



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ACÓRDÃO Nº 82390/2022-PLEN**

1 - PROCESSO: 218800-8/2020

2 - NATUREZA: REPRESENTAÇÃO

3 - INTERESSADO: ANDRE LUIS RIBEIRO BORGES - ABM SAÚDE

4 - UNIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ

5 - RELATORA: ANDREA SIQUEIRA MARTINS

6 - REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 - ÓRGÃO DECISÓRIO: Plenário

8 - ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de REPRESENTAÇÃO, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do Plenário, por unanimidade, por PROCEDÊNCIA PARCIAL com ACOLHIMENTO, REJEIÇÃO DA DEFESA, DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE, APLICAÇÃO DE MULTA, COMUNICAÇÃO, INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL e EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO, nos exatos termos do voto do relator.

09- ATA Nº: 17

10 - DATA DA SESSÃO: 25 de maio de 2022

(Assinado Eletronicamente)
ANDREA SIQUEIRA MARTINS
Relatora

(Assinado Eletronicamente)
RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Presidente

Fui presente,

(Assinado Eletronicamente)



HENRIQUE CUNHA DE LIMA
Procurador-Geral de Contas

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PLENÁRIO
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANDREA SIQUEIRA MARTINS

VOTO GCS-2 -

PROCESSO: TCE-RJ Nº 218.800-8/2020
ORIGEM: PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

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. ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA.

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 SEM PREVISÃO NA AVENÇA E ANTERIOR AO INÍCIO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO. CONTRATADO QUE TEVE SEU NOME INCLUÍDO NO PROJETO BÁSICO. PAGAMENTO ANTECIPADO SEM AS DEVIDAS PRECAUÇÕES. INDÍCIOS DE DIRECIONAMENTO NA CONTRATAÇÃO E DE AÇÃO COMBINADA ENTRE CONTRATANTE E CONTRATADO.

RAZÕES DEFENSIVAS QUE NÃO MERECEM ACOLHIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE DA CONTRATADA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MPRJ PARA CIÊNCIA.

Tratam os autos de **Representação, com pedido de tutela provisória**, formulada pela Secretaria Geral de Controle Externo - SGE, na forma do art. 9º, inciso V, da Deliberação TCE-RJ nº 266/16 c/c art. 84-A do Regimento Interno do TCE-RJ, 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 Luis 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 breve síntese, a SGE constatou a existência de diversas irregularidades, quais sejam:

(i) inexistem, 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 empresa contratada.

Em 26.05.2021, foi proferida a seguinte decisão Plenária:

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.

A sra. Simone Flores Soares ficou-se inerte, ocasionando a emissão do Certificado de Revelia nº 801/2021.

Os demais notificados se manifestaram, respectivamente, através dos documentos TCE-RJ nº 27.321-3/21, nº 23.369-7/21 e nº 30.984-4/21, enquanto as comunicadas se pronunciaram por meio dos documentos TCE-RJ nº 25.191-2/21 e nº 25.192-6/21. Toda a documentação foi submetida à apreciação do Corpo Instrutivo, cuja proposta de encaminhamento, datada de 01.09.2021, transcrevo abaixo:

Levando-se em consideração a análise procedida e a Instrução, de 06/04/2021, da então 3ª CAM, sugere-se:

1 - PROCEDÊNCIA da presente Representação, quanto ao mérito;

2 - REVOGAÇÃO da Tutela Provisória concedida em Decisão Monocrática de 09/07/2020, considerando haver comprovação da execução dos serviços;

3 - Em relação à apresentação de razões de defesa, 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:

3.1 - NÃO ACOLHIMENTO das razões de defesa apresentadas pela Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus;

3.2 - NÃO ACOLHIMENTO das razões de defesa apresentadas pelo Sr. Luciano Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã;

3.3 - NÃO ACOLHIMENTO das razões de defesa apresentadas pelo Sr. André Luis Ribeiro Borges, empresário individual – ABM Saúde;

4 - APLICAÇÃO DE MULTA, em valor a ser definido pelo plenário mediante Acórdão, à Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus, com fulcro no art. 63, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, 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, tendo em vista as irregularidades abaixo indicadas, em relação à contratação da empresa individual ABM – Saúde, para instalação de Hospital de Campanha, com fornecimento de equipamentos, insumos e mão de obra:

4.1 - 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;

4.2 - 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;

4.2.3 - Ação combinada entre a contratante e o contratado na formalização do contrato nº 055/2020, celebrado entre a ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, caput, da Constituição da

República Federativa do Brasil.

5 - APLICAÇÃO DE MULTA, em valor a ser definido pelo plenário mediante Acórdão, ao Sr. Luciano Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, com fulcro no art. 63, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, 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, tendo em vista as irregularidade abaixo indicadas, em relação à contratação da empresa individual ABM – Saúde, para instalação de Hospital de Campanha, com fornecimento de equipamentos, insumos e mão de obra:

5.1 - 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;

5.2 - 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;

5.3 - 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, considerando a ocorrência das seguintes situações:

5.3.1 - 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;

5.3.2 - 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

5.3.3 - 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 Luis Ribeiro Borges ABM Saúde;

5.3.4 - Contratação da empresa individual ABM Saúde, apesar da mesma não possuir funcionários registrados;

5.3.5 - 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;

5.3.6 - 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;

5.3.7 - 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;

5.4 - Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que não foram tomados os 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).

