

ACÓRDÃO Nº 007860/2025-PLEN

1 PROCESSO: 202498-5/2024

2 NATUREZA: REPRESENTAÇÃO EM FACE DE LICITAÇÃO

3 INTERESSADO: GAIA SERVICE TECH TECNOLOGIA E SERVICOS LTDA

4 ÓRGÃO JURISDICIONADO/ENTIDADE: PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS

5 RELATOR: MARCELO VERDINI MAIA

6 REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO: HENRIQUE CUNHA DE LIMA

7 ÓRGÃO DECISÓRIO: PLENÁRIO

8 ACÓRDÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **REPRESENTAÇÃO EM FACE DE LICITAÇÃO**, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sessão do **PLENÁRIO**, por unanimidade, por **ACOLHIMENTO PARCIAL** com **PROCEDÊNCIA PARCIAL**, **APLICAÇÃO DE MULTA**, **COMUNICAÇÃO** e **DETERMINAÇÃO**, nos exatos termos do voto do Relator.

9 ATA Nº: 9

10 QUÓRUM:

Conselheiros presentes: José Maurício de Lima Nolasco e Marianna Montebello Willeman

Conselheiros-Substitutos presentes: Andrea Siqueira Martins, Marcelo Verdini Maia e Christiano Lacerda Ghuerren

11 DATA DA SESSÃO: 26 de Março de 2025

12 CONDENAÇÃO:

12.1 ÓRGÃO DE INSTRUÇÃO: COORDENADORIA DE AUDITORIA EM ADMISSÃO E GESTÃO DE PESSOAL

12.2 TIPO DE CONDENAÇÃO: APLICAÇÃO DE MULTA

12.3 RESPONSÁVEL: WILSON MIGUEL DOS REIS

12.4 VALOR: 5.000 UFIR-RJ, correspondente, nesta data, a R\$ 23.754,00 (vinte e três mil setecentos e cinquenta e quatro reais), a ser recolhido, com recursos próprios, ao Fundo Especial de Modernização do Controle Externo do TCE-RJ (FEM/TCE-RJ).

12.5 ENTE COMPETENTE PARA EXECUÇÃO FISCAL: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

12.6 FUNDAMENTO: Lei Complementar nº 63/1990, art. 63, inc. III.

12.7 PRAZO PARA RECOLHIMENTO: 15 (quinze) dias

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, CERTIFICO que os Membros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, DECIDIRAM, nos termos do respectivo acórdão, por APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr. Wilson Miguel dos Reis, na condição de Prefeito do Município de Duque de Caxias e signatário do Contrato n.º 01-009/2024, no valor de 5.000 UFIR-RJ, com fulcro no art. 63, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90, que deverá ser recolhida com recursos próprios ao Fundo de Modernização do Controle Externo do TCE-RJ (FEM/TCE-RJ), no prazo de 15 (quinze) dias, devendo a responsável comprovar o recolhimento perante esta Corte, ficando, desde já, autorizada a COBRANÇA EXECUTIVA, nos moldes do art. 4º da Deliberação TCE-RJ n.º 343/23, observado o procedimento recursal.

13 CONDENAÇÃO:

13.1 ÓRGÃO DE INSTRUÇÃO: COORDENADORIA DE AUDITORIA EM ADMISSÃO E GESTÃO DE PESSOAL

13.2 TIPO DE CONDENAÇÃO: APLICAÇÃO DE MULTA

13.3 RESPONSÁVEL: CÉLIA SERRANO DA SILVA

13.4 VALOR: 5.500 UFIR-RJ, correspondente, nesta data, a R\$ 26.129,40 (vinte e seis mil cento e vinte e nove reais e quarenta centavos), a ser recolhido, com recursos próprios, ao Fundo Especial de Modernização do Controle Externo do TCE-RJ (FEM/TCE-RJ).

13.5 ENTE COMPETENTE PARA EXECUÇÃO FISCAL: ESTADO DO RIO DE JANEIRO

13.6 FUNDAMENTO: Lei Complementar nº 63/1990, art. 63, inc. III.

13.7 PRAZO PARA RECOLHIMENTO: 15 (quinze) dias

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação, CERTIFICO que os Membros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, DECIDIRAM, nos termos do respectivo acórdão, por APLICAÇÃO DE MULTA à Sra. Célia Serrano da Silva, na condição de Secretária Municipal de Saúde, signatária do Contrato n.º 01-009/2024 e autoridade que decidiu o recurso administrativo apresentado pela ora Representante, no valor de 5.500 UFIR-RJ, com fulcro no art. 63, inciso III, da Lei Complementar n.º 63/90, que deverá ser recolhida com recursos próprios ao Fundo de Modernização do Controle Externo do TCE-RJ (FEM/TCE-RJ), no prazo de 15 (quinze) dias, devendo a responsável comprovar o recolhimento perante esta Corte, ficando, desde já, autorizada a COBRANÇA EXECUTIVA, nos moldes do art. 4º da Deliberação TCE-RJ n.º 343/23, observado o procedimento recursal.

Marcelo Verdini Maia

Relator

José Maurício de Lima Nolasco

Presidente em exercício
(para os fins deste Acórdão)

Fui presente,

Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira

Procurador-Geral de Contas



PLENÁRIO

PROCESSO: TCE-RJ 202.498-5/24

ORIGEM: PREFEITURA DE DUQUE DE CAXIAS

NATUREZA: REPRESENTAÇÃO EM FACE DE LICITAÇÃO

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA EM FACE DO EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO N.º 085/2022 (CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE APOIO ADMINISTRATIVO COM FORNECIMENTO DE MATERIAIS)

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS.
REPRESENTAÇÃO COM NARRATIVA DE SUPOSTAS
IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE
APOIO ADMINISTRATIVO COM FORNECIMENTO DE
MATERIAIS.**

**INDEVIDA QUALIFICAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DA
LICITANTE VENCEDORA DO CERTAME.**

**EXAME ACERCA DA REPERCUSSÃO DAS FALHAS SOBRE O
CONTRATO CELEBRADO. POTENCIAIS RISCOS AO INTERESSE
PÚBLICO DECORRENTES DA SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO NO
ATUAL MOMENTO. MANUTENÇÃO DOS EFEITOS DA
CONTRATAÇÃO.**

**CONDUTA DOS RESPONSÁVEIS CONFIGUROU ERRO
GROSSEIRO.**

**ACOLHIMENTO PARCIAL DAS DEFESAS. PROCEDÊNCIA
PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTAS.
COMUNICAÇÕES.**

Trata-se de Representação deflagrada pela pessoa jurídica Gaia Service Tech Tecnologia e Serviços Ltda. (em recuperação judicial), qualificada nos autos, com narrativa de possíveis irregularidades contidas no Edital de Pregão Eletrônico n.º 85/2022 (processo administrativo 014/001317/2021), deflagrado pela Prefeitura do Município de Duque de Caxias, e que teve como objeto a contratação de serviços de apoio administrativo com fornecimento de materiais, pelo prazo

de 12 (doze) meses, no valor total estimado de R\$ 83.656.847,40 (oitenta e três milhões seiscentos e cinquenta e seis mil oitocentos e quarenta e sete reais e quarenta centavos), com pedido de tutela provisória para a suspensão do certame.

