAÚDE, do empresário campista André Luiz Ribeiro Borges, no valor de R$ 2.126.094,33 (dois milhões, cento e vinte e seis mil, noventa e quatro reais e trinta e três centavos).

Dentre as irregularidades identificadas pelo TCE, estão: Falta de justificativa para o quantitativo contratado; Falta de descrição detalhada dos materiais contratados; Propostas apresentadas antes do pedido de contratação; Cotação de preços entregues “em mãos”; Cotações apresentadas no mesmo dia que foram consultadas, mesmo diante de um projeto complexo; Falta de exigência de capacidade técnica da empresa vencedora, que funcionava há pouco mais de 1 (um) ano quando foi contratada; Terceirização do serviço de montagem da estrutura não previsto no contrato, e que foi subcontratada antes da própria assinatura do contrato (sinalizando que a ABM SAÚDE parecia esperar pelo serviço); e previsão contratual de antecipação parcial do pagamento, sob justificativa genérica e sem qualquer garantia de prestação do serviço pela empresa contratada, na qual R$ 1.869.861,29 já foram pagos, faltando apenas R$ 256.233,04 a serem quitados.

A Prefeitura de Quissamã já recebeu, somente em 2020, mais de R$ 5 milhões em transferência de recursos do Governo Federal e Estadual apenas para o combate da Covid-19.

.

TRANSITADA EM JULGADO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO
- O REI DO GADO: SOBRINHO DA PREFEITA DE QUISSAMÃ USA INFLUÊNCIA DA PREFEITURA, INVADE PROPRIEDADE, AMEAÇA PROPRIETÁRIO DE MORTE E NEGOCIA TERRAS E GADO COM DINHEIRO VIVO

COMENTÁRIOS

ARQUIVOS

- novembro 2020
- outubro 2020
- setembro 2020
- agosto 2020
- julho 2020
- junho 2020
- maio 2020
- abril 2020

CATEGORIAS

- Cidade
- Cultura
- Denuncie
- Diversão
- Educação
- Esportes
- Geral
- Polícia

PREFEITA, CHEFE DE GABINETE E EX-SECRETÁRIA DE SAÚDE SÃO INTIMADOS

Dentre as pessoas que o Tribunal de Contas intimou para prestar esclarecimentos, estão a Prefeita Fátima Pacheco, o Chefe de Gabinete Luciano Lourenço e a Ex-Secretária de Saúde Simone Flores.

O TCE solicitou da Prefeitura e dos envolvidos, uma série de documentos comprobatórios referente a especificações de materiais, carga horária dos profissionais, estrutura locada, infraestrutura elétrica, capacidade técnica operacional, justificativa para antecipação de pagamento e comprovação dos serviços prestados.

A Corte está investigando, dentre outras coisas, se houve alguma fraude na dispensa para favorecer a empresa contratada; se os equipamentos fornecidos (como respiradores por exemplo) eram adequados à pacientes com Coronavírus; se houve superfaturamento nos preços praticados e por que o Chefe de Gabinete atua como Ordenador de Despesas, assinando e autorizando pagamentos no lugar da Prefeita.

Em maio deste ano, o **Jornal Quissamã** já havia publicado, com exclusividade, um flagrante de uma suspeita proximidade entre o Chefe de Gabinete, Luciano Lourenço, com o empresário André Luiz Borges, em uma famosa cafeteria de Campos dos Goytacazes (Leia aqui).

Após a Secretaria de Controle Externo do TCE identificar as irregularidades, a Conselheira Andrea Siqueira Martins, concedeu Tutela de Urgência, para que a Prefeitura de Quissamã suspenda imediatamente os pagamentos da ABM SAÚDE, e encaminhou todas as

- Política
- Saúde
- Sem categoria
- Transparência

irregularidades encontradas para o Ministério Público Federal e Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Leia a íntegra da decisão: Decisão TCE – Hospital de Campanha de Quissamã.

.