6 - APLICAÇÃO DE MULTA, em valor a ser definido pelo plenário mediante Acórdão, à Sra. Simone Flores Soares, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã, à época, com fulcro no art. 63, inciso III, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, 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, tendo em vista as irregularidades abaixo indicadas, em relação à contratação da empresa individual ABM – Saúde, para instalação de Hospital de Campanha, com fornecimento de equipamentos, insumos e mão de obra:

6.1 - 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;

6.2 - 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;

6.3 - 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, considerando a ocorrência das seguintes situações:

6.3.1 - 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;

6.3.2 - 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

6.3.3 - 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 Luis Ribeiro Borges ABM Saúde;

6.3.4 - Contratação da empresa individual ABM Saúde, apesar da mesma não possuir funcionários registrados;

6.3.5 - 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;

6.3.6 - 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;

6.3.7 - 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;

6.4 - Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que não foram tomados os 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).

7 - DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE da empresa individual André Luis Ribeiro Borges, nome fantasia ABM Saúde, CNPJ 32.276.322/001-54, com fundamento no art. 114-A, XVII do Regimento Interno deste Tribunal, tendo em vista a ação combinada entre contratante e contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre ABM Saúde e o Fundo Municipal de Saúde de Quissamã, ao arpejo dos princípios da impessoalidade e moralidades previstos no artigo 37, II da Constituição Federal;

8 - EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público Estadual, considerando o disposto no capítulo II-B - Dos crimes em licitação e contratos administrativos do Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), com vista à ciência do apurado e decidido no presente processo.

O Ministério Público Especial, representado por seu Procurador-Geral, Dr.

Henrique Cunha de Lima, manifestou-se no mesmo sentido do Corpo Instrutivo.

É o Relatório.

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.

A análise plenária anterior já havia detectado diversos pontos de irregularidade no Contrato nº 055/2020 formalizado entre o Fundo Municipal de Saúde de Quissamã e a empresa ABM Saúde. Vejam-se as irregularidades descritas no referido voto e os responsáveis envolvidos:

(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:

- 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;
- 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 Municipal, signatária da requisição do objeto da contratação e responsável pela elaboração do projeto básico:

- 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.

A sanção aos responsáveis em decorrência das infrações não elididas foi postergada para o posterior esgotamento da etapa de ampla defesa, eis que lhes foi dada oportunidade para se manifestarem quanto à ocorrência de ação combinada entre contratante e contratado.

A esse respeito, conforme exposto na decisão anterior desta Corte, foram apurados indícios de que houve direcionamento da contratação em favor do empresário individual André Luís Ribeiro Borges – ABM Saúde na medida em que (i) 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; e (ii) no item 2.2 do projeto básico já consta a escolha do fornecedor André Luis Ribeiro Borges – ABM Saúde. Quanto ao tema, reporto-me à

fundamentação tecida naquela oportunidade:

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.

Cumprido 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 punição³⁶, 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 licitatórios³⁷.

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.

Com efeito, devidamente chamados aos autos, os responsáveis apresentaram razões de defesa, à exceção da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos, que deixou transcorrer *in albis* o prazo regimental para o oferecimento da defesa, motivo pelo qual foi emitido o Certificado de Revelia nº 801/2021.

Feitas estas breves considerações, passa-se, na sequência, a analisar as razões de defesa apresentadas pelos aludidos agentes públicos, bem como pelo contratado, Sr. André Luís Ribeiro Borges - ABM Saúde.

Destaco que os mencionados responsáveis aproveitaram a oportunidade para reiterar argumentos anteriormente já apresentados quanto a outras irregularidades detectadas (que haviam sido objeto de Notificações exaradas em Sessão de 14/12/2020). Por tais questões já terem sido exaustivamente examinadas na Decisão Plenária de 26/05/2021, a presente análise se deterá na irregularidade que efetivamente ensejou às Notificações determinadas na última decisão, qual seja, indícios de ação combinada na pactuação do Contrato nº 055/2020.

Inicialmente, observo que os responsáveis não trouxeram elementos novos aos autos a respeito das conclusões apresentadas na última decisão plenária proferida neste feito.

O Sr. Luciano de Almeida Lourenço alegou que os itens necessários à prestação de serviços almejada foram definidos no plano de contingência do município, relativo ao enfrentamento da pandemia, e na circular interna por meio da qual foi solicitada a contratação (CI nº 62/2020), e não no projeto básico – onde já constava a escolha da ABM Saúde -, que teria sido elaborado após a coleta de preços e a seleção da proposta mais vantajosa.

No tocante à data em que a engenheira responsável pelo serviço de montagem do hospital de campanha foi contratada, foi registrado que o contratado reconheceu que se tratou de erro material posteriormente sanado, o qual não afetou o

objeto da avença.

A sra. Gilda de Queirós Tavares igualmente asseverou que o procedimento ora em exame foi iniciado com o plano de contingência e com a circular interna, a partir dos quais foi instaurada a fase interna de solicitação de propostas e coleta de preços, subscrita pela então chefe da Pasta. Após a opção pela modalidade de dispensa, nos moldes da Lei Federal nº 13.979/2020, é que foi elaborado o projeto básico, no qual, com efeito, foi consignada a escolha da ABM Saúde, que havia proposto o menor valor.

A empresa contratada, a seu turno, ressaltou que o contrato foi integralmente executado, mesmo diante da inexatidão do projeto básico. Informa que, em 20.03.2020, foi contatada, por telefone, pela Secretaria Municipal de Saúde, para a cotação de preço de implantação de hospital de campanha voltado ao combate à Covid 19, tendo sido solicitado, em caso de interesse, o comparecimento presencial em Quissamã. Ainda seguindo as orientações da secretaria, a ABM Saúde, ao ser informada que havia “vencido” a disputa, compareceu novamente à sede do órgão para assinar o Contrato nº 055/2021.

No que tange ao contrato celebrado com a engenheira, afirma que a data configurou erro material, corrigido por meio de errata já acostada a estes autos. Neste aspecto, destacou que a ART (Anotação de Responsabilidade Técnica) de obras e serviços, documento exigido pelo Conselho de Engenharia para a realização de toda e qualquer obra, foi celebrada em 31.03.2020, data posterior ao início do procedimento de dispensa.

