

<b>TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b> <b>GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANDREA SIQUEIRA MARTINS</b>
--

<b>PROCESSO:</b>	<b>TCE-RJ Nº 101.831-3/2020</b>
<b>ORIGEM:</b>	<b>SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE</b>
<b>ASSUNTO:</b>	<b>REPRESENTAÇÃO</b>

**DECISÃO MONOCRÁTICA**

Art. 131-A do Regimento Interno

Tratam os autos de **Representação, com pedido de tutela provisória**, formulada pela Secretaria Geral de Controle Externo - SGE, na forma do o art. 9º, inciso V, da Deliberação TCERJ nº 266/16 c/c art. 84-A do Regimento Interno do TCERJ, aprovado pela Deliberação TCERJ nº 167/92, em face da Secretaria de Estado de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, órgão pelo qual o Estado do Rio de Janeiro opera e atua concretamente (art.6º, XII, da Lei 8.666/93), em razão de fundado receio de grave lesão ao erário decorrente da presença de possíveis irregularidades nas contratações diretas nº2020001634 e nº2020001635, celebradas com a sociedade empresária OZZ SAÚDE EIRELI, CNPJ 12.370.575/0001-85, nos termos do disposto nos arts.4º, *caput*, e 4º-H, da Lei 13.979/2020; no art.62, da Lei 4.320/64; nos arts.40, §3º, 55, III, 65, II, 'c', e 113, §1º, todos da Lei 8.666/93.

O objeto das contratações em comento é a gestão, operacionalização e execução de regulação e intervenção médica de urgência, através do atendimento pré-hospitalar móvel, nas áreas do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU 192, no Município do Rio de Janeiro, 24 (vinte e quatro) horas por dia, 07 (sete) dias por semana, assegurando assistência universal e gratuita aos usuários do Sistema Único de Saúde – SUS. O valor das contratações é de R\$ R\$90.000.000,00 (Contrato nº 2020001634) e de R\$76.553.101,02 (Contrato nº 2020001635).

A presente Representação está fundamentada no inc. V do art. 9º da Deliberação TCE-RJ nº 266/16, que atribuiu ao Secretário-Geral de Controle Externo a possibilidade de representar ao Tribunal de Contas em face de irregularidades verificadas em decorrência de fiscalizações ou auditorias.

Em sua conclusão, a Representação traz como pedidos:

6.1. Por todo o exposto, requer-se:

6.1.1. O **CONHECIMENTO** desta representação por estarem presentes os requisitos legais;

6.1.2. A adoção de **TUTELA PROVISÓRIA**, sem a prévia oitiva da parte, nos termos do Art. 84-A do RITCERJ, determinando à Secretaria de Estado de Saúde, na figura do Sr. Gabriell Carvalho Neves Franco dos Santos, Subsecretário Executivo da Secretaria de Estado de Saúde, inscrito no CPF/MF sob o n.º099.842.177-44, que no prazo de 30 (trinta) dias elabore e publique edital de licitação que contemple o objeto das contratações diretas n.º2020001634 e n.º2020001635, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, e que, tão logo o certame seja concluído, proceda à anulação das sobreditas contratações;

6.1.3. A **COMUNICAÇÃO** à Secretaria de Estado de Saúde, na figura do Sr. Gabriell Carvalho Neves Franco dos Santos, Subsecretário Executivo da Secretaria de Estado de Saúde, inscrito no CPF/MF sob o n.º099.842.177-44, nos termos do § 1º do art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, a ser efetivada nos termos dos incisos do art.26, do RITCERJ, para que:

a) Tome ciência da adoção da tutela provisória acima pleiteada, nos termos do art.84-A, §3º, do RITCERJ, cumprindo-a no prazo designado, sob pena de multa diária;

b) Se pronuncie quanto ao mérito desta representação, no prazo legal, juntando aos autos toda a documentação relacionada às contratações diretas n.º2020001634 e n.º2020001635, tais como os estudos preliminares à contratação, termos de referência, justificativa quanto à escolha do contratado, ratificação do ato de dispensa de licitação, os instrumentos de contrato, notas fiscais emitidas pelo contratado, comprovantes de recebimento de bens ou serviços, procedimentos/processos de liquidação da despesa e pagamento, dentre outros reputados úteis à completa elucidação e compreensão das avenças.