Previous Post: PREFEITURA DE QUISSAMÃ FECHA HOSPITAL DE CAMPANHA NO AUGE DA PANDEMIA

Next Post: LEI DA CHIBATA: GOVERNO ENVIA À CÂMARA PROJETO DE LEI QUE ENDURECE PUNIÇÃO A SERVIDORES QUE SE MANIFESTAREM CONTRA GOVERNANTES

DEIXE UMA RESPOSTA

O seu endereço de e-mail não será publicado. Campos obrigatórios são marcados com *

Comentário

Nome *

E-mail *

Site

Salvar meus dados neste navegador para a próxima vez que eu comentar.

PUBLICAR COMENTÁRIO

© 2019 - Jornal Quissamã



PREFEITURA DE QUISSAMÃ CELEBRA CONTRATO EMERGENCIAL DE R$ 2 MILHÕES SEM LICITAÇÃO DURANTE A PANDEMIA

POR: REDAÇÃO JORNAL QUISSAMÃ / EM: 24 DE ABRIL DE 2020 / CATEGORIA: GERAL, TRANSPARÊNCIA

Estamos vivendo tempos difíceis por causa da pandemia da COVID-19, que trouxe junto profundos problemas sanitários e econômicos para a população. Durante crises pandêmicas como essa, os governos podem estabelecer o Estado de Calamidade Pública, condição crítica que é declarada quando estiver

Procurar...

POSTS RECENTES

- COM 52% DOS VOTOS, FÁTIMA PACHECO É REELEITA PREFEITA DE QUISSAMÃ
- DESMASCARADO! PROVAMOS PORQUE O JORNALISTA ANDRÉ CABRAL, DO “BLOG DO CABRAL”, É UM DOS MAIORES PRODUTORES DE FAKE NEWS DA REGIÃO
- IMPUGNADOS: SIMONE FLORES (DEM), EX-SECRETÁRIA DE SAÚDE DA GESTÃO DA PREFEITA FÁTIMA PACHECO, E CALICO (REPUBLICANOS), VEREADOR DA BASE DO GOVERNO, SOFREM UMA BRUTAL IMPUGNAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL
- VICE CONDENADO: MARCELO BATISTA, CANDIDATO A VICE NA CHAPA DA PREFEITA FÁTIMA PACHECO, POSSUI CONDENAÇÃO

instalada uma situação de danos a saúde e aos serviços públicos.

Durante o estado de calamidade pública, os gestores possuem dispositivos mais flexíveis e menos burocráticos para gastos, compras e aquisição de serviços, pois estes podem ser feitos com dispensa de licitação em caráter de urgência. No entanto, é preciso ficar sempre alerta para garantir que nossos governantes não gastem dinheiro público de forma desenfreada e ineficiente.

A prefeitura de Quissamã publicou, em 18/04/2020, o decreto nº 2830/2020, estabelecendo Estado de Calamidade Pública no município, e atualizando as medidas para o enfrentamento da propagação do Coronavírus. E nesse contexto, a Prefeitura celebrou o Contrato Emergencial da Saúde n° 055/2020 referente à dispensa de licitação n° 017/2020, no valor de R$ 2.126.094,33 com a empresa ANDRE LUIS RIBEIRO BORGES.

O contrato seria para a construção de um Hospital de Campanha na cidade, que tem 3 casos de Covid-19 confirmados até o momento, porém, o contrato não está disponível no Portal da Transparência da Prefeitura de Quissamã. Isso fere a Lei 13.979/20, que exige a imediata prestação de contas de todas as contratações e aquisições realizadas sem licitação durante a pandemia. Dessa forma, ainda não é possível informar a quantidade de leitos, respiradores e outros equipamentos médicos adquiridos no referido contrato, bem como avaliar se os valores estão de acordo com os praticados no mercado.

