

PROCESSO: TCE-RJ Nº 257.397-8/2023

UNIDADES: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE CACHOEIRAS DE MACACU
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTA MARIA MADALENA
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO GONÇALO
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE E SAQUAREMA

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

REPRESENTANTE: SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

OBJETO: DESPESAS IRREGULARES REALIZADAS PELA ORGANIZAÇÃO SOCIAL PRIMA QUALITÁ, COM EVIDÊNCIAS DE AÇÃO COMBINADA E DIRECIONAMENTO DE CONTRATAÇÕES NO ÂMBITO DE CONTRATOS DE GESTÃO FIRMADOS COM OS MUNICÍPIOS DE CACHOEIRAS DE MACACU, SANTA MARIA MADALENA, SÃO GONÇALO E SAQUAREMA

DECISÃO MONOCRÁTICA

Artigos 149, §1º e 249, III do Regimento Interno¹

Trata-se de representação formulada pela Coordenadoria de Auditoria de Políticas em Saúde (CAD-SAÚDE) e ratificada pelo Secretário-Geral de Controle Externo deste Tribunal, versando sobre possíveis **irregularidades nas despesas realizadas pela Organização Social Prima Qualitá**, com evidências de ação combinada e direcionamento de contratações no âmbito de **contratos de gestão firmados** com os municípios de **Cachoeiras de Macacu, Santa Maria Madalena, São Gonçalo e Saquarema**, contendo **PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**.

¹ Art. 149. Nas hipóteses de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, de risco de ineficácia da decisão de mérito ou de embaraços indevidos às atividades de controle externo, incluindo o abuso do direito de defesa e/ou o manifesto propósito protelatório do jurisdicionado, o Relator, o Plenário, a Câmara ou o Presidente, este último nas hipóteses do art. 197, inciso XVII, deste Regimento Interno, poderão, de ofício ou mediante provocação, adotar tutela provisória, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

§ 1º Se o Relator, o Plenário, a Câmara, ou o Presidente do Tribunal entenderem que antes de ser adotada a tutela provisória devam ser ouvidos o responsável e os eventuais interessados identificáveis que possam ter a sua esfera jurídica afetada pela medida, o prazo para resposta será de até 5 (cinco) dias úteis.

Art. 249. O Relator, inclusive o Conselheiro-Substituto nos processos que lhe forem distribuídos, esteja este ou não em substituição, poderá adotar decisão monocrática independentemente de prévia manifestação da Secretaria-Geral de Controle Externo e do parecer do Ministério Público de Contas, ou do seu teor: (...)

III – na apreciação de tutelas provisórias;

Em apertada síntese, a peça vestibular noticia que está em curso, no âmbito da CAD-SAÚDE, a **Fiscalização 71/2023 – Auditoria de Conformidade**, Processo TCE-RJ 243.534-8/2023, cuja finalidade é a verificação da legalidade e a regularidade das despesas administrativas realizadas com recursos recebidos por meio dos contratos de gestão firmados entre Municípios fluminenses e a Organização Social Projeto Social Cresce Comunidade – Prima Qualitá.

Em auditorias anteriores, verificaram os técnicos desta Corte ser prática comum as OSs contratadas se utilizaram dos recursos públicos recebidos para **custear despesas desvinculadas dos objetos dos contratos de gestão, privilegiando gastos de interesse exclusivo da própria contratada e de seus dirigentes, além de direcionar contratações com empresas cujos sócios possuíam relações** – atuais ou pretéritas – com a entidade do terceiro setor (OS). *“Tais despesas costumam ser rateadas dentre os vários contratos de gestão que a organização social celebra com entes públicos. Com base nisso, concluiu-se que a fiscalização sobre tais despesas seria mais precisa caso realizada em conjunto com as demais fontes de recursos que as custeiam”*.

Nesse cenário, a representação focou na organização social contratada, englobando, pois, os jurisdicionados que celebraram com ela os respectivos contratos de gestão. Por isso estão relacionados os municípios de **Cachoeiras de Macacu, Santa Maria Madalena, São Gonçalo e Saquarema**.

Após discorrer sobre as irregularidades apuradas, a CAD- SAÚDE teceu as seguintes considerações e propôs o encaminhamento a seguir transcrito:

Em razão do exposto, sugere-se a adoção das seguintes medidas para o deslinde do feito:

1. O CONHECIMENTO desta representação, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade e critérios de exame de mérito previstos no Regimento Interno desta Corte de Contas;

2. O deferimento de TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA, nos termos do art. 4º, XXIV do Regimento Interno do TCE-RJ, para que os atuais secretários de saúde dos municípios de **(i)** Cachoeiras de Macacu, **(ii)** Santa Maria Madalena, **(iii)** São Gonçalo e **(iv)** Saquarema cumpram a **DETERMINAÇÃO** a seguir elencada, sob pena de multa diária em caso de não atendimento, nos termos do art. 16 do RITCERJ e da Súmula 14 deste Tribunal:

2.1. Adotem as providências necessárias junto à organização social e aos fiscais dos contratos de gestão com o fito de não serem reconhecidas como regulares futuras despesas da Prima Qualitá com as sociedades elencadas, em virtude das evidências de que houve ação combinada e direcionamento das contratações:

(i) BOZZA E GUERRA CONSULTORIA E SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA. – CNPJ n.º 33.855.838/0001-16;

(ii) MORAES E MATOS ADVOGADOS – CNPJ n.º 36.563.654/0001-70;