Em relação à sua menção no projeto básico, defende que se tratou de imperícia do gestor municipal e frisa que não possuía qualquer ingerência no processo de formação de preço ou contratação.

A fim de corroborar suas alegações, o empresário juntou ao presente processo a sobredita ART e relatórios de fiscalização e de acompanhamento, referentes ao Contrato nº 055/2020, além de diversos contratos de sociedade de cotas de participação firmados com profissionais de saúde, no intuito de demonstrar os moldes

nos quais foram contratados seus colaboradores, para comprovar que, a despeito da ausência de empregados constantes da RAIS¹ ou CAGED², possuía capacidade para executar o objeto do ajuste.

Ao analisar os questionamentos da decisão de 26.05.2021 em cotejamento com os esclarecimentos encaminhados, o Corpo Instrutivo opinou pelo não acolhimento das razões de defesa apresentadas, sob os seguintes fundamentos:

Destaque-se que os argumentos trazidos aos autos sobre as questões inerentes à contratação já foram objeto de análise por meio de Instrução de 06/04/2021, procedida pela então 3ª CAM, havendo sugestão pela aplicação de multa aos responsáveis.

Neste sentido, registre-se que as Notificações da Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros, Secretária Municipal de Saúde de Quissamã à época; do Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã; e da Sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus, determinadas em Sessão de 26/05/2021, tiveram por escopo a apresentação de razões de defesa, em razão dos indícios de ação combinada entre contratante (Fundo Municipal de Saúde de Quissamã) e contratado (ABM Saúde – André Luis Ribeiro Borges – empresário individual) na formalização do Contrato nº 055/2020.

Todavia, os mencionados responsáveis aproveitaram a oportunidade para reiterar argumentos anteriormente já apresentados quanto a outras irregularidades detectadas (que haviam sido objeto de Notificações exaradas em Sessão de 14/12/2020). Por tais questões já terem sido exaustivamente examinadas na Decisão Plenária de 26/05/2021, a presente análise se deterá na irregularidade que efetivamente ensejou às Notificações determinadas na última decisão, qual seja, indícios de ação combinada na pactuação do Contrato nº 055/2020:

Em relação à apresentação de razões de defesa em razão dos indícios de ação combinada entre contratante e contratado na formalização do Contrato nº 055/2020:

Presentes nos autos cópias dos seguintes elementos:

. Contrato de Prestação de Serviços Técnicos Profissionais de Engenharia, Agronomia ou Atividades Afins, celebrado, em 16/03/2020, entre o Sr. André Luis Ribeiro Borges, nome fantasia ABM Saúde (contratante), e a Sra. Daniella Viana Rodrigues, objetivando prestação de serviços técnicos profissionais de engenharia e de responsabilidade técnica referente à montagem de galpão, estrutura montada no Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus, em Quissamã (Arquivo, de 03/07/2020, Documento Anexado: ANEXO 01 Processo 3304 2020, fls. 73 a 76, de 149);

. Reconhecimento do Ato de Dispensa de Licitação em comento pela Secretária Municipal de Saúde de Quissamã, à época, Sra. Simone Flores de Oliveira Barros e Ratificação do aludido ato pelo Sr. Luciano de Almeida Lourenço, Chefe de Gabinete da Prefeita, em 27/03/2020 (Arquivo, de 03/07/2020, Documento Anexado: ANEXO 01 Processo 3304 2020, fls. 104, de 149).

Importante destacar que o fato de o Contrato de Prestação de Serviços Técnicos

¹ Relação Anual de Informações Sociais.

² Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

Profissionais de Engenharia, Agronomia ou Atividades Afins, ter sido celebrado em 16/03/2020, antes, portanto, do reconhecimento do Ato de Dispensa de Licitação, datado de 27/03/2020, foi um dos principais elementos caracterizadores de conluio entre a empresa contratada e a Administração Pública Municipal, conforme observado na Decisão proferida em 26/05/2021.

Na defesa apresentada pelo representante legal da ABM Saúde (Arquivo, de 12/08/2021, RESPOSTA A OFÍCIO: 30984-4/2021 - Outros Documentos PDF # 2494238, fls. 1 a 7, de 7) intentou-se desconstituir a irregularidade em tela mediante a seguinte afirmação: "Assevere-se que o que se deve levar em conta é a ART de obras e serviços celebrado no dia 31/03/2020 (posterior à contratação), cujo conteúdo expressa todos os serviços praticados por esta profissional."

Contudo o argumento sustentado não tem o condão de elidir a irregularidade configurada, posto que a data constante para o início dos serviços na Anotação de Responsabilidade Técnica – ART (30/03/2020), em nada se confunde com a data de celebração do Contrato de Prestação de Serviços entre o Sr. André Luis Ribeiro Borges, nome fantasia ABM Saúde (contratante), e a Sra. Daniella Viana Rodrigues, qual seja, 16/03/2020. Neste sentido, lembramos que o referido contrato tinha por objeto a prestação de serviços técnicos profissionais de engenharia e de responsabilidade técnica pela montagem da estrutura metálica (tenda) no Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus, e que tal ajuste ocorreu antes mesmo do pedido da contratação dos serviços ser formulado pela CI 62/2020, visto que esta data de 23/03/2020.