TRANSITADA EM JULGADO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO
- O REI DO GADO: SOBRINHO DA PREFEITA DE QUISSAMÃ USA INFLUÊNCIA DA PREFEITURA, INVADE PROPRIEDADE, AMEAÇA PROPRIETÁRIO DE MORTE E NEGOCIA TERRAS E GADO COM DINHEIRO VIVO

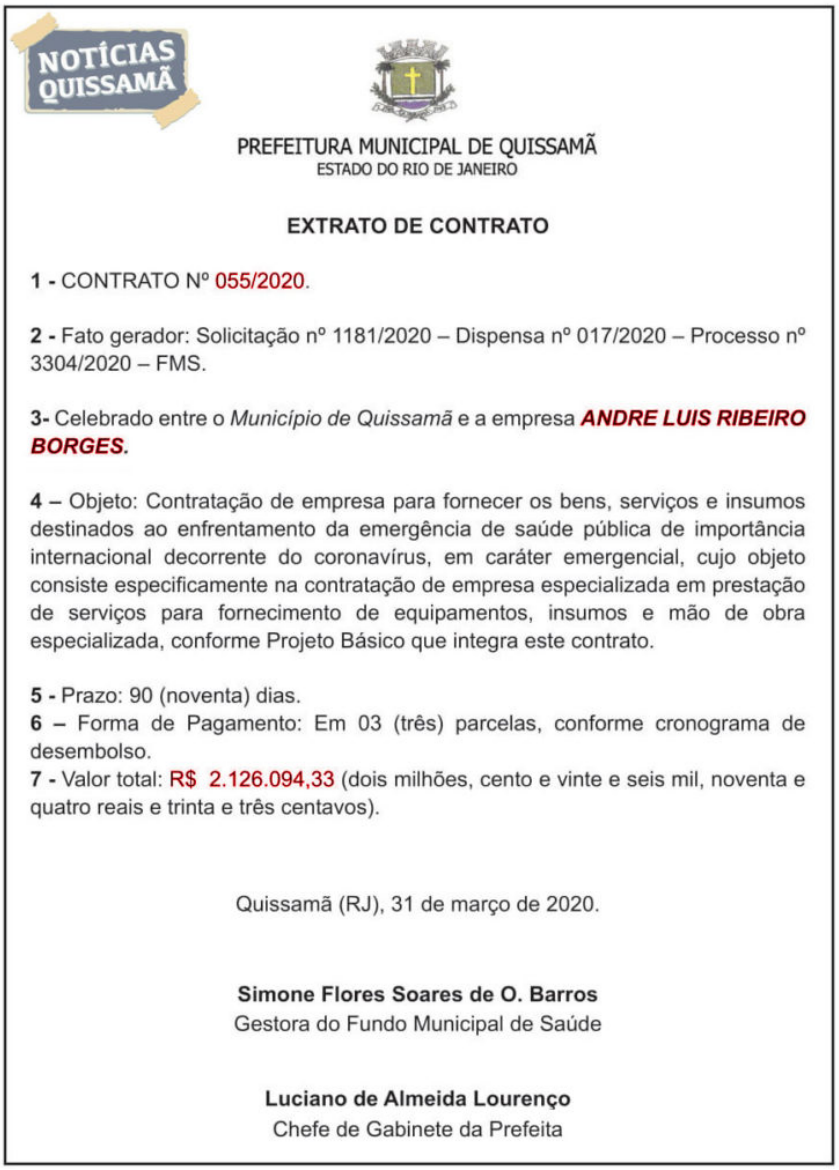
COMENTÁRIOS

ARQUIVOS

- novembro 2020
- outubro 2020
- setembro 2020
- agosto 2020
- julho 2020
- junho 2020
- maio 2020
- abril 2020

CATEGORIAS

- Cidade
- Cultura
- Denuncie
- Diversão
- Educação
- Esportes
- Geral
- Polícia



NOTÍCIAS QUISSAMÃ

PREFEITURA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EXTRATO DE CONTRATO

1 - CONTRATO Nº 055/2020.

2 - Fato gerador: Solicitação nº 1181/2020 – Dispensa nº 017/2020 – Processo nº 3304/2020 – FMS.