Aduziu a representante que *“a licitante VIGILIA BRASIL SERVIÇOS LTDA sagrou-se vencedora do certame, mas apresentou sua proposta/planilha de preços embasa em fundamentos em desconformidade com o edital e a juridicidade, bem como os requisitos habilitatórios, que exige o procedimento administrativo licitatório”* (sic.), e que, mesmo após a interposição de recurso administrativo com a indicação das falhas apontadas, a Administração homologou o certame¹. Os argumentos apresentados foram assim resumidos na inicial:

1. DA AUSÊNCIA DA CAPACIDADE ECONÔMICA E FINANCEIRA ATRAVÉS DA COMPROVAÇÃO DE SER DOTADA DE CAPITAL SOCIAL OU PATRIMÔNIO LÍQUIDO DE 10% DO VALOR ESTIMADO.
2. DA AUSÊNCIA DA CAPACIDADE TÉCNICA DA EMPRESA VIGILIA.
3. PROPOSTA – NÃO ENVIO DA PLANILHA DE COMPOSIÇÃO DE CUSTOS.
4. PROPOSTA – APRESENTA CONVENÇÃO COLETIVA QUE NÃO ABRANGE O MUNICÍPIO DE DUQUE DE CAXIAS.

Ao final, requereu a representante:

(a) concessão, inaudita altera pars, da tutela provisória de urgência, (a.1) permitindo a participação da ora peticionante nas próximas fases do certame, declarando a ilegalidade da habilitação do licitante VIGILIA BRASIL SERVIÇOS LTDA; ou, (a.2) subsidiariamente, que seja suspenso o certame, até o julgamento definitivo da presente (impedindo seu prosseguimento, fase de preço, adjudicação/homologação, assinatura de contrato e início de execução do contrato com o potencial vencedor), como forma de resguardar a municipalidade de evidentes danos aos cofres públicos, fixando-se multa cominatória diária pelo descumprimento de qualquer das duas determinações liminares (a.1 ou a.2);

(b) no mérito, pela procedência do pedido, no sentido de declarar a nulidade da habilitação do licitante VIGILIA BRASIL SERVIÇOS LTDA, permitindo que o ora representante participe do certame regularmente, diante dos motivos ora apresentados.

Após o chamamento do Prefeito de Duque de Caxias, em 06/02/2024², foram encaminhadas

¹ Cumpre referenciar o seguinte trecho da Representação:

“Diante disto, foi interposto recurso administrativo pela GAIA SERVICE (cópia em anexo), que fora contrarrazoado pela VIGILIA (cópia em anexo). O pregoeiro indeferiu o recurso referido, nos termos da cópia em anexo. Ato contínuo, a Secretária Municipal de Saúde e Defesa Civil (cópia em anexo), aprovou a decisão do pregoeiro e homologou o certame”.

² A decisão monocrática de 06/02/2024 determinou a prévia oitiva do Prefeito de Duque de Caxias acerca da suposta irregularidade suscitada pela representante.

informações acerca da formalização do Contrato n.º 01-009/2024, oriundo do Edital de Pregão Eletrônico n.º 85/2022, entre outras alegações, consubstanciadas no documento TCE-RJ n.º 2.611-3/24. Posteriormente, em 04/03/2024, o Relator originário dos autos, Conselheiro Domingos Brazão, exarou decisão monocrática no seguinte sentido:

I - Pelo **CONHECIMENTO** desta Representação, por se encontrarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no artigo 108, inciso VI c/c art 109 do Regimento Interno;

II - Pelo **INDEFERIMENTO DA TUTELA PROVISÓRIA**, pelos motivos expostos na fundamentação da presente decisão;

III - Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Duque de Caxias, na forma do artigo 15, inciso I do Regimento Interno, para que, no prazo de **15 (quinze) dias**:

1) Se manifeste de forma exauriente, quanto às impropriedades alegadas nesta Representação, especialmente sobre os seguintes pontos:

a) justifique a utilização de base de cálculo indevida para fins de verificação de qualificação econômico-financeira, aplicando-se o percentual de 10% sobre o valor ofertado pela licitante, quando deveria ter considerado o valor estimado da contratação, em consonância com o previsto no item 10.1.1.4 do Termo de Referência e no art. 31, § 3º, da Lei 8.666/93;

b) informe qual atestado de capacidade técnica foi utilizado pela municipalidade para a aferição da qualificação técnica da vencedora do certame, nos termos exigidos pela letra “C” do item 13.7, IV, do edital de Pregão Eletrônico nº 85/2022, comprovando documentalmente a esta Corte;

2) Disponibilize informações atualizadas acerca do Edital de Pregão Eletrônico nº 085/2022 no sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal, em atendimento ao previsto no art. 8º, § 1º, inciso IV da Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

IV - Pela **COMUNICAÇÃO** ao titular do Órgão de Controle Interno da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias, na forma do artigo 15, inciso I do Regimento Interno, para ciência dos fatos narrados e adoção das providências cabíveis, em especial o acompanhamento ao atendimento do III desta decisão;

V- Pela **CIÊNCIA** ao Representante, na forma do art. 110 do Regimento Interno, acerca da decisão desta Corte.

A partir dos elementos enviados em resposta à decisão (TCE-RJ n.º 4.960-6/24), a Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal – 1ªCAP reexaminou os autos e sugeriu a procedência da Representação, a declaração de ilegalidade do Contrato n.º 01-009/2024, e a comunicação ao Prefeito e ao atual Secretário Municipal de Saúde de Duque de Caxias, no que foi acompanhada pelo representante do Ministério Público de Contas.

Nos termos da decisão de 24/06/2024, restou consignado que, como o chamamento dos responsáveis, até o momento, tinha se destinado à apresentação de documentos e informações, a fim de aperfeiçoar o contraditório e a resguardar a ampla defesa, era necessária a abertura de prazo para a apresentação de razões de defesa por parte do Prefeito, Sr. Wilson Miguel dos Reis, e da Secretária Municipal de Saúde, Sra. Célia Serrano da Silva, ambos signatários do Contrato n.º 01-009/2024.