6.1.4. A **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à sociedade empresária OZZ Saúde EIRELI, inscrita no CNPJ sob o n.º13.370.575/0001-85, para, querendo, se manifestar sobre esta representação, no prazo legal;

6.1.5. Seja, julgada **PROCEDENTE** esta representação, confirmando-se, em caráter definitivo, a tutela provisória postulada no item 6.1.2, reconhecendo-se, por fim, a ilegalidade das contratações diretas n.º2020001634 e n.º2020001635.

A Subsecretaria de Controle Municipal – SUM e a Secretaria Geral de Controle Externo – SGE concordaram com as conclusões precedentes.

O presente processo foi distribuído à minha relatoria para análise do pedido de tutela provisória, sem ter havido prévia manifestação do Ministério Público de Contas, nos termos do art. 84-A, §2º e § 6º, do Regimento Interno.

### **É o Relatório.**

Registro que atuo nestes autos por força dos Atos Executivos nºs 20.789 e 20.796, publicados no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, respectivamente, nas datas de 04 e 11 de abril de 2017.

Na instrução da Coordenadoria de Análise de Consultas e Recursos – CAR, elaborada em conjunto com a Coordenadoria de Exames de Editais – CEE<sup>1</sup>, foi constatado, através de consulta ao Portal de Compras do Estado do Rio de Janeiro, que o Fundo Estadual de Saúde – FES celebrou duas contratações diretas (nº 2020001634 e nº 2020001635), baseadas no art. 4º, *caput*, da Lei 13.979/2020, as quais, segundo as instâncias instrutivas, não se amoldam aos preceitos da citada Lei, dentre outras impropriedades.

De acordo com a informação extraída do *site* oficial de compras públicas do Governo do Estado<sup>2</sup>, as contratações em tela se encontram vigentes desde a data de 21.03.20.

Nesta toada, a representação solicita, como medida cautelar urgente, que seja determinado ao jurisdicionado que promova, no prazo de 30 (trinta) dias, a elaboração e publicação de edital de licitação que contemple o objeto das contratações diretas supramencionadas, sob pena de multa diária em caso de descumprimento, bem como que, tão logo o certame seja concluído, proceda à anulação das sobreditas contratações.

Nesta fase processual, detenho-me unicamente à apreciação de tais propostas, reservando o exame das demais sugestões para momento oportuno.

---

<sup>1</sup> Conforme previsto no art.1º, da Portaria SGE nº 01 de 1º de abril de 2020, publicada no DOERJ de 03/04/2020, que dispõe sobre as atribuições dos setores vinculados à SGE enquanto durarem as medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus.

<sup>2</sup> <https://www.compras.rj.gov.br/Portal-Siga/Contrato/detalhar.action>, acesso em 15.04.20.

Sucintamente, foram apontadas as seguintes possíveis irregularidades pela unidade técnica, que, a seu juízo, justificam a tutela de urgência:

**1 – não enquadramento das contratações diretas na hipótese de dispensa de licitação prevista no art. 4º, *caput*, da Lei 13.979/2020<sup>3</sup>:**

Argumenta o corpo técnico que, nas contratações em comento, considerando a natureza essencial dos serviços, não há uma situação **excepcional e imprevisível**, apta a configurar situação emergencial de contratação, na medida em que exige da Administração o esmero planejamento da contratação.

Destaca que esta Corte de Contas sempre reconheceu a **essencialidade** dos serviços objeto das contratações em tela, razão pela qual, inclusive, guiada nos ditames do art. 22, *caput*, da LINDB, vem, até o momento, admitindo a excepcional terceirização, por tratar-se de serviço absolutamente indispensável ao atendimento de emergências na área de saúde pública, que não pode ter sua prestação interrompida.

Consoante mencionado na representação, o tema apresentado nos presentes autos é similar ao tratado no Processo TCE-RJ nº 106.528-2/16, ainda em trâmite neste Corte, que versa sobre Relatório de Auditoria Governamental – Inspeção Extraordinária, realizada na Secretaria de Estado de Defesa Civil - SEDEC, com o objetivo de verificar a conformidade dos gastos com pessoal terceirizado.

Naquele feito, em decisão Plenária deste Tribunal, datada de 04/10/2018, o Jurisdicionado foi instado a cumprir a seguinte determinação, decorrente da constatação de que a avença então vigente caracterizava, ainda que parcialmente, terceirização ilícita e, portanto, ofensa ao princípio do concurso público previsto no art.37, II, da CRFB/88:

**VOTO:**

---

3 Art. 4º É dispensável a 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 de que trata esta Lei.(Redação dada pela Medida Provisória nº 926, de 2020)

*I – Pela **CIÊNCIA AO PLENÁRIO** quanto ao atendimento parcial aos termos da decisão adstrita aos Itens 4.1.1 a 4.1.4 do voto exarado em sessão de 16/02/2017 (arquivo: Sessão de 16/02/2017-O-Plen Relator: JMLN);*

*II – Pela **CIÊNCIA AO PLENÁRIO** quanto ao atendimento ao item 4.1.5 do voto exarado em sessão de 16/02/2017 (arquivo: Sessão de 16/02/2017-O-Plen Relator: JMLN), eis que ratificado o encaminhamento pela SEDEC dos atos admissionais por prazo fixo que celebrou durante os anos de 2013/2014, vide Processo TCE-RJ nº 117.544-9/13, decidido em sessão de 08/03/2018 pela recusa do registro, com sugestão Plenária pela recusa de registro dos atos e aplicação de multa ao responsável;*

*III – Pela **COMUNICAÇÃO** ao Governador do Estado do Rio de Janeiro, bem como aos atuais titulares da Secretaria de Estado de Defesa Civil, Secretaria de Estado da Casa Civil e Secretaria de Estado de Saúde, nos termos do artigo 6º, §1º, da Deliberação TC-RJ nº 204/96, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 234/2006, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 241/2007, ou, na impossibilidade, na ordem sequencial do art. 26, do Regimento Interno desta Corte, para que, no prazo de 180 dias, cumpram as **DETERMINAÇÕES** a seguir relacionadas, sem prejuízo da continuidade da prestação dos serviços, encaminhando documentação comprobatória a este Tribunal, alertando-o de que o não atendimento injustificado os sujeita às sanções previstas na Lei Complementar nº 63/90:*

*III.1 – adotem as providências cabíveis a fim de transferir a responsabilidade pela prestação dos serviços de regulação das posições de atendimento do SAMU192, no Município do Rio de Janeiro, para a **Secretaria de Estado de Saúde**, em atendimento ao disposto no artigo 9º da Lei nº 8.080/90 e artigo 198, I da Constituição Federal, considerando a existência de convênio em vigor que atribui a competência pela prestação dos serviços à Administração Pública Estadual;*

*III.2 – Desconstituam, sem prejuízo na prestação dos serviços, os contratos com empresas de terceirização dos serviços prestados por médicos reguladores e médicos coordenadores das atividades regulatórias, atribuindo-os a servidores públicos efetivos, admitidos através de concurso público;*

*III.3 – Realizem corretamente a contabilização da despesa de terceirização de serviços de mão-de-obra referentes à substituição de servidores e empregados públicos com a utilização da rubrica contábil apropriada (3.1.90.34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização);*

*III.4 – Implementem procedimentos de controle que impeçam a contabilização da despesa de terceirização em rubrica contábil incorreta.*

*IV – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério da Saúde para que o órgão tome ciência da presente auditoria e do voto ora proferido*

Neste sentido, frisa a unidade técnica que, ao contrário do teor da nota divulgada à imprensa pela Secretaria de Estado de Saúde<sup>4</sup>, este Tribunal, desde a primeira decisão do processo supracitado, reconheceu a impossibilidade da terceirização de parte dos serviços relacionados ao SAMU - quiçá a contratação dos serviços por dispensa de licitação -, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro veda a terceirização de atividades exclusivas de Estado, que demandam o exercício de poder de império, tais como as funções regulatórias exercidas pelos médicos reguladores dos serviços de atendimento pré-hospitalar de urgência e emergência do SAMU192.

Assim, segundo a instrução, no tocante aos fatos e fundamentos jurídicos (art.4º, *caput*, da Lei 13.979/2020) que levaram à formalização das contratações em tela, existem fortes indícios de que foram manejados para além do propósito contemplado na referida norma, eis que, pelo menos desde 2002, ano de edição da Portaria n.º 2.048 do Ministério da Saúde<sup>5</sup>, a imprescindibilidade do serviço em tela era reconhecida no âmbito do Sistema Único de Saúde, a demandar, portanto, e no contexto extraordinário definido no Processo TCE-RJ n.º106.528-2/16, fossem

<sup>4</sup><https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/04/04/witzel-exonera-subsecretaria-de-saude-em-meio-a-pandemia-saiba-o-bastidor.ghtml> - acesso em 09/04/2020.

<sup>5</sup> Que aprovou o Regulamento Técnico dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência e estabeleceu os princípios e diretrizes dos Sistemas Estaduais de Urgência e Emergência, as normas e critérios de funcionamento, classificação e cadastramento de serviços e envolve temas como a elaboração dos Planos Estaduais de Atendimento às Urgências e Emergências, Regulação Médica das Urgências e Emergências, atendimento pré-hospitalar, atendimento pré-hospitalar móvel, atendimento hospitalar, transporte inter-hospitalar e ainda a criação de Núcleos de Educação em Urgências e proposição de grades curriculares para capacitação de recursos humanos da área.

necessariamente contratados mediante processo de licitação pública, nos termos do art.37, XXI, da CRFB/88 c/c art.2º, da Lei 8.666/93.

**2 – ofensa ao art.4º-H da Lei 13.979/2020:**

Afirma o corpo instrutivo que as contratações diretas foram celebradas em 21/03/2020 e têm vigência até 31/12/2020, prazo este que ultrapassa a duração máxima dos contratos celebrados com fulcro na Lei 13.979/2020, uma vez que o seu art.4º-H determina tenham as avenças, no máximo, seis meses.

**3 – possível ofensa ao art.62, da Lei 4.320/64 e aos arts.40, §3º, 55, III, 65, II, 'c', todos da Lei 8.666/93**

Expõe que, muito embora a contratação tenha sido efetivada há menos de um mês, já conta com empenho no valor de R\$55.517.700,34 (cinquenta e cinco milhões, quinhentos e dezessete mil e setecentos reais e trinta e quatro centavos), liquidação de R\$27.758.850,17 (vinte e sete milhões, setecentos e cinquenta e oito mil, oitocentos e cinquenta reais e dezessete centavos) e pagamento no montante de R\$26.370.907,66 (vinte e seis milhões, trezentos e setenta mil, novecentos e sete reais e sessenta e seis centavos), conforme apurado através dos dados disponibilizados no Portal de Compras do Estado do Rio de Janeiro, configurando, assim, relevante indício de antecipação de pagamento pela Administração Pública.

Inicialmente, registro que compartilho da preocupação exarada pela unidade técnica, diante dos vultosos valores envolvidos nas contratações em tela e dos fatos apresentados na própria representação, os quais reportam irregularidades que, se confirmadas, têm alto potencial lesivo e revelam elevada reprovabilidade da conduta dos gestores públicos, já que traduziriam a inobservância dos requisitos necessários à formalização de processo de dispensa de licitação, notadamente, o previsto pela Lei 13.979/2020.

Em prosseguimento, para concessão da tutela provisória, de natureza cautelar, cabe ressaltar que o Código de Processo Civil, cuja aplicação aos processos

que tramitam nesta Corte de Contas é subsidiária, conforme autorização contida no artigo 180 de seu Regimento Interno, prevê os seguintes requisitos:

*Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.*

Segundo o artigo 300 do Novo CPC, são dois, portanto, os requisitos básicos para a concessão das cautelares: **probabilidade do direito** (*fumus boni iuris*) e **fundado risco de dano** (*periculum in mora*). O primeiro se relaciona à plausibilidade do direito invocado por quem requer a segurança, restando configurada quando houver forte probabilidade do definitivo provimento da medida quando do julgamento de mérito. O segundo requisito, por sua vez, consiste na presença de perigo da ocorrência de dano, antes do julgamento definitivo da questão, justificando a concessão de medida antecipada acautelatória do direito invocado.

Em relação às supostas irregularidades ventiladas, observo que restam ausentes nos autos elementos imprescindíveis para análise dos exatos termos e condições de celebração dos instrumentos contratuais, tais como as minutas dos contratos, o processo administrativo que autorizou a contratação, dentre outros.

Desta forma, antes de apreciar o pleito cautelar, sob os aspectos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, reputo imprescindível promover a prévia manifestação do jurisdicionado, na forma do § 2º, do artigo 84-A do Regimento Interno, para que apresente esclarecimentos, bem como junte a documentação pertinente.

Por fim, cumpre consignar que a suspensão dos prazos processuais nos processos em trâmite neste Tribunal, determinada no art. 15 do Ato Normativo nº 186/2020<sup>6</sup>, não obsta a prática de ato processual de natureza urgente, notadamente a apreciação de tutelas provisórias, não sendo aplicável, por decorrência, aos prazos processuais correlatos<sup>7</sup>, tais como os previstos nos §§ 2º e 3º do artigo 84-A do Regimento Interno.

---

<sup>6</sup> Dispositivo alterado pelo Ato Normativo Conjunto nº 02/20 (DORJ 24.03.20).

<sup>7</sup> Art. 15, § 3º, do Ato Normativo nº 186/2020, acrescentado pelo Ato Normativo Conjunto nº 02/20.

Pelo exposto e examinado, em sede de cognição sumária, **Decido:**

**I** – Pela **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral das Sessões - SSE para que providencie, por meio eletrônico, a oitiva do Secretário de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, franqueando-lhe o prazo de 5 (cinco) dias para se manifestar, na forma do prevista no art. 84-A, §§ 2º e 4º do RITCERJ, quanto às irregularidades trazidas à baila na presente representação, juntando aos autos toda a documentação relacionada às contratações diretas nº 2020001634 e nº 2020001635, tais como os estudos preliminares à contratação, termos de referência, justificativa quanto à escolha do contratado, ratificação do ato de dispensa de licitação, os instrumentos de contrato, notas fiscais emitidas pelo contratado, comprovantes de recebimento de bens ou serviços, procedimentos/processos de liquidação da despesa e pagamento, dentre outros reputados úteis à completa elucidação e compreensão das avenças;

**II** – Pela **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE para que proceda à análise dos autos, levando-se em conta a resposta eventualmente apresentada pelo jurisdicionado, com posterior remessa ao MPE, retornando em seguida ao meu Gabinete, nos termos do § 6º, do art. 84-A, do Regimento Interno deste Tribunal.

GA-2,

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS**  
**CONSELHEIRA SUBSTITUTA**