Por oportuno, rememore-se as datas dos atos praticados na contratação em tela:

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

Apesar da tentativa de minimização dos indícios de ação combinada, **entende-se que a contratação da Engenheira Civil, Sra. Daniella Viana Rodrigues em data anterior ao reconhecimento e ratificação do ato de dispensa de licitação é fator relevante para concluir-se pela existência de ação combinada entre o contratante e o contratado.**

Outrossim, outro indício para a configuração da ação combinada entre contratante e contratada, conforme destacado no Voto de 26/05/2021, foi o fato do projeto básico já indicar o nome da empresa a ser contratada. Alegam os notificados que a razão para tal indicação teria sido a apresentação da menor proposta de preços pela referida empresa. Além de tal alegação atentar contra a sequência lógica dos atos a serem praticados, na medida que a cotação de preços junto ao mercado ocorre após a Administração indicar os bens e serviços a serem contratados justamente através do projeto básico, a mesma não se sustenta quando verificado o quadro de datas retro citado. Isto porque o projeto básico, com a indicação da contratação da empresa

ABM saúde, possui a mesma data de duas das propostas de preços.

Vale lembrar que mesmo em um ato de dispensa de licitação é necessário que a Administração Pública verifique os documentos de habilitação, quais sejam, de habilitação jurídica, regularidade fiscal e, por vezes, de qualificação técnica e qualificação econômico financeira da futura contratada. Ou seja, identificada qual é a proposta de preços mais vantajosa, é solicitada a respectiva empresa a apresentação dos documentos de habilitação. Apresentados estes documentos é realizada uma conferência para verificação da efetiva regularidade da empresa a ser contratada. Após estes procedimentos é que se terá apurado a empresa a ser beneficiada pelo ato de dispensa de licitação. **Pela inverossímil sequência das datas na contratação em tela, no dia 23/03/2020 ocorre o pedido de contratação, e no dia seguinte (24/03/2020) já existem três orçamentos e o projeto básico indicando a empresa a ser contratada.**

Grifos acrescentados

Como bem apontado pela instância técnica, independente da data da ART, o contrato firmado especificamente para a prestação de serviços técnicos profissionais de engenharia e de responsabilidade técnica pela montagem da estrutura metálica (tenda) no Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus foi celebrado em 16.03.2021, antes mesmo do pedido da contratação dos serviços ser formulado pela Circular Interna nº 62/2020, datada de 23.03.2020.

Nesse aspecto, observo que, assim como averiguado na última decisão prolatada neste feito, no que se refere a resposta anteriormente apresentando pela ABM Saúde, embora o contratado tenha alegado que que o contrato firmado com a engenheira continha erro material na data de assinatura e fora alterado por meio de errata, tal documentação comprobatória sequer foi acostada aos autos.

Além disso, compulsando os autos do processo administrativo³ relativo ao ato de dispensa ora em apreço, no qual consta cópia do contrato datado de 16.03.2020, cujo objeto expressamente prevê “a prestação de serviços técnicos profissionais de Engenharia e de Responsabilidade Técnica pelo CONTRATADO referente a montagem de galpão (...) Estrutura montada no Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus, em Quissamã-RJ”, observo que não consta qualquer errata, ou sequer informação acerca de eventual erro material.

Causa estranheza ainda o fato de a suscitada ART, emitida em 30.03.2020 e

³ Cópia disponível em arquivo que compõe estes autos denominado de “Documento Anexado: ANEXO 01 PROCESSO 3304 2020”, datado de 03.07.2020.

paga em 31.03.2020, também compor a proposta, datada de 24.03.2020, precedendo à celebração do Contrato nº 055/2020, assinado em 27.03.2020.

Ademais, a despeito de os agentes públicos notificados afirmarem que o projeto básico indicava o nome da contratada por ter sido elaborado após a cotação de preços, o que por si só configura desobediência ao procedimento definido em lei, tal projeto data do mesmo dia em que foram recebidas três propostas, inclusive da eventual contratada ABM Saúde, não tendo transcorrido tempo suficiente para a análise, além dos preços oferecidos, da habilitação da empresa, especialmente considerando a complexidade dos serviços almejados.

Compete alertar, nesse diapasão, que, pelo art. 7º da Lei Federal nº 8.666/1993 e pelo art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, a elaboração do projeto básico é etapa da contratação pública relacionada à fase interna, e que logicamente antecede, em se tratando de hipótese de dispensa de licitação, a apresentação das propostas, pois esta diz respeito à fase externa da contratação.

Dessa forma, acompanho o Corpo Instrutivo quanto ao não acolhimento das razões de defesa submetidas a esta Corte, as quais não lograram êxito em afastar os indícios de ação combinada averiguados na última apreciação do feito, que apontam o direcionamento da contratação direta.

Somando-se aos indícios de conluio previamente apurados, a instância técnica advertiu que novas informações neste sentido foram juntadas ao presente processo através das Comunicações TCE-RJ nº 12.680-0/21 e nº 13.027-9/21.

Na Comunicação TCE-RJ nº 12.680-0/21, formulada pelo sr. Rafael Carvalho Ramos, servidor público federal lotado no Campus Quissamã do Instituto Federal Fluminense e editor e administrador da página no Facebook denominada “Jornal Quissamã”, consta que, ao longo de 2020, foram veiculadas no periódico cinco matérias relacionadas a irregularidades atinentes ao Contrato nº 055/2020.

O comunicante destacou uma das notícias⁴, referente a um encontro ocorrido em Campos dos Goytacazes, fora da agenda oficial, entre o sr. Luciano de Almeida Lourenço, chefe de gabinete da Prefeitura, e o sr. André Luis Borges, quatro meses antes da celebração da avença ora em debate.

Em consulta às demais notícias veiculadas no jornal eletrônico⁵, ainda verifiquei que, no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, está em tramitação o processo nº 0001426-86.2020.8.19.0084, cujo objeto é requerimento de busca e apreensão, já deferido, resultante de procedimento investigatório criminal⁶ promovido pela Promotoria de Quissamã e Carapebus, no qual figuram como investigados, entre outros, a sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e o sr. Luciano de Almeida Lourenço, iniciado no intuito de averiguar denúncia de irregularidades na área da saúde, segundo a qual a então secretária comandava uma máfia de licitações na Pasta, “escolhendo as empresas que vencerão as licitações ou deixando de realizar licitação para contratação de empresas da saúde”⁷.