(iii) SSANTANA COMÉRCIO DE VEÍCULOS E SERVIÇOS LTDA. – CNPJ n.º 40.691.688/0001-18;

3. COMUNICAÇÃO, nos termos do art. 15, I, do Regimento Interno do TCE-RJ, aos atuais secretários de saúde dos municípios de **(i)** Cachoeiras de Macacu, **(ii)** Santa Maria Madalena, **(iii)**

São Gonçalo e **(iv)** Saquarema para que, com o apoio da unidade de controle interno e da assessoria jurídica municipal, cumpram as **DETERMINAÇÕES** a seguir elencadas:

- 3.1.** Demonstrem nesses autos o cumprimento da tutela provisória deferida no item anterior;
- 3.2.** Manifestem-se por escrito nesses autos e encaminhem planilha que detalhe, mês a mês, o valor total despendido pela OS Prima Qualitá com recursos de seu respectivo município em favor de cada uma das empresas indicadas no Item 2.1;
- 3.3.** Analisem todas as despesas em favor das empresas indicadas no Item 2.1 praticadas pela OS, manifestando-se fundamentada e conclusivamente se há comprovação da efetiva prestação dos serviços contratados nos termos do contrato entabulado entre as partes, cientes de que a mera juntada de nota fiscal e relatório declaratório nas prestações de contas é insuficiente para tanto;
- 3.4.** Caso a conclusão da determinação anterior seja no sentido de que não houve comprovação de realização dos serviços pelas empresas, adotem, de imediato, as medidas administrativas e judiciais aptas a promover o devido ressarcimento aos cofres municipais, devendo os gestores estarem cientes de que qualquer dívida deve ser adimplida com recursos próprios dos responsáveis, e não mediante desconto em futuros repasses para a OS para a execução do contrato de gestão, em virtude de os repasses possuírem natureza pública e destinação vinculada ao atendimento à saúde, nos termos da fundamentação esposada no Item V.3 desta peça;
- 3.5.** Informem se é possível distinguir os valores atinentes ao custo e os correspondentes ao lucro das contratações com as sociedades indicadas no Item 2.1. Em caso positivo, elaborem planilha que distinga os valores recebidos pelas empresas a título de custos e lucro;
- 3.6.** Apurem as responsabilidades legais, regulamentares e contratuais cabíveis ante os fatos descritos nesta exordial, devendo os gestores informarem a esta corte as providências que estão sendo adotadas;

4. COMUNICAÇÃO, nos termos do art. 15, I, do Regimento Interno do TCE-RJ, às pessoas físicas e jurídicas abaixo elencadas, para que tomem **CIÊNCIA** acerca da tramitação do presente feito, assim como quanto à possibilidade de apresentar os elementos que entender necessários:

- (i) PROJETO SOCIAL CRESCE COMUNIDADE – PRIMA QUALITÁ SAÚDE – CNPJ n.º 40.289.134/0001-99;**
- (ii) MATHEUS RODRIGUES DA COSTA NETO – CPF n.º 032.188.367-51**
- (iii) BOZZA E GUERRA CONSULTORIA E SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA. – CNPJ n.º 33.855.838/0001-16;**
- (iv) TATIANA DE MATOS BOZZA – CPF n.º 086.062.607-54;**
- (v) WALESKA MUNIZ LOPES GUERRA – CPF n.º 909.820.617-49;**
- (vi) MORAES E MATOS ADVOGADOS – CNPJ n.º 36.563.654/0001-70;**
- (vii) NILDON DE MATOS VIEIRA JUNIOR, CPF n.º 106.254.867-14**
- (viii) JÉSSICA ABRAHÃO MORAES DE MATOS, CPF n.º 131.084.157-86**
- (ix) SSANTANA COMÉRCIO DE VEÍCULOS E SERVIÇOS LTDA. – CNPJ n.º 40.691.688/0001-18;**
- (x) SANDRO DA SILVA SANTANA – CPF n.º 014.598.977-14;**

5. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO aos órgãos abaixo, para ciência e adoção das medidas que entenderem cabíveis e adequadas no âmbito das suas atribuições legais:

- (i) Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, na pessoa do Procurador-Geral de Justiça, especialmente quanto às evidências de direcionamento das contratações, nos termos do quanto relatado no Item IV;
- (ii) Ministério Público Federal**, na pessoa do Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio de Janeiro (PR/RJ), especialmente quanto às evidências de direcionamento das contratações, nos termos do quanto relatado no Item IV;

6. Em caso de não acatamento de eventuais justificativas, seja, por fim e na etapa processual oportuna, julgada **PROCEDENTE** esta representação nos termos apresentados.

Sendo este o breve relatório da matéria, passo a decidir.

Bem examinados os autos, observo, inicialmente, que a representação foi apresentada pela SGE, legitimada nos termos do art. 108, V, do Regimento Interno desta Corte. Além disso, versa sobre irregularidades constatadas em contratações praticadas por particular qualificado como organização social, utilizando-se de recursos públicos decorrentes de contrato de gestão firmado com jurisdicionados deste Tribunal, foi redigida em linguagem clara e objetiva, e veio acompanhada de elementos probatórios suficientes, de modo que **preenchidos os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno, razão pela qual a peça inaugural deve ser conhecida.**

Feitas essas considerações introdutórias, verifico que a CAD- SAÚDE se manifestou nos seguintes moldes quanto à irregularidade apurada:

I. Dos Fatos. Contratações com evidências de Direcionamento

I.1. BOZZA E GUERRA CONSULTORIA E SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA.