3- Celebrado entre o *Município de Quissamã* e a empresa ***ANDRE LUIS RIBEIRO BORGES.***

4 – Objeto: Contratação de empresa para fornecer os bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, em caráter emergencial, cujo objeto consiste especificamente na contratação de empresa especializada em prestação de serviços para fornecimento de equipamentos, insumos e mão de obra especializada, conforme Projeto Básico que integra este contrato.

5 - Prazo: 90 (noventa) dias.
6 – Forma de Pagamento: Em 03 (três) parcelas, conforme cronograma de desembolso.
7 - Valor total: R$ 2.126.094,33 (dois milhões, cento e vinte e seis mil, noventa e quatro reais e trinta e três centavos).

Quissamã (RJ), 31 de março de 2020.

Simone Flores Soares de O. Barros
Gestora do Fundo Municipal de Saúde

Luciano de Almeida Lourenço
Chefe de Gabinete da Prefeita

- Política
- Saúde
- Sem categoria
- Transparência

Previous Post: CÂMARA MUNICIPAL REJEITA PROPOSTA DE R$ 200 DE AUXÍLIO PARA OS ALUNOS DA REDE MUNICIPAL
Next Post: QUISSAMÃ FUTEBOL CLUBE

DEIXE UMA RESPOSTA

O seu endereço de e-mail não será publicado. Campos obrigatórios são marcados com *

Comentário

Nome *

E-mail *

Site

☐ Salvar meus dados neste navegador para a próxima vez que eu comentar.

PUBLICAR COMENTÁRIO

© 2019 - Jornal Quissamã



PREFEITURA DE QUISSAMÃ FECHA HOSPITAL DE CAMPANHA NO AUGE DA PANDEMIA

POR: REDAÇÃO JORNAL QUISSAMÃ / EM: 12 DE JULHO DE 2020 / CATEGORIA: SAÚDE

A Prefeitura de Quissamã fechou, desde o começo deste mês de Julho, o polêmico Hospital de Campanha inaugurado no final de Abril. Envolto em várias denúncias, que vão desde falta de transparência no contrato firmado com a empresa ABM SAÚDE, do empresário campista André Luiz Ribeiro Borges, até íntimas e estranhas relações de proximidade entre o

Procurar...

POSTS RECENTES

- COM 52% DOS VOTOS, FÁTIMA PACHECO É REELEITA PREFEITA DE QUISSAMÃ
- DESMASCARADO! PROVAMOS PORQUE O JORNALISTA ANDRÉ CABRAL, DO “BLOG DO CABRAL”, É UM DOS MAIORES PRODUTORES DE FAKE NEWS DA REGIÃO
- IMPUGNADOS: SIMONE FLORES (DEM), EX-SECRETÁRIA DE SAÚDE DA GESTÃO DA PREFEITA FÁTIMA PACHECO, E CALICO (REPUBLICANOS), VEREADOR DA BASE DO GOVERNO, SOFREM UMA BRUTAL IMPUGNAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL
- VICE CONDENADO: MARCELO BATISTA, CANDIDATO A VICE NA CHAPA DA PREFEITA FÁTIMA PACHECO, POSSUI CONDENAÇÃO

Ordenador de Despesas do município, Luciano Lourenço, com o referido empresário.

O Hospital, que tinha capacidade para 10 (dez) leitos, funcionou por 03 (três) meses, e foi inaugurado em um contexto onde a cidade de Quissamã tinha pouquíssimos casos de Covid-19: apenas 08 (oito) casos confirmados, 15 (quinze) casos suspeitos e nenhum óbito.

Hoje, a realidade é bem diferente. O município tem, nada mais nada menos, que 235 (duzentos e trinta e cinco) casos confirmados, 32 (trinta e dois) casos suspeitos e 08 (oito) óbitos.

Portanto, no momento em que a pandemia atinge o seu auge, e a demanda hospitalar por conta do novo Coronavírus tende a aumentar, a Prefeitura encerra as atividades do Hospital de Campanha.