Isso porque as conclusões acerca do mérito da Representação teriam o potencial de impactar o contrato administrativo formalizado pelo Município de Duque de Caxias e a esfera de direitos dos responsáveis, de modo que o Plenário decidiu o seguinte:

1. Por **NOTIFICAÇÃO** ao Sr. Wilson Miguel dos Reis, Prefeito do Município de Duque de Caxias e signatário do Contrato n.º 01-009/2024, nos termos do art. 15, inc. II, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de defesa quanto à celebração de contrato administrativo com a licitante Vigília Brasil Serviços Ltda.-ME, que não cumpria os requisitos de qualificação econômico-financeira e técnica;
2. Por **NOTIFICAÇÃO** a Sra. Célia Serrano da Silva, Secretária Municipal de Saúde, signatária do Contrato n.º 01-009/2024 e autoridade que decidiu o recurso administrativo apresentado pela ora Representante, nos termos do art. 15, inc. II, do Regimento Interno, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente razões de defesa quanto à celebração de contrato administrativo com a licitante Vigília Brasil Serviços Ltda.-ME, que não cumpria os requisitos de qualificação econômico-financeira e técnica;
3. Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos do art. 15, inc. I, do Regimento Interno c/c art. 1º, inc. II, e art. 3º, ambos da Deliberação TCE-RJ n.º 346/24, à Contratada no âmbito do Contrato n.º 01-009/2024 (Vigília Brasil Serviços Ltda.-ME), para que tome ciência acerca da presente decisão;
4. Por **COMUNICAÇÃO** à Representante e ao seu procurador constituído nos autos, nos termos do art. 15, inc. I, do Regimento Interno c/c art. 1º, inc. II, e art. 3º, ambos da Deliberação TCE-RJ n.º 346/24, para que tome ciência acerca da presente decisão.

Em atenção à referida decisão, ingressaram neste Tribunal os documentos TCE-RJ n.º 17.316-2/24, TCE-RJ n.º 17.408-1/24 e TCE-RJ n.º 18.390-5/24.

O feito foi então reexaminado pela Coordenadoria de Auditoria em Admissão e Gestão de Pessoal – 1ªCAP que sugeriu a adoção das seguintes medidas:

1. A **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da presente representação, quanto à ausência de demonstração de capacidade econômico-financeira da empresa vencedora, tendo

em vista a não comprovação de capital social ou patrimônio líquido de, no mínimo, 10% do valor estimado da contratação;

2. A **ILEGALIDADE** do contrato nº 01-009/2024, decorrente do Pregão Eletrônico nº 085/2022, em razão do não atendimento ao disposto no § 3º do art. 31 da Lei nº 8.666/93, bem como às regras previstas no instrumento convocatório atinentes às exigências para a comprovação da qualificação econômico-financeira da empresa vencedora;

3. O **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas pelo **Sr. Wilson Miguel dos Reis**, Prefeito Municipal de Duque de Caxias, em face da notificação objeto do item 1, da decisão de 24/06/2024;

4. O **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas pela **Sra. Carla Serrano da Silva**, Secretária Municipal de Saúde de Duque de Caxias à época, em face da notificação objeto do item 2, da decisão de 24/06/2024;

5. A **APLICAÇÃO DE MULTA** ao **Sr. Wilson Miguel dos Reis**, CPF 311.163.537-68, Prefeito Municipal de Duque de Caxias, em função da celebração de contrato administrativo com a licitante Vigília Brasil Serviços Ltda.- ME, que não cumpria o requisito de qualificação econômico-financeira, com base no art. 63, inciso III, da Lei Orgânica do TCE-RJ, em montante a ser definido pelo Plenário desta Corte, destinada ao FEM/TCE-RJ, na forma do art.3º, inciso VII, da Lei estadual nº 6.113/2011, DETERMINANDO-SE, desde logo, a COBRANÇA JUDICIAL, nos termos do art. 4º da Deliberação TCE-RJ nº 343/2023, inclusive com a expedição de ofício à Dívida Ativa Estadual, caso a 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;

6. A **APLICAÇÃO DE MULTA** a **Sra. Carla Serrano da Silva**, CPF: 392.515.002-15, Secretária Municipal de Saúde de Duque de Caxias à época, em função da celebração de contrato administrativo com a licitante Vigília Brasil Serviços Ltda.- ME, que não cumpria o requisito de qualificação econômico-financeira, com base no art. 63, inciso III, da Lei Orgânica do TCE-RJ, em montante a ser definido pelo Plenário desta Corte, destinada ao FEM/TCE-RJ, na forma do art.3º, inciso VII, da Lei estadual nº 6.113/2011, DETERMINANDO-SE, desde logo, a COBRANÇA JUDICIAL, nos termos do art. 4º da Deliberação TCE-RJ nº 343/2023, inclusive com a expedição de ofício à Dívida Ativa Estadual, caso a 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;

7. A **DETERMINAÇÃO** à Coordenadoria Setorial de Gestão Documental – CGD para que eventuais recursos interpostos em face das multas previstas nos itens anteriores sejam processados em autos apartados, a fim de não prejudicar o andamento deste processo;

8. A **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito e ao atual Secretário Municipal de Saúde do Município de Duque de Caxias, nos termos regimentais, para que:

a) Adotem, no prazo de 30 (trinta) dias, as providências pertinentes à **ANULAÇÃO** do contrato nº 01-009/2024, decorrente do Pregão Eletrônico nº 085/2022, devendo encaminhar a devida comprovação a esta Corte, alertando-os de que o

não atendimento das decisões deste Tribunal torna seus responsáveis passíveis das sanções previstas na Lei Complementar nº 63/90;

b) Caso julguem oportuna e conveniente a realização de novo certame, adotem medidas para não repetir o vício apurado na presente representação, de modo a observar os princípios que regem as licitações públicas, em especial o da legalidade, da isonomia e da vinculação ao instrumento convocatório;

9. A **COMUNICAÇÃO** ao atual titular do Controle Interno da Prefeitura de Duque de Caxias, com fulcro no inciso I do artigo 15 do Regimento Interno do TCE-RJ, para que tome **ciência** da decisão deste Tribunal e zeze pelo seu fiel e integral cumprimento do correspondente item 8, sob pena de responsabilidade solidária;

10. A **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, à representante, a fim de que tome ciência acerca da presente decisão;

11. A **COMUNICAÇÃO**, nos termos regimentais, à Contratada no âmbito do Contrato n.º 01-009/2024 - Vigília Brasil Serviços Ltda.- ME -, para que tome ciência acerca da presente decisão.

O Ministério Público de Contas, representado por seu Procurador-Geral, manifestou-se integralmente de acordo com a proposta do Corpo Técnico.

É O RELATÓRIO.

1. Contextualização da matéria

O procedimento administrativo n.º 014/001317/2021 foi deflagrado a fim de “*reestabelecer a capacidade administrativa e operacional das unidades de saúde do Município de Duque de Caxias*”, por meio da contratação de serviços de apoio para a execução de ações e tarefas concernentes ao controle de documentos, à informática, à gestão de pessoas, às ações de logística, ao atendimento em geral, aos abastecimentos específicos, ao faturamento, ao asseio e à conservação.

A justificativa da contratação aponta que os serviços previstos são “*indispensáveis ao correto andamento e desenvolvimento das atividades inerentes à realização da saúde de atenção primária, de média e alta complexidade, além do atendimento de emergência e urgência*” da rede municipal de saúde de Duque de Caxias, conforme a seguir destaque:

A assistência aos usuários é garantida pelo Sistema Único de Saúde (SUS), bem como toda a linha de cuidado, desde a atenção primária até os procedimentos mais complexos, de forma organizada e hierarquizada. A atenção à saúde deve centrar as diretrizes na qualidade dos serviços prestados aos usuários, com atenção acolhedora, resolutiva e humanizada, com seus recursos humanos e técnicos e oferecendo, segundo o grau de complexidade de assistência requerida e sua capacidade operacional, os serviços de saúde adequados.

Para seu adequado funcionamento técnico e administrativo, **são necessárias atividades meio para** as ações de logística, de atendimento, encaminhamentos e abastecimentos específicos, além de gerenciamento de pessoas, faturamento e informações sobre saúde concernentes ao atendimento do público em geral. As estruturas físicas, seu asseio, conservação e limpeza, bem como os processos administrativos, são interligados de forma que o funcionamento de um componente interfere em todo o conjunto e no resultado final da prestação do serviço.

A finalidade precípua desta contratação é fornecer suporte às ações inerentes aos serviços, no âmbito administrativo (controle de documentos, acervo, atividades relativas à área administrativa, informática, entre outros), operacional no âmbito das unidades da Secretaria Municipal de Saúde.

Os serviços, objeto deste projeto, são indispensáveis ao correto andamento e desenvolvimento das atividades inerentes à realização da saúde de atenção primária, de média e alta complexidade, além do atendimento de emergência e urgência a Rede Municipal de Saúde de Duque de Caxias.

Atente-se que há funções/cargos com atribuições similares às ora componentes deste procedimento administrativo, mas estas encontram-se com quadros reduzidos, insuficientes para prestação a contento dos serviços demandados para auxiliar na promoção dos deveres institucionais desta SMSDC. Ademais, não há concursados aprovados e classificados para estas funções.

Concluído o procedimento licitatório (Edital de Pregão Eletrônico n.º 85/2022), foi formalizado o Contrato n.º 01-009/2024 com a sociedade empresária Vigilia Brasil Serviços Ltda.-ME, pelo prazo de 12 (doze) meses, com término da vigência previsto inicialmente para 05/02/2025, no valor de R\$ 66.459.005,28 (sessenta e seis milhões quatrocentos e cinquenta e nove mil, cinco reais e vinte e oito centavos), que é regido pela Lei n.º 8.666/93.

Em consulta³ aos bancos de dados deste Tribunal, identifica-se a informação acerca da formalização do Termo Aditivo n.º 03-063/2024, que teve como objeto o reequilíbrio contratual “*em aproximadamente 10.85%*”, no valor total de R\$ 73.673.761,32 (setenta e três milhões, seiscentos e setenta e três mil, setecentos e sessenta e um reais e trinta e dois centavos).

Na presente Representação foram questionados aspectos relativos à regularidade da habilitação da licitante vencedora, que, segundo a Representante, não comprovou a sua capacidade econômico-financeira por meio da demonstração de possuir capital social ou patrimônio líquido equivalente a 10% do valor estimado da contratação, fato que representaria “*risco evidente para a municipalidade*”. A Representante também alegou que os comprovantes e certidões apresentados pela Vigilia Brasil Serviços Ltda.-ME para fins de qualificação técnica e financeira, nos termos

³ Consulta realizada em 11/12/2024 aos dados do Portal BI.

previstos na Cláusula 10.1 do edital, teriam sido oferecidos de *“maneira confusa”* a fim de *“criar uma distração para acobertar sua total falta de expertise na prestação dos serviços objeto”*.

Em relação à proposta apresentada pela Contratada, a Representante aduziu que a composição não foi apresentada corretamente pela licitante, bem como a existência de inconsistências na planilha de custos da Vigília Brasil que, caso corrigidas, resultariam na alteração da sua colocação na fase de disputa da licitação, em razão da indicação de regramento relativo à Convenção Coletiva de Trabalho que não abrange o Município de Duque de Caxias.

Foi então determinada a prévia oitiva da Administração e, em reexame do processo após a juntada de documentação, restou indeferida a tutela provisória requerida, assim como foi determinada a comunicação ao Prefeito de Duque de Caxias para que, em sede de cognição exauriente, (i) se manifestasse quanto às impropriedades alegadas na Representação, (ii) justificasse a utilização do valor ofertado pela licitante como base de cálculo para fins de verificação de qualificação econômico-financeira da licitante vencedora e (iii) informasse qual o atestado de capacidade técnica utilizado para a aferição da qualificação técnica da contratada.

Após a juntada de documentação, o feito foi reexaminado e, no que diz respeito à proposta e à planilha de custos e formação de preços da licitante declarada vencedora, o Corpo Técnico deste Tribunal afastou as alegações da Representante, por entender que a documentação foi apresentada e que, em relação à Convenção Coletiva de Trabalho indicada pela interessada, é responsabilidade de *“cada licitante, de acordo com seu enquadramento e considerando sua atividade preponderante, elaborar sua proposta em consonância com o documento coletivo aplicável e indicá-lo para a aferição da exequibilidade da oferta pela Administração”*, restando superados tais pontos.

Por outro lado, as falhas relativas à qualificação da licitante vencedora ensejaram o chamamento, por meio de notificação, do Prefeito, Sr. Wilson Miguel dos Reis, e da Secretária Municipal de Saúde, Sra. Célia Serrano da Silva, ambos signatários do Contrato n.º 01-009/2024, para a apresentação de razões de defesa.

2. Defesas apresentadas pelos responsáveis e informações prestadas pela contratada

O Sr. Wilson Miguel dos Reis, na condição de Prefeito do Município de Duque de Caxias, defendeu os atos praticados no procedimento licitatório, afirmando que *“os documentos de habilitação da contratada foram criteriosamente analisados pelos agentes públicos que compõem a*

Comissão de Licitação”.

Quanto ao capital social informado pela contratada, destacou que o montante correspondia a valor superior a 10% do total proposto por ela na licitação (R\$ 66.459.005,28). Ainda nesse ponto, o Prefeito ressaltou a vantajosidade da contratação, já que a segunda colocada teria apresentado proposta de R\$ 82.205,087,70 para os mesmos serviços, bem como que *“a empresa sagrada vencedora atendeu a todos os requisitos e apresentou os documentos exigidos pelo edital”*.

A Sra. Célia Serrano da Silva, Secretária Municipal de Saúde, em resposta à notificação encaminhou a peça que foi intitulada como Recurso de Reconsideração (TCE-RJ n.º 17.408-1/24). Sendo assim, em atenção ao que dispõe o art. 23, §3º, do Regimento Interno⁴, a sua recepção se dará como razões de defesa e, conseqüentemente, o seu exame acontecerá no atual momento, tal como já feito pelo Corpo Instrutivo e pelo representante do *Parquet* de Contas.

Aduz a responsável que a análise quanto às exigências relativas à qualificação econômico-financeira estabelecidas no item 13.7.III, do edital de Pregão Eletrônico n.º 85/2022 é matéria técnica e de atribuição da Comissão de Licitação, de modo que teria providenciado o envio de esclarecimentos acerca das supostas irregularidades junto ao referido setor, que informou que foram cumpridas as disposições do edital e que o percentual de 10% do valor global da contratação foi aplicado ao valor da proposta ofertada pelo licitante.

Alega também que *“[a] documentação técnica apresentada pela licitante foi objeto de análise, ocasião em que se concluiu pela aptidão dos referidos atestados para comprovar a capacidade técnica da VIGÍLIA BRASIL para execução do objeto licitado”*. A Secretária prossegue destacando que *“[a] denunciante GAIA SERVICE participou do PE nº 85/2022, ocasião em que se classificou como terceira colocada, apresentando proposta no valor global de R\$ 83.336.418,84”*, que, *“[i]nconformada com a classificação da VIGÍLIA BRASIL SERVIÇOS LTDA, em primeiro lugar, a denunciante protocolou Recurso Administrativo direcionado à Comissão de Licitação”*, e que a contratação resultou em economia significativa em razão da comparação da *“proposta vencedora”* com o valor apresentado pela *“segunda colocada”*, no seguinte sentido:

⁴ Art. 23. Os esclarecimentos, justificativas, defesas e recursos deverão ser protocolados no Tribunal de Contas, acompanhados, quando houver, da documentação pertinente.

§ 3º As respostas oferecidas às citações, notificações ou comunicações não provenientes de decisões definitivas de mérito, ainda que qualificadas como recurso de reconsideração ou como recurso de revisão pelo responsável, serão recepcionadas pelo Relator originário que preside a instrução como razões de defesa ou prestação de esclarecimentos.

Quanto a economicidade e vantajosidade da proposta vencedora do Pregão Eletrônico nº 085/2022, e, conseqüentemente, do termo de contrato, ora formalizado, torna-se importante, expor, de maneira mais clara, sobre a economia obtida no contrato em análise. Importa ainda trazer a essa análise, o valor da proposta apresentado pela segunda colocada, Tapevas Soluções Integradas Ltda, qual seja, de R\$ 82.205.087,80 (oitenta e dois milhões, duzentos e cinco mil, oitenta e sete reais e oitenta centavos):

[...]

A análise apresentada no parágrafo anterior, por si só, é capaz de comprovar a economia de um montante superior aos quinze milhões de reais, se considerarmos o valor contratado e o valor proposto pela segunda colocada.

Destaca-se, ainda, que, tal afirmação pode ser aferida através de uma breve análise aos documentos anexados a presente defesa, comprovando, assim, de forma cristalina, a economicidade e vantajosidade da proposta da atual contratada (DOC5 – proposta final da contratada e DOC7 - Ata da Sessão de pregão).

Por fim, a responsável ressalta a “*necessidade de ponderação do interesse público resguardado pelo objeto do contrato em análise*” e pleiteia que “*ainda que se conclua que algum ato foi praticado em desacordo com o Lei Federal nº 8.666/93*” é necessária “*uma análise ponderada sobre as consequências que a anulação do Termo Contratual poderá ocasionar, o que deverá ser feito à luz do previsto na LINDB*”, com a “*modulação de efeitos do ato anulatório*”.

Por sua vez, a contratada, por meio do documento TCE-RJ n.º 18.390-5/24, veio aos autos argumentando que “*o Edital não exigiu a apresentação de Atestados Operacionais, mas sim Técnico-Profissionais*” para “*comprovar que determinada empresa possua meios para executar determinado serviço*” e que “*a Notificada VIGÍLIA, naquele ato a Licitante Vencedora, apresentou atestados técnico-profissionais e contratos com entidades públicas e privadas tanto do seu Responsável Técnico contratado*”.

Em relação às falhas imputadas à qualificação econômico-financeira, foi apresentada jurisprudência para a defesa do argumento de que “*eventuais desarranjos de pequena relevância quanto a este item de habilitação, pode o administrador suplementar as garantias de execução na busca pela manutenção do menor preço*” (sic.).

3. Exame acerca das falhas narradas na Representação

Quanto à falha na qualificação econômico-financeira, assiste razão à Representante, uma vez que o percentual de 10% do capital social das licitantes a ser considerado para esse fim deveria ter

como referência o valor estimado da contratação.

Ressalta-se que, além de tal entendimento estar pacificado na jurisprudência nacional⁵, a redação do item 10.1.1.4 do Termo de Referência⁶ não deixava qualquer dúvida acerca da matéria ao prever que as licitantes deveriam possuir o capital social no montante mínimo de 10% do valor estimado para a contratação, razão pela qual as justificativas apresentadas pelo Prefeito e pela Secretária não são suficientes para afastar a sua responsabilidade pelas falhas em questão.

Em relação ao atestado de experiência prévia apresentado pela licitante vencedora, tal como mencionou o Corpo Instrutivo, existe uma divergência no nome empresarial indicado para a sociedade. Não obstante, uma vez que o CNPJ no documento é o mesmo indicado na contratação e que consta como ativo no site da Receita Federal, a situação pode ser superada.

Quanto à validade do atestado para a comprovação da capacidade da licitante, acompanho as conclusões da Coordenadoria Especializada acerca da adequada qualificação técnica da Vigilia Brasil Serviços Ltda.-ME, uma vez que o total de postos de trabalho previsto no Pregão era de 1139 e, conseqüentemente, a sociedade empresária deveria comprovar o gerenciamento de, no mínimo, 228 funcionários (equivalente a 20% do total) e a sua documentação evidenciava a sua experiência prévia com 252 postos, razão pela qual podem ser acolhidas as razões de defesa dos responsáveis quanto a esse ponto.

Em relação às alegações acerca da economicidade e vantajosidade da proposta da contratada em comparação à segunda colocada – de R\$ 82.205.087,80 –, destaca-se que, após o encerramento da etapa de lances, o menor preço foi, de fato, da Vigilia Brasil Serviços Ltda.-ME (contratada), no total de R\$ 66.500.000,00, entretanto, o último lance da segunda colocada (Tavepas Soluções Integradas Ltda.) foi de R\$ 67.000.000,00, enquanto a terceira colocada (ora Representante) teve como último preço o total de R\$ 67.499.900,00, o que evidencia que, caso a contratada tivesse sido inabilitada, a contratação possivelmente teria sido formalizada por valor bastante semelhante, o que afasta as alegações dos responsáveis de suposta significativa economia da contratação, da ordem de R\$ 15.000.000,00.

⁵ Acórdão 2393/2007-Plenário (TCU); Acórdão 1171/2008-Plenário (TCU); Acórdão 313/2008-Segunda Câmara (TCU); Acórdão 8140/2012-Segunda Câmara (TCU)

⁶ 10.1.1.4 As licitantes devem possuir capital social no montante mínimo de 10% (dez por cento) do valor total estimado para a contratação em tela, nos termos do art. 31, § 3º da Lei 8.666/93;

Nesse sentido, a **Representação é parcialmente procedente**, uma vez em que houve vício na habilitação da contratada.

4. Efeitos da conclusão acerca do mérito da Representação

Tendo em vista a procedência parcial da Representação, passa-se à avaliação dos efeitos da decisão para o Contrato em curso. Isso porque, ainda que os postos de trabalho previstos tratem de funções administrativas, a justificativa da contratação indica que essas atribuições possuem relevância para a prestação dos serviços essenciais de saúde, fato que enseja um especial detalhamento acerca dos impactos da presente decisão.

Nesse sentido, as lições do professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira⁷ sobre a invalidação de atos administrativos e acerca dos parâmetros a serem observados, a saber:

Tradicionalmente, o regime jurídico da Lei 8.666/1993 era extremamente formalista, com pouco espaço para saneamento de falhas formais. Ainda que fosse possível admitir o saneamento em situações que não gerassem prejuízos ao interesse público ou aos direitos dos licitantes, o fato é que a Lei de Licitações basicamente não tratava da sanatória ou convalidação de atos irregulares.

De acordo com o art. 147 da Lei 14.133/2021, na hipótese de irregularidade no certame ou na execução contratual, caso não seja possível o saneamento, a decisão sobre a suspensão da execução ou sobre a declaração de nulidade do contrato somente será adotada na hipótese em que se revelar medida de interesse público, com avaliação, por exemplo, dos seguintes aspectos: a) impactos econômicos e financeiros decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; b) riscos sociais, ambientais e à segurança da população local decorrentes do atraso na fruição dos benefícios do objeto do contrato; c) motivação social e ambiental do contrato; d) custo da deterioração ou da perda das parcelas executadas; e) despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados; f) despesa inerente à desmobilização e ao posterior retorno às atividades; g) medidas efetivamente adotadas pelo titular do órgão ou entidade para o saneamento dos indícios de irregularidades apontados; h) custo total e estágio de execução física e financeira dos contratos, dos convênios, das obras ou das parcelas envolvidas; i) fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação; j) custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato; k) custo de oportunidade do capital durante o período de paralisação.

[...]

O art. 147 da Lei 14.133/2024 revela a importância de considerar as consequências práticas da decisão que suspende ou declara a nulidade do contrato administrativo.

⁷ Licitações e contratos administrativos: teoria e prática / Rafael Carvalho Rezende Oliveira. – 12. Ed. – Rio de Janeiro [RJ]: Forense, 2023. Páginas 457-458.

Aliás, a preocupação com as consequências das decisões estatais encontra-se intimamente relacionada ao Pragmatismo Jurídico e foi incorporada na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Nesse sentido existe um vínculo necessário entre a Administração Pública de resultados e o pragmatismo jurídico. O pragmatismo apresenta três características comuns, a saber:⁸ a) antifundacionalismo: rejeita a existência de entidades metafísicas ou conceitos abstratos, estáticos e definitivos no direito, imunes às transformações sociais; b) contextualismo: a interpretação jurídica é norteada por questões práticas e o direito é visto como prática social; e c) consequencialismo: as decisões devem ser tomadas a partir de suas consequências práticas (olhar para o futuro e não para o passado).

Sob o enfoque do pragmatismo jurídico, é preciso levar as consequências a sério no controle, interno ou externo, dos atos estatais.

Não por outra razão, o art. 20 da LINDB proíbe a tomada de decisão apoiada exclusivamente em valores abstratos, sem considerar as consequências práticas da decisão.⁹ O referido dispositivo tem por objetivo rechaçar as decisões, em qualquer esfera de controle, fundamentadas apenas em princípios genéricos e conceitos indeterminados, sem qualquer análise do contexto fático e das possíveis consequências práticas da decisão estatal.

De forma semelhante, o art. 21 da LINDB dispõe que a decisão que decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.

Nesse sentido, ainda que equivocada a interpretação dada ao item 13.7.III do Edital¹⁰ e descumprido o item 10.1.1.4 do Termo de Referência, entendo que os efeitos da irregularidade em exame não foram deletérios ao interesse público principal envolvido na contratação, tendo em vista que o objetivo da qualificação em questão era garantir a execução dos serviços e que não existem informações acerca de falhas na prestação do serviço.

Ainda sobre o interesse público, cumpre retomar a justificativa da contratação, que indicou que os serviços *“são indispensáveis ao correto andamento e desenvolvimento das atividades inerentes à realização da saúde”*, de modo que eventual determinação deste Tribunal para a anulação da contratação pode gerar prejuízos à prestação do serviço essencial de saúde no Município.

⁸ Referência no original: OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. A releitura do direito administrativos à luz do pragmatismo jurídico. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 256, p. 129-63, jan./abr. 2011. É importante frisar que não existe um único pragmatismo homogêneo, mas, sim, diversas formas de compreensão do pragmatismo, tendo em vista as influências de formas antigas do pensamento, tais como no darwinismo, do ceticismo e do empirismo da Antiguidade clássica etc.

⁹ Referência no original: LINDB: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

¹⁰ Cláusula que tratou da qualificação econômico-financeira das licitantes.

Nesse sentido, dispôs o legislador na LINDB sobre a necessidade de serem observadas as consequências práticas das decisões dos órgãos de controle, tal como previsto nos artigos 20 e 21 da norma, a saber:

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresse suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o *caput* deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Sobre o tema, ressalta-se também os ensinamentos do Professor José dos Santos Carvalho Filho¹¹:

O parágrafo único desse mesmo art. 21 trata das condições de *regularização* das condutas invalidatórias, exigindo que ocorram de modo proporcional e equânime, sem prejuízo aos interesses gerais e sem impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, no caso, sejam anormais ou excessivos. Pretendeu o legislador impedir decisões irresponsáveis que desconsiderem situações constituídas. Interpreta-se de *modo proporcional* como a possibilidade de modulação de efeitos, ao passo que a *equanimidade* espelha justiça e neutralidade, sendo intrínseca a qualquer tipo de ato decisório de órgãos do Estado.

Nesse contexto, divirjo parcialmente da proposta das instâncias instrutivas, por entender que a interrupção dos serviços tem o potencial de gerar prejuízos ao bem maior envolvido na contratação, qual seja: a prestação dos serviços de saúde à população. Isso porque, ainda que verificada a irregular habilitação da contratada, o efeito da manutenção do Contrato n.º 01-009/2024, do qual não há qualquer notícia acerca da sua inexecução total ou parcial¹², parece menos gravoso do que aquelas decorrentes da sua anulação no atual momento.

¹¹ Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho – 37. Ed. – Barueri [SP]: Atlas, 2023. Página 990.

¹² Observa-se que qualificação descumprida pela contratada tem como principal objetivo garantir a execução contratual.

Raciocínio semelhante ao que aqui é proposto foi adotado por este Tribunal no exame do processo TCE-RJ n.º 100.123-5/24¹³, quando foi ponderado o seguinte:

Nessa lógica consequencialista, não deve o órgão de controle descurar do interesse público subjacente ao ato ou contrato controlado. Em outras palavras, o Tribunal deve buscar a **maximização do interesse público** em sua atividade, de sorte que uma irregularidade não deve servir de fundamento único para, de forma absoluta, subsidiar declaração de ilegalidade, desconsiderando, por exemplo, a política pública que embasa o ato impugnado. Nesse sentido:

Com efeito, parece ser possível afirmar que a análise das consequências jurídicas e administrativas poderá ter o condão até mesmo de interditar a invalidação de condutas administrativas viciadas, quando a sua desconstituição possa gerar mais prejuízos do que a sua preservação. Impõe-se, pois, um fenômeno de compressão da validade finalística.¹⁴

Nesse sentido, entendo que a medida adequada para o caso em tela é a manutenção dos efeitos do Contrato n.º 01-009/2024, em especial no caso de eventual prorrogação da contratação ser aventada/ou já consumada pela Administração, que deverá perdurar apenas pelo tempo necessário à conclusão de novo procedimento de licitação a ser deflagrado para a prestação dos serviços.

No mais, ainda que os responsáveis pelas falhas aqui identificadas sejam os agentes que assinaram o ato e deliberaram incorretamente acerca de recurso administrativo interposto em face da decisão do Pregoeiro de habilitar a sociedade empresária Vigília Brasil Serviços Ltda.-ME, ganha especial relevância a divulgação, por parte da Administração, das conclusões quanto às falhas aqui identificadas nos setores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios, a fim de evitar que sejam perpetuadas os entendimentos aplicados na condução Pregão Eletrônico n.º 85/2022.

Tais determinações acerca da contratação e da correção das falhas aqui identificadas serão direcionadas aos responsáveis em exercício, tendo em vista que novo mandato do Executivo municipal se iniciou em janeiro 2025, de modo a garantir efetividade ao cumprimento da presente decisão, sem prejuízo à ciência acerca de seu conteúdo aos responsáveis pelo Contrato n.º 01-009/2024 e à contratada.

5. Responsabilização dos agentes públicos responsáveis pelas falhas identificadas

¹³ Relatoria da Conselheira Marianna Montebello Willeman.

¹⁴ RAMOS, Rafael. *Comentários à Nova Lindb. 1.ED.* Belo Horizonte: Fórum, 2023. Art. 21 da LINDB e o novo regime consequencial das invalidades. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/5554>. Acesso em: 30 jun. 2023. Grifos acrescentados.

À luz da fundamentação da presente decisão e observadas as circunstâncias da atuação dos agentes, a natureza e a gravidade das infrações identificadas, observa-se que resta configurada a existência de erro grosseiro na conduta do Sr. Wilson Miguel dos Reis, Prefeito do Município de Duque de Caxias e signatário do Contrato n.º 01-009/2024, e da Sra. Célia Serrano da Silva¹⁵, Secretária Municipal de Saúde, signatária do Contrato n.º 01-009/2024 e autoridade que decidiu o recurso administrativo apresentado pela ora Representante, que justifica a aplicação das penalidades previstas na Lei Complementar n.º 63/90, observadas as disposições do art. 28 da LINDB.

Convém destacar que o art. 28 da LINDB dispõe que responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. 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. Já 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 n.ºs 2860/2019 e 2391/2018, ambos do Plenário).

Ainda sobre o tema, há de se notar que a jurisprudência desta Corte¹⁶, com base na lição de Pedro de Hollanda Dionísio¹⁷, vem ratificando a existência de alguns critérios que podem ser utilizados para delimitar o conceito de erro grosseiro, em especial, para se dizer que espécies de erro podem ser tolerados:

(i) O primeiro parâmetro para tanto é o atendimento a um grau mínimo de diligência na realização de uma decisão. Quanto mais intensa for a diligência do gestor na instrução de seu processo decisório, maior será o espaço de tolerância no cometimento de erros.

(ii) O segundo parâmetro de análise diz respeito às específicas exigências do cargo ocupado. Quanto menos próximo for o erro das funções e conhecimentos exigidos para o cargo, maior será o espaço de tolerância jurídica ao erro.

¹⁵ Ressalta-se que, no parecer da 1ª CAP, houve um erro material na indicação do nome da responsável, que não prejudicou a compreensão do conteúdo da instrução.

¹⁶ Vide processos TCE-RJ n.º 105.188-1/16 e 230.353-0/15.

¹⁷ DIONÍSIO, Pedro de Holanda. *O direito ao erro do administrador público no Brasil: contexto, fundamentos e parâmetros*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2021, p. 158-162

(iii) O terceiro parâmetro para afeição da tolerabilidade do erro do administrador público é o grau de incerteza fática ou jurídica envolvida na decisão em questão. Quanto maior o nível de incerteza, maior também deve ser o espaço de tolerância ao cometimento de equívocos. A probabilidade da existência de erros é proporcional ao nível de incerteza da decisão administrativa a ser tomada.

(iv) O quarto e último parâmetro útil à verificação da escusabilidade do erro é o grau de aderência da escolha realizada em relação aos dados coletados pelo administrador ao longo de seu processo decisório. Quanto mais coerente for a decisão em relação às informações obtidas, maior também deverá ser o espaço de tolerância ao cometimento de equívocos.

Em atenção aos parâmetros acima expostos, verifica-se que o Sr. Wilson Miguel dos Reis, Prefeito do Município de Duque de Caxias firmou contrato sem que regramentos basilares fossem observados, notadamente, a adequada habilitação da licitante declarada vencedora. De mesmo modo, a Sra. Célia Serrano da Silva, Secretária Municipal de Saúde, além de assinar o ato eivado de vícios, decidiu o recurso administrativo que manteve a irregularidade perpetuada no Pregão Eletrônico n.º 85/2022, recurso esse que não conta sequer com a devida motivação para a manutenção da decisão recorrida.

Nesse contexto, restou caracterizado o erro grosseiro do Sr. Wilson Miguel dos Reis, dado o descumprimento ao regramento jurídico e ao instrumento convocatório, que maculou a contratação em sua concepção, resultando na prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que enseja a aplicação de penalidade, com fundamento no artigo 63, inciso III da Lei Complementar n.º 63/90. Considerando que o responsável figurava como Chefe do Executivo, merecendo ressaltar que, nesta condição, era encarregado pelo fiel cumprimento da legislação em vigor no âmbito das contratações realizadas pelo Município, considera-se razoável a aplicação de multa, no montante de 5.000 UFIR-RJ.

A conduta da Sra. Célia Serrano da Silva também configurou erro grosseiro, dado o descumprimento ao regramento jurídico e ao instrumento convocatório, que maculou a contratação em sua concepção, e que não foi por ela revisado na ocasião do julgamento do recurso administrativo, resultando na prática de ato ilegal, ilegítimo e antieconômico que enseja a aplicação de penalidade, com fundamento no artigo 63, inciso III da Lei Complementar n.º 63/90. Considerando que a agente figurava como titular da Pasta, e que, nesta condição, também era

encarregada pelo fiel cumprimento da legislação em vigor nas contratações realizadas no âmbito da saúde, considera-se razoável a aplicação de multa no montante de 5.500 UFIR-RJ.

As sanções aplicadas aos responsáveis se fundamentam no art. 63, inc. III, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, ressaltando que não foi apurado dano ao erário no caso concreto, devendo ser recolhida **ao Fundo Especial de Modernização do Controle Externo - FEM/TCE-RJ**, em conformidade com as Deliberações TCE-RJ nº 340/2023 e 343/2023. A cobrança, portanto, deve ser realizada, a princípio, por meio do protesto do acórdão junto aos tabelionatos competentes, sendo a expedição de Certidão de Dívida Ativa cabível somente quando frustrada a referida medida de cobrança extrajudicial.

Dessa forma, posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Técnico e **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Ministério Público de Contas, residindo a minha parcial divergência em (i) deixar de determinar a anulação do Contrato n.º 01-009/2024, pelas razões expostas na fundamentação;

VOTO:

1. Por **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas pelo Sr. Wilson Miguel dos Reis, Prefeito Municipal de Duque de Caxias, em face da notificação objeto do item 1, da decisão de 24/06/2024, dando-lhe ciência acerca da presente decisão, nos termos do art. 15, inc. I, do Regimento Interno c/c art. 1º, inc. II, e art. 3º, ambos da Deliberação TCE-RJ n.º 346/24;

2. Por **ACOLHIMENTO PARCIAL** das razões de defesa apresentadas pela Sra. Carla Serrano da Silva, Secretária Municipal de Saúde de Duque de Caxias à época, em face da notificação objeto do item 2, da decisão de 24/06/2024, dando-lhe ciência acerca da presente decisão, nos termos do art. 15, inc. I, do Regimento Interno c/c art. 1º, inc. II, e art. 3º, ambos da Deliberação TCE-RJ n.º 346/24;

3. Por **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Representação, sem declaração de nulidade do Pregão Eletrônico n.º 85/2022 e do Contrato n.º 01-009/2024 dele decorrente, na forma do art. 147 da Lei nº 14.133/21 e dos arts. 20 e 21 da LINDB;

4. Por **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Wilson Miguel dos Reis, na condição de Prefeito do Município de Duque de Caxias e signatário do Contrato n.º 01-009/2024, no valor de 5.000 UFIR-RJ, em virtude das falhas identificadas na contratação, relativas à indevida habilitação da licitante Vigília

Brasil Serviços Ltda.-ME, que não comprovou a sua qualificação econômico-financeira e, ainda assim, foi contratada, com fulcro no art. 63, inc. III, da Lei Complementar n.º 63/90, a ser recolhida ao Fundo de Modernização do Controle Externo do TCE-RJ (FEM/TCE-RJ), no prazo de 15 (quinze) dias, devendo o responsável comprovar o recolhimento perante esta Corte, ficando, desde já, autorizada a COBRANÇA EXECUTIVA, nos moldes do art. 4º da Deliberação TCE-RJ n.º 343/23, observado o procedimento recursal;

5. Por **APLICAÇÃO DE MULTA** à Sra. Célia Serrano da Silva, na condição de Secretária Municipal de Saúde, signatária do Contrato n.º 01-009/2024 e autoridade que decidiu o recurso administrativo apresentado pela ora Representante, no valor de 5.500 UFIR-RJ, em virtude das falhas identificadas na contratação, relativas à indevida habilitação da licitante Vigilia Brasil Serviços Ltda.-ME, que não comprovou a sua qualificação econômico-financeira e, ainda assim, foi contratada, com fulcro no art. 63, inc. III, da Lei Complementar n.º 63/90, a ser recolhida ao Fundo de Modernização do Controle Externo do TCE-RJ (FEM/TCE-RJ), no prazo de 15 (quinze) dias, devendo a responsável comprovar o recolhimento perante esta Corte, ficando, desde já, autorizada a COBRANÇA EXECUTIVA, nos moldes do art. 4º da Deliberação TCE-RJ n.º 343/23, observado o procedimento recursal;

6. Por **COMUNICAÇÃO** aos responsáveis a seguir elencados, nos termos do art. 15, inc. I, do Regimento Interno deste Tribunal, para que tomem ciência da deliberação desta Corte de Contas e, para que cumpram as seguintes **DETERMINAÇÕES**, com fulcro no art. 1º, inc. I, e art. 2º, ambos da Deliberação TCE-RJ n.º 346/24, sendo certo que a verificação do seu cumprimento poderá ser objeto de controle externo a cargo deste Tribunal em futura ação fiscalizatória, considerando os critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade, alertando-os, que o não atendimento às decisões plenárias desta Corte torna seus responsáveis passíveis de aplicação de multa:

6.1. Responsáveis:

6.1.1. Prefeito do Município de Duque de Caxias;

6.1.2. Titular da Secretaria Municipal de Saúde do Município de Duque de Caxias;

6.2. Mantenham os efeitos do Contrato n.º 01-009/2024, em especial no caso de eventual prorrogação da contratação ter sido aventada ou já formalizada pela Administração, que deverá perdurar apenas pelo tempo necessário à conclusão de novo procedimento licitatório a ser

deflagrado para a prestação dos serviços, tendo em vista a irregularidade apurada no presente processo;

6.3. Divulguem as conclusões acerca das falhas aqui identificadas nos setores responsáveis pela condução dos procedimentos licitatórios, a fim de evitar que sejam perpetuados os entendimentos aplicados na condução Pregão Eletrônico n.º 85/2022 em outras contratações;

7. Por **COMUNICAÇÃO**, nos termos do art. 15, inc. I, do Regimento Interno c/c art. 1º, inc. II, e art. 3º, ambos da Deliberação TCE-RJ n.º 346/24, à Contratada no âmbito do Contrato n.º 01-009/2024 (Vigilia Brasil Serviços Ltda.-ME), para que tome ciência acerca da presente decisão;

8. Por **COMUNICAÇÃO** à Representante e ao seu procurador constituído nos autos, nos termos do art. 15, inc. I, do Regimento Interno c/c art. 1º, inc. II, e art. 3º, ambos da Deliberação TCE-RJ n.º 346/24, para que tome ciência acerca da presente decisão.

GCSMMV,

MARCELO VERDINI MAIA
Conselheiro Substituto