A Comunicação TCE-RJ nº 13.027-9/21, por sua vez, foi apresentada pela sra. Alexandra Moreira Carvalho Gomes, vereadora de Quissamã, informando que recebera *e-mail* acerca da existência de uma suposta “relação espúria” entre a Prefeita Municipal, sra. Maria de Fátima Pacheco, bem como seu chefe de gabinete, sr. Luciano de Almeida Lourenço, e o sr. André Luis Borges⁸.

Assim, o Corpo Instrutivo, em sua manifestação, observa que os episódios

⁴V. <<https://www.jornalquissama.com/index.php/2020/05/20/furna-da-onca-2-a-suspeita-proximidade-entre-o-chefe-de-gabinete-do-governo-municipal-e-um-empresario-campista-com-mais-de-r-4-milhoes-em-contratos-com-a-prefeitura-de-quissama/>>. Acesso em: 29.09.2021.

⁵V. <<https://www.jornalquissama.com/index.php/2021/08/27/desvios-na-saude-segundo-ministerio-publico-ex-secretaria-de-saude-e-atual-vereadora-e-o-chefe-de-gabinete-da-prefeita-estariam-por-tras-de-um-esquema-milionario-para-desviar-dinheiro-publico-da-saude/>>. Acesso em: 29.09.2021.

⁶ Procedimento Investigatório Criminal nº 2019.00616903.

⁷V. <<https://www3.tjrj.jus.br/consultaprocessual/#!/consultapublica?numProcessoCNJ=0001426-86.2020.8.19.0084>>, decisão de 12.07.2021. Acesso em: 29.09.2021.

⁸ A comunicação noticia que a chefe do Poder Executivo e o sr. Luciano teriam contraído uma dívida com o empresário Genivaldo da Silva Cantarino, a qual teria sido parcialmente paga pelo sr. André, após a celebração do Contrato nº 055/2020. Os cheques por meio dos quais o pagamento foi realizado, no entanto, seriam “sem fundos”, razão pela qual tramita, na Vara Única da Comarca de Quissamã, ação de cobrança⁸, ainda pendente de decisão, movida pelo sr. Genivaldo contra ambos os servidores públicos.

trazidos aos autos reforçam a constatação da ocorrência de ação combinada entre os agentes públicos e o contratado.

Como já registrado na última decisão proferida nestes autos, a efetiva contratação pela Administração e/ou a obtenção de vantagem pecuniária por parte da licitante/contratada são prescindíveis 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 licitatórios⁹.

O Tribunal de Contas da União entende que a inidoneidade para participar de licitação pode ser declarada quando constatada fraude, assim configurada pela ocorrência ou existência de fortes indícios de conluio, independente de a empresa licitante ter colhido algum benefício¹⁰.

A Corte Nacional ainda defende que a prova inequívoca de conluio é extremamente difícil de ser obtida, não sendo possível declarar a inidoneidade apenas a partir de provas inquestionáveis¹¹. Tal entendimento se fundamenta na aplicação do conceito de que “indícios vários e coincidentes fazem prova da fraude”¹², definido pelo Supremo Tribunal Federal no bojo do Recurso Extraordinário nº 68.006 – MG.

Destarte, diante de todo exposto, reputo pertinente a sugestão do Corpo Instrutivo quanto à declaração de inidoneidade da empresa individual André Luis Ribeiro Borges, nome fantasia ABM Saúde, CNPJ 32.276.322/001-54, com fundamento no art. 3º, § 3º, da Lei Complementar Estadual n.º 63/90 e no art. 114-A, XVII¹³ do

⁹ Acórdão TCU nº 2374/2015-Plenário: “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)”.

¹⁰ Acórdão TCU nº 776/2011 – Plenário.

¹¹ Acórdão TCU nº 57/2003 – Plenário.

¹² Acórdão TCU nº 574/2010 – Plenário.

¹³ Art. 114-A. Compete privativamente ao Plenário: (...)

XVII - declarar, por maioria absoluta de seus membros, a inidoneidade de contratado ou adjudicatário da Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional;

Regimento Interno deste Tribunal, tendo em vista a ação combinada entre contratante e o empresário individual contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre ABM Saúde e o Fundo Municipal de Saúde de Quissamã, ao arrepio dos princípios da impessoalidade e da moralidade, previstos no artigo 37, *caput*¹⁴ da Constituição Federal.

A existência de ação combinada, cabe lembrar, soma-se às demais irregularidades verificadas - após exaustivo exame dos presentes autos e das razões de defesa apresentadas pela então Secretária Municipal de Saúde, pelo chefe de gabinete da Prefeitura e pela Diretora Administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus - na decisão plenária de 26.05.2021:

- 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:

¹⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

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).

Em relação às questões suscitadas na exordial que deu origem à presente Representação, levando em conta a escassez de equipamentos médicos existente no início da pandemia e que a jurisprudência já admitia o pagamento antecipado em hipóteses excepcionais e justificáveis, foi afastada apenas eventual ilegalidade da 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)¹⁵.

Com efeito, nessa oportunidade, em razão das irregularidades desvendadas à luz da manifestação dos responsáveis, julgo pela procedência parcial desta Representação. Sendo assim, a Tutela Provisória concedida por meio da decisão monocrática de 09.07.2020 teve seus efeitos exauridos, em razão da Procedência Parcial desta Representação, motivo pelo qual confirmo a referida Tutela.