Entramos em contato com a Prefeitura Municipal de Quissamã para perguntar qual seria a lógica de investir milhões para montar um hospital de campanha quando a cidade tinha poucos casos de Covid-19, e removê-lo quando a cidade está com muitos casos, mas não obtivemos resposta.

Previous Post: POPULAÇÃO RECLAMA DE ATRASO DO PAGAMENTO DA QUARTA PARCELA DO CARTÃO ALIMENTAÇÃO
Next Post: NA MIRA DA JUSTIÇA: TRIBUNAL DE CONTAS APONTA IRREGULARIDADES NO CONTRATO DO HOSPITAL DE CAMPANHA DE QUISSAMÃ, E COMUNICA AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL

DEIXE UMA RESPOSTA

TRANSITADA EM JULGADO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO
- O REI DO GADO: SOBRINHO DA PREFEITA DE QUISSAMÃ USA INFLUÊNCIA DA PREFEITURA, INVADE PROPRIEDADE, AMEAÇA PROPRIETÁRIO DE MORTE E NEGOCIA TERRAS E GADO COM DINHEIRO VIVO

COMENTÁRIOS

ARQUIVOS

- novembro 2020
- outubro 2020
- setembro 2020
- agosto 2020
- julho 2020
- junho 2020
- maio 2020
- abril 2020

CATEGORIAS

- Cidade
- Cultura
- Denuncie
- Diversão
- Educação
- Esportes
- Geral
- Polícia

O seu endereço de e-mail não será publicado. Campos obrigatórios são marcados com *

Comentário

Nome *

E-mail *

Site

Salvar meus dados neste navegador para a próxima vez que eu comentar.

PUBLICAR COMENTÁRIO

- Política
- Saúde
- Sem categoria
- Transparência

© 2019 - Jornal Quissamã



SURGEM NOVAS INFORMAÇÕES SOBRE A EMPRESA DO CONTRATO EMERGENCIAL MILIONÁRIO DA PREFEITURA DE QUISSAMÃ

POR: REDAÇÃO JORNAL QUISSAMÃ / EM: 11 DE MAIO DE 2020 / CATEGORIA: DENUNCIE, POLÍTICA

Já publicamos aqui no Jornal Quissamã o contrato emergencial firmado na pandemia entre a Prefeitura de Quissamã e a empresa ANDRÉ LUIS RIBEIRO BORGES

Procurar...

POSTS RECENTES

- COM 52% DOS VOTOS, FÁTIMA PACHECO É REELEITA PREFEITA DE QUISSAMÃ
- DESMASCARADO! PROVAMOS PORQUE O JORNALISTA ANDRÉ CABRAL, DO “BLOG DO CABRAL”, É UM DOS MAIORES PRODUTORES DE FAKE NEWS DA REGIÃO
- IMPUGNADOS: SIMONE FLORES (DEM), EX-SECRETÁRIA DE SAÚDE DA GESTÃO DA PREFEITA FÁTIMA PACHECO, E CALICO (REPUBLICANOS), VEREADOR DA BASE DO GOVERNO, SOFREM UMA BRUTAL IMPUGNAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL
- VICE CONDENADO: MARCELO BATISTA, CANDIDATO A VICE NA CHAPA DA PREFEITA FÁTIMA PACHECO, POSSUI CONDENAÇÃO

(nome de fantasia ABM Saúde), CNPJ 32.276.322/0001-54, no valor de R$ 2.126.094,33, para construção do Hospital de Campanha para ser usado durante a pandemia do Coronavírus.

O teor desse Contrato Emergencial milionário ainda é mantido em sigilo pela Prefeitura, o que seria ilegal de acordo com a Lei 13.979/20, que exige a imediata publicidade de todos os gastos emergenciais durante a pandemia.

Mas hoje uma página chamada **Denúncia Quissamã** revelou algumas informações intrigantes sobre a empresa, e seu sócio, beneficiados com o contrato emergencial.