A sociedade empresária Bozza e Guerra Consultoria e Serviços de Saúde LTDA foi constituída em 06/06/2019 (doc. 3.1, p. 7). **Quatro dias depois de sua criação, em 10/06/2019, foi contratada sem prévia seleção pela organização social Prima Qualitá (doc. 3.1, p. 32).**

Seu quadro societário é composto pelos seguintes integrantes (doc. 3.1, p. 8):

- André de Matos Bozza;
- Marcelo de Barros Guerra;
- Tatiana de Matos Bozza
- Waleska Muniz Lopes Guerra;

As sócias Tatiana de Matos Bozza e Waleska Muniz Lopes Guerra eram, à época, conselheira e diretora, respectivamente, da própria organização social Prima Qualitá Saúde, conforme Ata da Assembleia Geral Extraordinária de 02/04/2018 (doc. 2, p. 24). Ou seja, a associação Prima Qualitá contratou, com recursos públicos, empresa recém-criada por seus próprios associados. Em 28/11/2019, cinco meses após a contratação da empresa, ambas pediram desligamento dos quadros da associação (doc. 2, p. 92 e 95).

Desde então, foram assinados pelo menos os termos aditivos e novos contratos abaixo entre a Prima Qualitá e a Bozza e Guerra tendo como objeto a assessoria na gestão de unidades de saúde geridas pela organização social.

Contratos entre a OS Prima Qualitá e a Bozza e Guerra Consultoria e Serviços de Saúde LTDA.			
Nº Contrato	Objeto	Vigência	Valor global
015/2019	Assessoria em gestão de qualidade para o Contrato de Gestão n. 017/03/2019 (Santa Maria Madalena)	10/06/2019 – presente (4º Termo Aditivo)	R\$ 360.000,00
016/2019	Responsabilidade técnica e direção médica para o Contrato	10/06/2019 – presente (5º Termo Aditivo)	R\$ 512.000,00

	de Gestão n. 017/03/2019 (Santa Maria Madalena)		
001/2020	Assessoria em gestão de qualidade para o Contrato de Gestão n. 130/2019 (Saquarema)	02/01/2020 – presente (3º Termo Aditivo)	R\$ 288.000,00
Sede 002/2021	Assessoria em gestão de qualidade para o Contrato de Gestão Emergencial n. 02/2021 e Contrato de Gestão n. 06/2021 (Cachoeiras de Macacu)	01/04/2021 – 29/09/2023	R\$ 108.000,00
Sede 010/2021	Assessoria em gestão de qualidade para o Contrato de Gestão n. 033/2021 (Saquarema)	01/09/2021 – presente (2º Termo Aditivo)	R\$ 216.000,00

Nenhum dos contratos foi antecedido de seleção objetiva e impessoal de fornecedores, sob a justificativa de que se trataria de serviços de notória especialização, nos termos do art. 12, II, do Regulamento para Aquisição de Bens, Contratação de Obras, Serviços e Locações da Prima Qualitá (doc. 3.1, p. 22; doc. 3.2, p. 24; doc. 3.3, p. 23; doc. 3.4, p. 33; doc. 3.5, p. 34), tampouco houve demonstração de cotação de preços. Para tanto, foram juntados no processo interno diplomas da profissional indicada como responsável pela execução do contrato, a psicóloga e diretora da Prima Qualitá Tatiana de Matos Bozza, sócia da empresa Bozza e Guerra Consultoria e Serviços de Saúde LTDA. (doc. 3.1, p. 16; doc. 3.3, p. 8; doc. 3.4, p. 9; doc. 3.5, p. 10) ou certificados na área de ginecologia do responsável pela execução do contrato Marcelo de Barros Guerra, o qual, conforme consta no contrato social da sociedade empresária, possuía o mesmo domicílio de Waleska Muniz Lopes Guerra, então diretora da OS Prima Qualitá (doc. 3.2, p. 19).

a) Contrato 015/2019 – Assessoria para o Contrato de Gestão n. 017/03/2019 (Santa Maria Madalena)

Em 28/05/2019, a Prima Qualitá instaurou processo interno para contratar empresa de assessoria de gestão sobre as unidades de saúde do Município de Santa Maria Madalena (doc. 3.1, p. 1). Dentre outras atividades, de acordo com o Termo de Referência elaborado pela OS, a assessoria deveria “*apresentar propostas de melhorias de ambiência (tratamento dado ao espaço físico entendido como espaço social, profissional e de relações interpessoais que deve proporcionar atenção acolhedora, humana e resolutiva)*” assim como exercer a “*gestão de riscos e segurança do paciente (medidas de controle e prevenção para evitar e reduzir a probabilidade de uma situação de perigo ou erro acontecer e seu monitoramento)*” (doc. 3.1, p. 3).

Em 10/06/2019, quatro dias após a constituição da empresa de consultoria, foi assinado o Contrato 015/2019 no valor de R\$ 72.000,00, com vigência de 12 meses (doc. 3.1, p. 7 e 32). Semanalmente, Tatiana de Matos Bozza deveria dedicar 16h de atividades de assessoria de gestão para as unidades de saúde (doc. 3.1, p. 3). O contrato segue vigente, estando atualmente no 4º termo aditivo (doc. 3.1, p. 51), somando o valor global de R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais).

b) Contrato 016/2019 – Responsabilidade Técnica e Direção Médica para o Contrato de Gestão n. 017/03/2019 (Santa Maria Madalena)

Em 28/05/2019, a Prima Qualitá instaurou processo interno para contratar empresa de assessoria de gestão sobre as unidades de saúde do Município de Santa Maria Madalena (doc. 3.2, p. 1).