Em prosseguimento, consigno que no julgado de 26.05.2021, igualmente restou assentada a aplicabilidade da multa prevista no art. 63, inciso III, da Lei Complementar nº 63/1990¹⁶ à sra. Simone Flores Soares de Barros, ao sr. Luciano de Almeida Lourenço e à sr. Gilda de Queirós Tavares, tendo sido definida a responsabilidade de cada um no que tange às irregularidades supra enumeradas:

Como se vê da leitura do Processo nº 3304/2020, a **Sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros**, na qualidade de Secretária 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 Prefeitura Municipal, autorizou a emissão do empenho de R\$ 1.054.611,33 em favor do contratado em 27/03/2020¹⁷ 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,

¹⁵ Neste mesmo aspecto, foi também afastada a suposta irregularidade relacionada à antecipação de pagamento de mão de obra, a qual é vedada pelo item 4.1 do Contrato nº 055/2020, uma vez que foi esclarecido que a retenção de INSS se deu, tão somente, em relação aos valores adiantados a título de aquisição de bens.

¹⁶ Art. 63. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até cem vezes o maior piso salarial estadual aos responsáveis por: (...) III - ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive editais de licitação, de que resulte, ou possa resultar, dano, ao erário;

¹⁷ Tendo sido efetivamente pagos, em relação a este empenho, cerca de 84 mil reais.

assim, o erro grosseiro que motivou a ilegalidade do ajuste.

(...)

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”.**

(...)

Assim sendo, acompanhando o corpo instrutivo e o Ministério Público Especial, tal como apontado **em relação às irregularidades “i” e “ii”** 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.**

(...)

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.

Grifos acrescentados

Neste sentido, reputo cabível a aplicação da multa prevista no art. 63, inciso

III¹⁸, da Lei Complementar nº 63/1990 à sra. Simone Flores Soares de Barros, ao sr. Luciano de Almeida Lourenço e à sr. Gilda de Queirós Tavares, os quais também são responsáveis, não é demais repetir, não apenas pelos vícios previamente constatados e indicados no trecho supra reproduzido, como também pela prática de ação combinada.

Remanesce, portanto, a necessidade de se arbitrar o *quantum* da sanção de multa a ser imposta aos gestores à época responsáveis pela perpetração das infrações, razão pela qual se me afigura pertinente ressaltar que, após o advento da Lei Federal nº 13.655/2018, que introduziu relevantes modificações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, restou expresso na legislação que os agentes públicos somente responderão por ilegalidades praticadas em suas decisões ou opiniões técnicas quando identificada a presença de dolo ou erro grosseiro (art. 28 da LINDB)¹⁹.

Quanto ao dolo, não há grandes discussões a serem travadas sobre sua conceituação, estando caracterizado quando o agente quis o resultado ilícito ou assumiu o risco de produzi-lo. No que concerne ao erro grosseiro, o Tribunal de Contas da União firmou interpretação no sentido de que deve ser entendido como culpa grave, ou seja, uma desmedida inobservância do dever de cuidado por parte do responsável, ao atuar com inescusável imprudência, negligência ou imperícia (Acórdãos TCU nºs 2860/2019 e 2391/2018, ambos do Plenário).

Considerando tais parâmetros, entendo que os elementos constantes dos autos, apontam que os agentes atuaram com dolo ao celebrar, à revelia da legislação vigente, o Contrato nº 055/2020. Assim, as graves irregularidades identificadas²⁰ configuram, no mínimo, erro grosseiro da sra. Simone Flores Soares de Barros, do sr.

¹⁸ Art. 63. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até cem vezes o maior piso salarial estadual aos responsáveis por: (...) III - ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, inclusive editais de licitação, de que resulte, ou possa resultar, dano ao erário;

¹⁹ Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

²⁰ Falta de (i) estudos técnicos preliminares que justificasse o quantitativo estimado, (ii) projeto básico, (iii) devida pesquisa de preços, e (iv) exigência de não tendo sido exigida a comprovação de capacidade técnica da contratada, bem como (v) antecipação de pagamento sem que fossem providenciadas as devidas cautelas.

Luciano de Almeida Lourenço e da sr. Gilda de Queirós Tavares. Assim, diante do desrespeito a dispositivos constitucionais, além de a regras impostas pela Lei Federal nº 8.666/1993, devem ser sancionados por esta Corte de Contas, no exercício da prerrogativa prevista no art. 71, VIII²¹ da CRFB/88.

Passando à dosimetria da multa, é de ser registrado que o art. 65 da Lei Orgânica deste Tribunal dispõe como circunstâncias a serem avaliadas para a fixação do *quantum* da penalidade pecuniária, 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.

Nessa ordem de ideias, há que se levar em conta as funções dos agentes responsáveis.

À época dos fatos, a sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros ostentava a condição de chefe da Pasta, isto é, cargo máximo do Secretaria Municipal de Saúde de Quissamã, além de ocupar o cargo de gestora do Fundo Municipal de Saúde, possuindo, como indicado na última apreciação do feito, natural protagonismo na gestão da saúde pública municipal, bem como poder decisório para impedir e/ou prevenir a ocorrência da ilegalidade. A despeito disso, aprovou projeto básico eivado de vícios e no qual foram embasados os demais atos que culminaram na contratação irregular.

O sr. Luciano de Almeida Lourenço, por sua vez, chefe de gabinete da Prefeitura, foi o ordenador de despesas responsável pela homologação, adjudicação e ratificação do ato de dispensa de licitação em análise, além de ser signatário da avença, assim como a sra. Simone, sendo, portanto, responsável pelas irregularidades relacionadas à formalização do ajuste.

A sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Mariana

²¹ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...) VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

Maria de Jesus, a seu turno, elaborou projeto básico sem definir previamente a quantidade necessária ao atendimento da situação emergencial e sem justificar tecnicamente os equipamentos, apesar de ocupar cargo relevante na saúde pública municipal e, conseqüentemente, possuir condições de evitar as falhas ocorridas.