A empresa fica localizada em Campos dos Goytacazes, na Rua Voluntários da Pátria, n° 500, Sala 1206, Edifício Platinum Office Center.

A página Denúncia Quissamã alega que é de se estranhar que uma empresa que firme um contrato desse porte, de mais de R$ 2 milhões, funcione em uma pequena sala comercial. Segundo a página, seria de se imaginar que fosse uma empresa de grande porte.

Porém, o mais estranho, é que no mesmo endereço, (na mesma Sala 1206 do mesmo prédio) funcionam outras duas empresas cujo André Luis Ribeiro Borges também é sócio.

As outras duas empresas são a ABM Projetos e Soluções (CNPJ 04.133.437/0001-54) e a ABP Serviços e Consultoria (CNPJ 39.106.620/0001-45).

Em consulta ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica, percebemos que as empresas possuem atividades iguais, como “Atividades de profissionais da área de

TRANSITADA EM JULGADO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DESVIO DE DINHEIRO PÚBLICO
- O REI DO GADO: SOBRINHO DA PREFEITA DE QUISSAMÃ USA INFLUÊNCIA DA PREFEITURA, INVADE PROPRIEDADE, AMEAÇA PROPRIETÁRIO DE MORTE E NEGOCIA TERRAS E GADO COM DINHEIRO VIVO

COMENTÁRIOS

ARQUIVOS

- novembro 2020
- outubro 2020
- setembro 2020
- agosto 2020
- julho 2020
- junho 2020
- maio 2020
- abril 2020

CATEGORIAS

- Cidade
- Cultura
- Denuncie
- Diversão
- Educação
- Esportes
- Geral
- Polícia

saúde", "Desenvolvimento de programas de computador sob encomenda", "Consultoria em tecnologia da informação", "Atividade médica ambulatorial com recursos para realização de exames complementares", "Atividades de apoio à gestão de saúde", "Fornecimento e gestão de recursos humanos", "Atividades de enfermagem", "Outras atividades de atenção à saúde humana", dentre várias outras.

Embora exista modalidade empresarial que possa compartilhar o mesmo espaço de trabalho entre firmas distintas, conhecida como "Coworking", a forma como essas três empresas, pertencentes ao mesmo sócio, com ramos de atividades muito semelhantes e funcionando exatamente no mesmo endereço, uma sala comercial, é bastante incomum no meio empresarial.

Outro fato que chamou a atenção da página que divulgou a informação, é que André Luis Ribeiro Borges também era Assessor na Câmara de Campos, de janeiro de 2017 até janeiro de 2020, com um salário de R$ 3.798,63. Também fica a dúvida de como o mesmo conseguia conciliar a Assessoria na Câmara com as atividades empresariais de uma empresa que fecha contratos na casa dos milhões de reais.

Como a Prefeitura Municipal de Quissamã ainda não tornou público o contrato emergencial firmado com a empresa André Luis Ribeiro Borges, o seu conteúdo ainda não pode ser analisado, em especial os termos do serviço e as especificações técnicas dos materiais e equipamentos fornecidos.

A página Denúncia Quissamã informou que fará um Pedido de Acesso a Informação para obter o Contrato Emergencial, e poder divulgá-lo na íntegra.

- Política
- Saúde
- Sem categoria
- Transparência

Nós do Jornal Quissamã acompanharemos de perto esse caso, e manteremos nossos leitores informados tão logo tenhamos novas informações.

.

Previous Post: AS CICLOVIAS DE QUISSAMÃ
Next Post: PREFEITURA DE QUISSAMÃ ENTREGA CARTÕES EMERGENCIAIS COM SALDO ZERADO

DEIXE UMA RESPOSTA

O seu endereço de e-mail não será publicado. Campos obrigatórios são marcados com *

Comentário

Nome *

E-mail *

Site

Salvar meus dados neste navegador para a próxima vez que eu comentar.

PUBLICAR COMENTÁRIO

Sobre / Política de Privacidade / Contato

© 2019 - Jornal Quissamã