Em 10/06/2019, isto é, quatro dias após a constituição da empresa de consultoria, foi assinado o Contrato 016/2019 no valor de R\$ 72.000,00, com vigência de 12 meses. A partir do 2º Termo Aditivo, o valor mensal do contrato passou para R\$ 10.000,00. O contrato segue vigente, estando atualmente no 5º termo aditivo (doc. 3.2, p. 47), somando o valor global de R\$ 512.000,00.

c) Contrato 001/2020 – Assessoria para o Contrato de Gestão n. 130/2019 (Saquarema)

Em 23/12/2019, a Prima Qualitá instaurou processo interno para contratar empresa de assessoria de gestão sobre as unidades e serviços de saúde do Município de Saquarema (doc. 3.3, p. 1).

Em 02/01/2020, foi assinado o Contrato 001/2020 no valor de R\$ 72.000,00, com vigência de 12 meses. Semanalmente, a profissional deveria dedicar 16h de atividades de assessoria de gestão para as unidades de saúde de Saquarema (doc. 3.3, p. 4). O contrato segue vigente, estando atualmente no 3º termo aditivo (doc. 3.3, p. 41), somando o valor global de R\$ 288.000,00.

d) Contrato 002/2021 – Assessoria para o Contrato de Gestão Emergencial n. 02/2021 e Contrato de Gestão n. 06/2021 (Cachoeiras de Macacu)

Em 29/03/2021, a Prima Qualitá instaurou processo interno para contratar empresa de assessoria de gestão para o Hospital Municipal Dr. Celso Martins, do Município de Cachoeiras de Macacu (doc. 3.4, p. 1).

Em 01/04/2021, foi assinado o Contrato 002/2021 no valor mensal de R\$ 6.000,00 (doc. 3.4, p. 43). Semanalmente, Tatiana de Matos Bozza deveria dedicar 16h de atividades de assessoria de gestão para as unidades de saúde (doc. 3.4, p. 5). O contrato conta com pelo menos dois termos aditivos (doc. 3.4, p. 44).

e) Contrato 010/2021 – Assessoria para o Contrato de Gestão n. 033/2019 (Saquarema)

Em 19/08/2021, a Prima Qualitá instaurou processo interno para contratar empresa de assessoria de gestão para unidades de saúde do município de Saquarema abrangidas pelo Contrato de Gestão 033/2019 (doc. 3.5, p. 1).

Em 01/09/2021, foi assinado o Contrato 010/2021 no valor mensal de R\$ 6.000,00. Semanalmente, Tatiana de Matos Bozza deveria dedicar 16h de atividades de assessoria de gestão para as unidades de saúde (doc. 3.5, p. 5). O contrato segue vigente, estando atualmente no 2º termo aditivo (doc. 3.5, p. 46), somando o valor global de R\$ 216.000,00.

Destarte, a contratação da BOZZA E GUERRA CONSULTORIA E SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA. apresenta ao menos os seguintes fatos configuradores de indícios de direcionamento:

- Contratação de sociedade empresária de consultoria pertencente a então integrantes da própria organização social;
- Contratação de sociedade empresária de consultoria recém-constituída;
- Inexistência de processo seletivo.

I.2. MORAES E MATOS ADVOGADOS

A Moraes e Matos Advogados foi criada em 19/02/2020 (doc. 4, p. 13). A sociedade de advogados é constituída pelos seguintes integrantes (doc. 4, p. 7):

- Nildon de Matos Vieira Junior, CPF 106.254.867-14 e OAB/RJ 172.387;
- Jéssica Abrahão Moraes de Matos, CPF 131.084.157-86 e OAB/RJ 182.526

Ambos são associados e integrantes do Conselho de Administração da Prima Qualitá, conforme revela lista de presença das assembleias realizadas em 12/07/2018 (doc. 2, p. 57), 30/04/2019 (doc. 2, p. 85). Na Assembleia Geral de 28/03/2022, revela-se que os dois permanecem integrando o Conselho de Administração da OS (doc. 2, p. 103).

Em 07/04/2020, a organização social Prima Qualitá instaurou processo interno de contratação de serviços jurídicos “na área de direito trabalhista consultiva e contenciosa, para atendimento as demandas vinculadas na área de direito trabalhista consultiva e contenciosa, para atendimento as demandas vinculadas aos funcionários e ex-funcionários da lotados na Sede Administrativa da CONTRATANTE” (doc. 4, p. 1). Em 01/05/2020, isto é, cerca de dois meses após a constituição da sociedade, foi assinado o Contrato 035/2020 no valor de R\$ 36.000,00, com vigência de 12 meses. O contrato segue vigente, estando atualmente no 3º termo aditivo (doc. 4, p. 37), somando o valor global de R\$ 144.000,00.

O contrato não foi antecedido de seleção objetiva e impessoal de fornecedores sob a justificativa de que se trataria de serviços de notória especialização, nos termos do art. 12, II, do Regulamento para Aquisição de Bens, Contratação de Obras, Serviços e Locações da Prima Qualitá (doc. 4, p. 19), tampouco houve demonstração de cotação de preços. Para tanto, foram juntados no processo interno o diploma de graduação em Direito de Nildon de Matos Vieira Junior, o certificado de sua

aprovação na OAB e declaração de moção de aplausos recebida da Câmara Municipal de Araruama em 18/06/2013 por sua participação no evento Dia Mundial do Meio Ambiente, no qual “atividades foram realizadas nos stands, onde aconteceram oficinas, contagem de histórias, apresentação de vídeos educativos, além de prestação de serviços de saúde, como aferição de pressão arterial e medição de glicose. Estudantes participaram de desfiles ecológicos com roupas produzidas com material reciclável e o público ainda pôde assistir a diversas apresentações culturais e musicais” (doc. 4, p. 16).

A Prima Qualitá, portanto, contratou sociedade de advocacia pertencente a integrantes do seu próprio Conselho de Administração. Para agravar a situação, a firma fora constituída pouco antes de sua contratação, o que sugere a prática de ações combinadas e dolosas das partes envolvidas com o propósito de direcionar recursos públicos por meio de contratações indevidas. Apenas como reforço à tese de direcionamento, ambos advogados da firma contratada foram doadores de campanha eleitoral do dirigente da OS (doc. 5.5)².

Além de evidências de direcionamento e, por conseguinte, violação ao princípio da moralidade e da impessoalidade, existe nas legislações municipais vedação expressa ao exercício de atividade remunerada pelos conselheiros na entidade:

Lei Municipal 370/2011 – São Gonçalo

Art. 18. Os Conselheiros e Diretores das Organizações Sociais, não poderão exercer outra atividade remunerada com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade.

Lei Municipal 1.951/2015 – Santa Maria Madalena

Art. 17. Os conselheiros e Diretores das Organizações Sociais, não poderão exercer outra atividade remunerada com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade.

Lei Municipal 2.330/2017 – Cachoeiras de Macacu

Art. 18. Os Conselheiros e Diretores das Organizações Sociais, não poderão exercer outra atividade remunerada com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade.

Lei Municipal 1.746/2018 - Saquarema

Art. 23. Os Conselheiros e Diretores das entidades qualificadas como Organizações Sociais, não poderão exercer outra atividade remunerada com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade.

Nas prestações de contas apresentadas pela organização social, é possível verificar que o município de Santa Maria Madalena arca integralmente com certos custos em favor da Moraes e Matos Advogados, enquanto outros são rateados com os demais municípios. Ademais, convém pontuar que ao menos sete contratos com diferentes firmas de advocacia são custeados com os recursos públicos geridos pela organização social (doc. 9.1 a 9.7).

Destarte, a contratação da MORAES E MATOS ADVOGADOS apresenta ao menos os seguintes fatos configuradores de indícios de direcionamento:

- Contratação de sociedade de advogados pertencente a integrantes do Conselho de Administração da própria organização social;
- Contratação de sociedade de advogados recém-constituída;
- Inexistência de processo seletivo.

I.3. SSANTANA COMÉRCIO DE VEÍCULOS E SERVIÇOS LTDA.

A sociedade empresária foi criada em 03/02/2021 por seu administrador Sandro da Silva Santana e tem como objeto social, dentre outros, o comércio e a locação de veículos (doc. 5.1, p. 137). Cerca de dois meses após sua constituição, a organização social Prima Qualitá instaurou procedimento de seleção de fornecedor para a celebração de contrato de locação de 8 veículos para o

² Dados retirados da Justiça Eleitoral. Disponível em: <<https://divulgacandcontas.tse.jus.br/divulga/#/2012>>. Acesso em 09 nov. 2023.

atendimento de sua sede administrativa em Rio Bonito/RJ em caráter não eventual (doc. 5.1, p. 1).

Para a composição da estimativa de preços, em 03/05/2021 a OS entrou em contato com as seguintes empresas **(i)** SSANTANA COMÉRCIO DE VEÍCULOS E SERVIÇOS LTDA., **(ii)** ARES EMPREENDIMENTOS, SERVIÇOS E LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA e **(iii)** MPS MANUTENÇÕES PREDIAL E SERVIÇOS EIRELI (doc. 5.1, p. 19).

Esta última, até 02/02/2021 (um dia antes da criação da sociedade empresária Ssantana), tinha a razão social DJ SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO E MANUTENÇÃO PREDIAL LTDA. e possuía no seu quadro societário os seguintes integrantes **(i)** DJAIR FERREIRA ROSA JUNIOR e **(ii)** ANGELA MARIA OLIVEIRA ROSA, ambos residentes no mesmo endereço (doc. 5.1, p. 132). Após essa data, o quadro societário passou a ser composto apenas por ANGELA MARIA OLIVEIRA ROSA. e a razão social foi alterada para MPS MANUTENÇÕES PREDIAL E SERVIÇOS EIRELI. Ocorre que DJAIR FERREIRA ROSA JUNIOR foi associado da própria contratante, conforme revela a lista de presença da Assembleia Geral Extraordinária de 12/12/2019 da organização social Prima Qualitá (doc. 2, p. 90), além de doador da campanha eleitoral do dirigente da contratante nas eleições de 2012 e 2014 (doc. 5.5 e 5.7)³, demonstrando a existência de vínculos pretéritos.

Em sequência, a disputa para a contratação contou com a participação das mesmas três empresas que participaram da estimativa dos preços, sagrando-se vencedora a Ssantana. Em 01/06/2021, a Ssantana - constituída em 03/02/2021 - celebrou dois contratos com a Prima Qualitá. Os dados dos contratos foram inseridos no quadro abaixo (doc. 5.1, p. 265-308):

Contratos entre a OS Prima Qualitá e a Ssantana Comércio de Veículos e Serviços Ltda.			
Nº Contrato	Objeto	Vigência	Valor global*
005/2021	Locação de veículos seminovos com ar-condicionado, direção hidráulica e cor branca ou prata para a sede da OS.	01/06/2021 – presente (2º Termo Aditivo)	R\$ 2.496.201,48
009/2021	Locação de 2 veículos para o atendimento de contratos de gestão celebrados com o município de São Gonçalo	01/06/2021 – presente (3º Termo Aditivo)	R\$ 489.991,36
* Os valores correspondem à soma dos valores do contrato original com os valores de seus termos aditivos, conforme documentação enviada pela organização social. É possível que tenham sido assinados mais contratos com a empresa.			Total: R\$2.986.192,84

Para demonstrar a materialidade dos valores envolvidos com a Ssantana, o montante seria o equivalente ao custo de aquisição de quase 40 veículos do modelo Onix Hatch, ano 2023, de custo unitário de R\$ 75.388,00, nos termos da tabela FIPE⁴ (doc. 5.8).

Segue abaixo a sequência dos eventos relatados:

Data	Evento
02/02/2021	Saída de Djair Ferreira Rosa Junior do quadro societário e transformação da DJ SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO E MANUTENÇÃO PREDIAL LTDA em MPS MANUTENÇÕES PREDIAL E SERVIÇOS EIRELI
03/02/2021	Criação da SSANTANA COMÉRCIO DE VEÍCULOS E SERVIÇOS LTDA.

³ Vale mencionar que, no bojo da Ação Penal n.º 0001668-23.2020.8.19.0059, o Juízo da Vara Única de Silva Jardim determinou a suspensão do exercício da função pública de Djair Ferreira Rosa Junior e a suspensão da atividade econômica de qualquer pessoa jurídica que o tivesse como sócio ante a acusação do MPRJ de que os denunciados “se associaram para a prática de crimes de falsidade ideológica, peculato e fraudes em licitações” (doc. 5.4).

⁴ Consulta disponível em: <<http://veiculos.fipe.org.br?carro/gm-chevrolet/11-2023/004519-5/2023/g/7t7pg3wg45nc>>. Acesso em 09 nov. 2023.

03/05/2021	Convite da OS Prima Qualitá às empresas
------------	---

Vale dizer que a OS Prima Qualitá possui outros contratos de altos valores com o mesmo objeto com outra empresa, a COSTA VERDE SERVIÇOS E LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS LTDA. **Essa empresa, por sua vez, também pertence a Sandro da Silva Santana** (doc. 5.2, p. 100; doc. 5.3, p. 151).

Ante a convergência de tais fatos para direção contrária à impessoalidade da contratação, em diligências adicionais verificou-se que os dirigentes da OS Prima Qualitá e da SSantana possuir m vínculos partidários. Nas eleições municipais de 2012 de Rio Bonito/RJ, o primeiro concorreu ao cargo de prefeito e o segundo ao cargo de vereador pelo mesmo partido (doc. 5.5; 5.6 e 5.7). O dirigente da OS foi o principal doador da campanha eleitoral do dono da empresa SSantana (doc. 5.6).

Destarte, a contratação da SSANTANA COMÉRCIO DE VEÍCULOS E SERVIÇOS LTDA apresenta ao menos os seguintes fatos configuradores de indícios de direcionamento:

- Convite para participação de processo seletivo de sociedade empresária recém-constituída;
- Convite e participação no processo seletivo de sociedade empresária com vínculos com ex-integrante da própria OS;
- Contratação de sociedade empresária recém-constituída;
- Sociedade empresária contratada pertence a sócio dono de outra empresa contratada pela mesma OS;
- Vínculos partidários entre o dirigente da OS e o dono da empresa contratada

Diante das considerações apresentadas pela SGE, constato que a medida cautelar requerida visa   determinação para os jurisdicionados promoverem a imediata fiscalização dos contratos celebrados pela organização social – o que   obrigação básica de todo gestor público – **especialmente diligenciando no sentido de não mais reconhecer a legitimidade dos pagamentos relativos às 3 (três) contratações apontadas como ilegais, considerando todo arcabouço probatório carreado aos autos pelo corpo instrutivo.**

Cingindo-me, portanto,   concessão da medida cautelar, o Código de Processo Civil estabelece a presença de requisitos para a sua concessão – espécie do que o regramento atual denomina genericamente como “tutela de urgência” -, conforme redação do art. 300 e incisos (grifei):

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.

  1  Para a concessão da tutela de urgência, o juiz pode, conforme o caso, exigir caução real ou fidejussória id nea para ressarcir os danos que a outra parte possa vir a sofrer, podendo a caução ser dispensada se a parte economicamente hipossuficiente não puder oferecê-la.

  2  A tutela de urgência pode ser concedida liminarmente ou após justificação prévia.

§ 3º A tutela de urgência de natureza antecipada **não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão.**

Ressalto, por oportuno, que a tutela provisória é marcada pela característica da *sumariedade da cognição*⁵, ou seja, pode o julgador decidir mediante um exame menos aprofundado da causa. Na tutela provisória exige-se apenas um *juízo de probabilidade*, e não um juízo de certeza, consoante se extrai do mencionado art. 300 da Lei nº 13.105/2015 c/c art. 8º, parágrafo único⁶ do Regimento Interno desta Corte de Contas.

No que concerne ao *fumus boni iuris*, entendo que se mostra presente no caso em apreço. Com efeito, a CAD-SAÚDE conseguiu demonstrar de forma robusta que as contratações celebradas pela Organização Social Projeto Social Cresce Comunidade – Prima Qualitá com as sociedades (i) BOZZA E GUERRA CONSULTORIA E SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA. (CNPJ n.º 33.855.838/0001-16); (ii) MORAES E MATOS ADVOGADOS (CNPJ n.º 36.563.654/0001-70); e (iii) SSANTANA COMÉRCIO DE VEÍCULOS E SERVIÇOS LTDA. (CNPJ n.º 40.691.688/0001-18), violaram os princípios da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, afrontando à legislação de regência das OS (vg. Lei Federal n.º 9.637/98; leis municipais nº 370/2011, 1.951/2015, 2.330/217 e 1.746/2018)⁷.

⁵ DIDIER Jr., Fredie. Curso de direito processual civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação da tutela. 11 ed. – Salvador: Ed. Jus Podvim, 2016, p.582. Sobre o ponto, esclarece o autor: “A tutela provisória é marcada por três características essenciais: a) *sumariedade da cognição*, vez que a decisão se assenta em análise superficial do objeto litigioso e, por isso, autoriza que o julgador decida a partir de um *juízo de probabilidade*; b) a *precariedade*. A princípio, a tutela provisória conservará sua eficácia ao longo do processo, ressalvada a possibilidade de decisão judicial em sentido contrário (art. 296, parágrafo único, CPC). Mas ela poderá ser *revogada* ou *modificada* a qualquer tempo (art. 296, *caput*, CPC). A revogação ou modificação de uma tutela provisória só pode dar-se, porém, em razão de uma alteração do estado de fato ou de direito ou do estado de prova- quando, por exemplo, na fase de instrução, restarem evidenciados fatos que não correspondam àqueles que autorizam a concessão da tutela. c) e, por ser assim, fundada em cognição sumária e precária, a tutela provisória é *inapta a tornar-se indiscutível pela coisa julgada*.”

⁶ Art. 8º Parágrafo Único. Nos casos omissos e quando cabível, em matéria processual, aplicar-se-ão subsidiariamente às normas do presente Regimento Interno e às normas específicas editadas pelo Tribunal, as disposições do Código de Processo Civil.

⁷ Lei Municipal 370/2011 – São Gonçalo

Art. 18. Os Conselheiros e Diretores das Organizações Sociais, não poderão exercer outra atividade remunerada com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade.

Lei Municipal 1.951/2015 – Santa Maria Madalena

Art. 17. Os conselheiros e Diretores das Organizações Sociais, não poderão exercer outra atividade remunerada com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade.

Lei Municipal 2.330/2017 – Cachoeiras de Macacu

Art. 18. Os Conselheiros e Diretores das Organizações Sociais, não poderão exercer outra atividade remunerada com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade.

Lei Municipal 1.746/2018 - Saquarema

Art. 23. Os Conselheiros e Diretores das entidades qualificadas como Organizações Sociais, não poderão exercer outra atividade remunerada com ou sem vínculo empregatício, na mesma entidade.

O corpo instrutivo se debruçou sobre essas três contratações da OS nos municípios jurisdicionados, envolvendo (i) consultoria, (ii) serviços de advogado (consultoria e contencioso trabalhista) e (iii) locação de veículos. As duas primeiras **celebradas por dispensa de procedimento seletivo prévio (com base na notória especialização)** e a terceira por um processo seletivo simplificado, **sendo os administradores das contratadas (no momento da contratação ou mesmo durante sua vigência) dirigentes da própria OS (Contratante), tendo alguns efetuado doações de campanha para os dirigentes da OS, o que demonstra violação aos princípios da impessoalidade e moralidade.**

Nesse cenário, conforme os fatos apurados pela CAD-SAÚDE e descritos no Item IV da petição inicial, a Prima Qualitá **celebrou contratos em favor de sociedades então recém-constituídas** (com fundamento em notória especialização), **cujos administradores possuíam vínculos associativos com a própria OS ou com o dirigente da OS** (incluindo vínculos partidários).

De igual forma, o *periculum in mora* se mostra presente, levando-se em consideração o **risco de majoração do dano decorrente de novos pagamentos decorrentes dos contratos apontados**, mostrando-se urgente a atuação desta Corte de Contas para a preservação dos recursos públicos, estancando esses gastos.

Não vislumbro, ademais, *periculum in mora* reverso, uma vez que a medida cautelar não obsta o prosseguimento do objeto dos contratos de gestão firmados com os jurisdicionados, pois as **contratações impugnadas se referem a despesas indiretas que não guardam relação direta com serviços de saúde, não assumindo caráter de essencialidade.**

À luz dessas razões, **considero cabível, em sede de cognição sumária, a medida cautelar requerida.**

Por fim, destaco que o mérito da representação será analisado após a apresentação de esclarecimentos pelo jurisdicionado.

Assim:

I – CONHEÇO a Representação, por se encontrarem presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 109 do Regimento Interno;

II – DEFIRO A TUTELA PROVISÓRIA, nos exatos termos postulados pela Secretaria-Geral de Controle Externo;

III – COMUNIQUEM-SE URGENTEMENTE, por meio de Técnico em Notificações, nos termos regimentais, **os titulares das secretarias de saúde dos municípios de Cachoeiras de Macacu, Santa Maria Madalena, São Gonçalo e Saquarema** para que:

- a. **IMEDIATAMENTE** adotem as providências necessárias junto à Organização Social Projeto Social Cresce Comunidade – Prima Qualitá e aos fiscais dos respectivos contratos de gestão, **visando ao não reconhecimento da regularidade das despesas da Prima Qualitá com as sociedades a seguir elencadas**, abstendo-se de efetuar pagamentos em seu favor até ulterior decisão a ser adotada nestes autos, tendo em vista as robustas evidências trazidas na representação de que houve ação combinada e direcionamento das contratações, em violação aos princípios da moralidade, impessoalidade e probidade, além das normas federais e locais pertinentes (Lei Federal n.º 9.637/98; leis municipais nº 370/2011, 1.951/2015, 2.330/217 e 1.746/2018):
 - i. BOZZA E GUERRA CONSULTORIA E SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA. – CNPJ n.º 33.855.838/0001-16;
 - ii. MORAES E MATOS ADVOGADOS – CNPJ n.º 36.563.654/0001-70;
 - iii. SSANTANA COMÉRCIO DE VEÍCULOS E SERVIÇOS LTDA. – CNPJ n.º 40.691.688/0001-18;
- b. **NO PRAZO DE 15 (QUINZE) DIAS**, com o apoio da unidade de controle interno e da assessoria jurídica municipal, cumpram as **DETERMINAÇÕES** a seguir elencadas:
 - i. Demonstrem nestes autos o cumprimento da tutela provisória deferida no item anterior;
 - ii. Manifestem-se por escrito nestes autos e encaminhem planilha que detalhe, mês a mês, o valor total despendido pela OS Prima Qualitá com recursos de seu respectivo município em favor de cada uma das empresas indicadas no Item II.1;

- iii. Analisem todas as despesas preteritamente incorridas em favor das empresas indicadas no Item II.1 praticadas pela OS, manifestando-se fundamentada e conclusivamente se há comprovação da efetiva prestação dos serviços contratados nos termos do contrato entabulado entre as partes, cientes de que a mera juntada de nota fiscal e relatório declaratório nas prestações de contas é insuficiente para tanto;
- iv. Caso a conclusão da determinação anterior seja no sentido de que não houve comprovação de realização integral dos serviços pelas empresas, adotem, de imediato, as medidas administrativas e judiciais aptas a promover o devido ressarcimento aos cofres municipais, devendo os gestores estarem cientes de que qualquer dívida deve ser adimplida com recursos próprios dos responsáveis, e não mediante desconto em futuros repasses para a OS para a execução do contrato de gestão, em virtude de os repasses possuírem natureza pública e destinação vinculada ao atendimento à saúde, nos termos da fundamentação esposada no Item V.3 da representação;
- v. Informem se é possível distinguir os valores atinentes ao custo e os correspondentes ao lucro das contratações com as sociedades indicadas na representação. Em caso positivo, elaborem planilha que distinga os valores recebidos pelas empresas a título de custos e lucro;
- vi. Apurem as responsabilidades legais, regulamentares e contratuais cabíveis ante os fatos descritos na representação, devendo os gestores informarem a esta corte as providências que estão sendo adotadas;

IV – COMUNIQUEM-SE as sociedades empresárias e as pessoas físicas a seguir identificadas para que, nos termos regimentais, tomem **CIÊNCIA** da tramitação do presente feito, assim como acerca da possibilidade de apresentarem, **no prazo de 15 (quinze) dias** a contar da ciência desta decisão, os elementos que entenderem necessários à defesa de seus interesses no presente processo:

- i. **PROJETO SOCIAL CRESCE COMUNIDADE – PRIMA QUALITÁ SAÚDE** – CNPJ n.º 40.289.134/0001-99;
- ii. **MATHEUS RODRIGUES DA COSTA NETO** – CPF n.º 032.188.367-51
- iii. **BOZZA E GUERRA CONSULTORIA E SERVIÇOS DE SAÚDE LTDA.** – CNPJ n.º 33.855.838/0001-16;

- iv. **TATIANA DE MATOS BOZZA** – CPF n.º 086.062.607-54;
- v. **WALESKA MUNIZ LOPES GUERRA** – CPF n.º 909.820.617-49;
- vi. **MORAES E MATOS ADVOGADOS** – CNPJ n.º 36.563.654/0001-70;
- vii. **NILDON DE MATOS VIEIRA JUNIOR**, CPF n.º 106.254.867-14
- viii. **JÉSSICA ABRAHÃO MORAES DE MATOS**, CPF n.º 131.084.157-86
- ix. **SSANTANA COMÉRCIO DE VEÍCULOS E SERVIÇOS LTDA.** – CNPJ n.º 40.691.688/0001-18;
- x. **SANDRO DA SILVA SANTANA** – CPF n.º 014.598.977-14;

V – OFICIE-SE o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, na pessoa do Procurador-Geral de Justiça, para ciência quanto às evidências de direcionamento das contratações, nos termos do quanto relatado no Item IV da representação;

VI – Uma vez cumprida a diligência externa determinada, ENCAMINHEM-SE os autos à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE, para análise das informações prestadas pelos jurisdicionados e interessados, nos termos regimentais, ouvido, posteriormente, o Ministério Público de Contas.

GC-5,

MARIANNA M. WILLEMAN
CONSELHEIRA-RELATORA
Documento assinado digitalmente