Em acréscimo a tais eventos, repita-se, foi constatada a configuração de ação combinada entre os agentes públicos envolvidos na contratação e a contratada.

Diante da gravidade das condutas e da culpabilidade dos responsáveis, fixo a pena de multa da sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros em 5.000 UFIR-RJ e do sr. Luciano de Almeida Lourenço e da sra. Gilda de Queirós Tavares em 4.000 UFIR-RJ, nos termos do art. 65 da Lei Orgânica deste Tribunal, bem como dos arts. 22 e 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Além das notificações, na última apreciação deste feito também foi promovido o chamamento, por meio de comunicações, da Prefeita e da atual Secretária Municipal de Saúde, sra. Renata da Silva Fagundes, a fim de que se manifestassem sobre o cumprimento integral do Contrato nº 055/2020 e a economicidade dos valores adotados.

Corroborando as informações já prestadas, reiteraram que a economicidade da contratação foi aferida pela Auditoria, a qual se embasou em mapa de preços elaborados pela Secretaria de Saúde.

Quanto ao tema, o Corpo Instrutivo, ao analisar os valores de alguns insumos contratados com base em pesquisa realizada no Banco de Preços, não identificou sobrepreço na aquisição dos mesmos. Entretanto, destacou que a fonte consultada, por ser considerada fonte referencial, não permite a obtenção de valor líquido e certo acerca dos valores praticados.

Além disso, a instância técnica rememorou que, na instrução de 06.04.2021, já foi registrado que não houve a demonstração da economicidade de vários itens contratados, evidenciando que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para a

realização de contratação de acordo com o art. 70 da Constituição Federal²²:

Vale registrar que em atendimento ao item VII.1 da decisão plenária de 14.12.20, a atual Secretária de Saúde e a atual Prefeita Municipal de Quissamã, encaminharam documentos a fim de comprovar a economicidade da contratação.

Na referida análise verificamos a compatibilidade dos preços de alguns itens contratados, quando confrontados com fontes referenciais. Entretanto, não houve demonstração da economicidade de vários outros itens, evidenciando que o gestor não se cercou dos devidos cuidados para realização de contratação de acordo com o art. 70 da Constituição Federal, apresentando projeto básico deficitário, aliado à ausência de detalhamento dos itens, bem como direcionamento na escolha da empresa contratada, com utilização de pesquisas realizadas fora do padrão e isonomia.

Ademais, importante registrar que a empresa contratada (empresário individual) não possuía capacidade operativa para executar o objeto contratado e, a ausência de capacidade para prestar diretamente os serviços, que tem como consequência a subcontratação, também traz reflexos na economicidade dos valores pactuados.

Considerando, portanto, que só foi possível verificar a compatibilidade de preços de alguns itens contratados e que o Jurisdicionado não logrou êxito em demonstrar a economicidade de vários itens, reputo imprescindível determinar ao atual gestor que promova a instauração de tomada de contas especial, com vistas à apuração dos fatos, à identificação de responsáveis e à quantificação de eventual dano ao erário decorrente da execução do Contrato nº 055/2020, o qual foi firmado em detrimento de preceitos constitucionais e legais, por força do que dispõe o §1º, do artigo 10, da Lei Complementar nº 63/90²³.

Por derradeiro, acompanho a recomendação da instância técnica quanto à pertinência de expedição de ofício ao Ministério Público Estadual, não apenas pela possibilidade de que as irregularidades ora apuradas caracterizem crime previsto no Código Penal, mas também tendo em vista o já mencionado procedimento

²² Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

²³ Art. 10 - Diante da omissão no dever de prestar contas, da não-comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União ou pelo Estado, na forma prevista no art. 6º, incisos III, IV e VII, desta lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como nos casos de concessão de quaisquer benefícios fiscais ou de renúncia de receitas, de que resulte dano ao erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. § 1º - Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará ao órgão central de controle interno, ou equivalente, a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

investigatório criminal promovido pela Promotoria de Quissamã e Carapebus, no qual figuram como investigados, entres outros, a sra. Simone Flores Soares de Oliveira Barros e o sr. Luciano de Almeida Lourenço, e que foi iniciado a fim de averiguar denúncia de irregularidades na área da saúde.

Pelo exposto, posiciono-me **parcialmente de acordo** com a proposta do Corpo Instrutivo e com o parecer do douto Ministério Público Especial, residindo minha parcial divergência na confirmação da tutela, na procedência parcial da representação e no acréscimo de comunicação à atual Prefeita Municipal de Quissamã para a instauração de tomada de contas especial.

VOTO:

I. Pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente Representação, com a **CONFIRMAÇÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** concedida por meio da decisão de 09/07/2020;

II. Pela **REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE DEFESA** apresentadas pelo sr. Luciano de Almeida Lourenço, pela sra. Gilda de Queirós Tavares e pelo sr. André Luis Ribeiro Borges, através, respectivamente, dos documentos TCE-RJ nº 27.321-3/21, nº 23.369-7/21 e nº 30.984-4/21, submetidos a esta Corte em atenção à notificação de 26.05.2020;

IV. Pela **DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE** da empresa individual André Luis Ribeiro Borges, nome fantasia ABM Saúde, CNPJ 32.276.322/001-54, com fulcro no art. 3º, § 3º, da Lei Complementar Estadual n.º 63/90 e no art. 114-A, inciso XVII, do Regimento Interno deste Tribunal, pelo prazo de 1 (um) ano, tendo em vista a ação combinada entre contratante e contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre ABM Saúde e o Fundo Municipal de Saúde de Quissamã, ao arrepio dos princípios da impessoalidade e moralidades previstos no artigo 37, II da Constituição Federal;

V. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA**, mediante acórdão, à sra. Simone Flores de Oliveira Barros, Secretário de Saúde do Município de Quissamã à época dos fatos, no valor de R\$ 20.457,50 (vinte mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e cinquenta centavos) equivalentes nesta data a 5.000 vezes o valor unitário da UFIR/RJ, com fulcro no inciso III, do art. 63, da Lei Complementar Estadual nº 63/90 - **DETERMINANDO-SE**, desde logo, a **COBRANÇA JUDICIAL**, nos termos do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 267/16, inclusive com a expedição de ofício, caso a presente multa não venha a ser recolhida no prazo regimental e a continuidade do processo no que se refere ao aguardo do recolhimento da sanção, observado o procedimento recursal -, em virtude das 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 IX, 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, considerando a ocorrência das seguintes situações:

V.3.1. 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;

V.3.2. 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

V.3.3 - 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 Luis Ribeiro Borges -ABM Saúde;

V.3.4. Contratação da empresa individual ABM Saúde, apesar da mesma não possuir funcionários registrados;

V.3.5. 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;

V.3.6. 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;

V.3.7. 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. Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que não foram tomados os 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);

V.5. Ação combinada entre a contratante e o contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre a ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil;

VI. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA**, mediante acórdão, ao sr. Luciano de Almeida Lourenço, chefe de gabinete da Prefeitura Municipal de Quissamã, no valor de R\$ 16.366,00 (dezesesseis mil, trezentos e sessenta e seis reais), equivalentes nesta data a 4.000 vezes o valor unitário da UFIR/RJ, com fulcro no inciso III, do art. 63, da Lei Complementar Estadual nº 63/90 - **DETERMINANDO-SE**, desde logo, a **COBRANÇA JUDICIAL**, nos termos do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 267/16, inclusive com a expedição de ofício, caso a presente multa não venha a ser recolhida no prazo regimental e a continuidade do processo no que se refere ao aguardo do recolhimento da sanção, observado o procedimento recursal -, em virtude das seguintes irregularidades:

VI.1. 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, considerando a ocorrência das seguintes situações:

VI.1.1. 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;

VI.1.2. 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

VI.1.3. 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 Luis Ribeiro Borges - ABM Saúde;

VI.1.4. Contratação da empresa individual ABM Saúde, apesar da mesma não possuir funcionários registrados;

VI.1.5. 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;

VI.1.6. 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;

VI.1.7. 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.2. Ausência de credibilidade quanto aos valores contratados, em desacordo com o art. 70 da Constituição Federal, uma vez que não foram tomados os 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);

VI.3. Ação combinada entre a contratante e o contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre a ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil;

VII. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA**, mediante acórdão, à sra. Gilda de Queirós Tavares, Diretora Administrativa do Hospital Municipal Mariana Maria de Jesus à época dos fatos, no valor de R\$ R\$ 16.366,00 (dezesesseis mil, trezentos e sessenta e seis reais), equivalentes nesta data a 4.000 vezes o valor unitário da UFIR/RJ, com fulcro no inciso III, do art. 63, da Lei Complementar Estadual nº 63/90 - **DETERMINANDO-SE**, desde logo, a **COBRANÇA JUDICIAL**, nos termos do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 267/16, inclusive com a expedição de ofício, caso a presente multa não venha a ser recolhida no prazo regimental e a continuidade do processo no que se refere ao aguardo do recolhimento da sanção, observado o procedimento recursal -, em virtude das seguintes irregularidades:

VII.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;

VII.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; e

VII.3. Ação combinada entre a contratante e o contratado na formalização do Contrato nº 055/2020, celebrado entre a ABM Saúde e a Prefeitura Municipal de Quissamã, em infringência aos princípios da impessoalidade e moralidade, estampados no art. 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil;

VIII. Pela **COMUNICAÇÃO** à atual Prefeita Municipal de Quissamã, nos termos do art. 26, § 1º do Regimento Interno desta Corte, para que providencie a **INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL**, com fulcro no art. 8º, inciso II, da Lei Complementar nº 63/90 c/c Deliberação TCE-RJ nº279/2017, com o fito de apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar um possível dano ao erário, em decorrência das ilegalidades apontadas neste voto, atinentes ao Contrato nº 055/2020, alertando-se à autoridade administrativa competente:

VIII.1. Quanto à responsabilidade solidária prevista no art. 10, *caput*, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, em caso de omissão;

VIII.2. Se houver dano ao erário e o valor apurado for maior do que 20.000 (vinte mil) UFIR-RJ, REMETA a esta Corte a Tomada de Contas instaurada por força da presente decisão, devidamente certificada pela Controladoria-Geral do Município, nas condições previstas na Deliberação TCE-RJ nº 279/17, publicada no DOERJ de 06/09/2017, que regulamenta a instauração e a organização de procedimentos de Tomada de Contas no âmbito da Administração Pública, Direta e Indireta, Estadual e Municipal, e disciplina seu encaminhamento ao Tribunal de Contas;

VIII.3. Se o dano apurado for menor ou igual a 20.000 (vinte mil) UFIR=RJ, adote as medidas de ressarcimento ao erário previstas na Deliberação TCE-RJ nº 279/17, em seu próprio âmbito, pelas vias administrativas ou judiciais, assim como mantenha arquivada a Tomada de Contas no órgão ou entidade de origem pelo período de 5 (cinco) anos; e

IX. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Promotoria de Quissamã e Carapebus do Ministério Público do Estado de Janeiro, encaminhando cópia da presente decisão e da íntegra dos autos, para adoção das eventuais providências que julgar pertinentes,

considerando o âmbito de sua atribuição e o Procedimento Investigatório Criminal nº 2019.00616903.

GCS-2,

ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA