

PROCESSO: TCE-RJ Nº 112.365-1/2024

ORIGEM: FUNDAÇÃO SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO

DECISÃO MONOCRÁTICA

Artigo 149 do Regimento Interno

Cuida-se, na espécie, de **Representação** formulada pela Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE, com **PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, em face de possíveis irregularidades identificadas na gestão administrativa da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, envolvendo o laboratório de Patologia Clínica Dr. Saleme Ltda.

Preliminarmente, cumpre destacar que a CAD-SAÚDE apresentou relevantes considerações acerca do histórico e contexto das contratações relacionados ao feito *sub examine*, a seguir destacados:

Em 08/10/2024, o laboratório PCS Saleme, contratado pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro (FSERJ), foi interditado após a detecção de falhas graves em testes de HIV realizados em doadores de órgãos, conforme publicação no Diário Oficial de 10/10/2024 (doc. 01). Contratado sem licitação sob alegação de emergência, o laboratório deixou de detectar a presença do vírus em doadores, resultando na contaminação de seis pacientes transplantados.

Em 11/10/2024, o caso de contaminação por HIV em transplantes de órgãos no Rio de Janeiro gerou ampla repercussão e levou à suspensão das atividades do laboratório responsável pelos exames de detecção do vírus nos doadores. No mesmo dia, o Ministério da Saúde se pronunciou confirmando a ocorrência de infecções por HIV em pacientes transplantados no Rio de Janeiro. Segundo a declaração, o ministério tomou conhecimento dos casos após notificações de transmissão do vírus, atribuídas a falhas nos testes realizados pelo laboratório PCS Saleme. Em resposta, anunciou a interdição cautelar do laboratório e o início de auditorias nos processos de credenciamento de laboratórios envolvidos nos transplantes.

A Anvisa, responsável pela vigilância sanitária e controle de qualidade dos serviços de saúde, também se pronunciou por meio de nota oficial. A agência confirmou que estava colaborando com outras autoridades para avaliar a gravidade dos problemas no laboratório PCS Saleme. Destacou que a suspensão das atividades do laboratório visava a proteger a

saúde pública, ao mesmo tempo em que adotou medidas para garantir a integridade dos testes de HIV em transplantes realizados em todo o país.

Também conselhos profissionais emitiram notas de esclarecimento sobre o caso. O Conselho Federal de Biomedicina e o Conselho Regional de Biomedicina da 1ª Região destacaram que o laboratório envolvido na contaminação não tinha registro junto ao órgão, o que indicava uma falta de fiscalização na contratação do laboratório. Segundo o CRBM, o responsável técnico pelo laboratório era um médico, registrado no Conselho Regional de Medicina, e não um biomédico.

Em 14 de outubro de 2024, a Polícia Civil do Rio de Janeiro publicou nota oficial divulgando a deflagração da primeira fase da "*Operação Verum*", prendendo o sócio e um técnico do laboratório PCS Saleme em Nova Iguaçu e cumprindo 11 mandados de busca e apreensão. Eles são acusados de emitir laudos falsos que resultaram na contaminação de pacientes transplantados com HIV. A linha de investigação inicial sugere que o laboratório reduziu o controle de qualidade dos testes para reduzir custos, passando de análises diárias para semanais. As notas oficiais e os respectivos endereços eletrônicos foram anexados sob o doc. 02.

Notas do laboratório e da secretária de saúde a veículos de imprensa apontam que a remessa de amostras para exames pelo laboratório PCS Saleme teria sido interrompida em 12/09/2024. Reporta-se a presença de irregularidades na qualificação profissional dos responsáveis pelos testes. Uma das técnicas que assinou os laudos não teria diploma válido para exercer a função. A faculdade onde teria se formado desmentiu sua afiliação, o que levantou dúvidas sobre a validade dos laudos emitidos. O diretor da Central de Transplantes teria dito que o órgão não foi consultado e que não participou da contratação do laboratório investigado. Além disso, Walter Vieira, sócio do laboratório e responsável técnico, seria ginecologista, mas deveria ter a especialidade de patologista para atuar na análise clínica de exames de HIV. Reportagens e os respectivos endereços eletrônicos foram anexados sob o doc. 04.

Mediante buscas no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS) do TCE-RJ e no Processo SEI (Sistema Eletrônico de Informações) do Estado do Rio de Janeiro, apurou-se a existência dos seguintes negócios jurídicos firmados entre a FSERJ e o laboratório PCS Saleme:

| Negócio jurídico | Valor (R\$) | Data de assinatura |
|-----------------------------------|--------------------|---------------------------|
| TAC n.º 105/2023 | 76.437,55 | 01/02/2023 |
| TAC n.º 119/2023 | 231.716,21 | 08/02/2023 |
| Contrato Emergencial n.º 138/2023 | 2.171.362,10 | 16/02/2023 |
| TAC n.º 377/2023 | 160.511,64 | 03/04/2023 |
| TAC n.º 1232/2023 | 47.510,36 | 19/09/2023 |

| | | |
|-----------------------------------|--------------|------------|
| TAC n.º 1451/2023 | 98.059,16 | 09/11/2023 |
| Contrato Emergencial n.º 497/2023 | 3.887.842,53 | 05/10/2023 |
| Contrato n.º 571/2023 | 9.799.836,03 | 01/12/2023 |
| TAC n.º 1835/2023 | 277.871,96 | 04/01/2024 |
| TAC n.º 227/2024 | 186.460,28 | 05/05/2024 |

Diante disso, por vislumbrar risco de danos ao erário, decorrentes da má gestão administrativa da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, e considerando os critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade erigidos na Resolução TCE-RJ n.º 422/2023, formulou proposta de concessão de tutela provisória, para que o Jurisdicionado, dentre outras medidas, suspenda imediatamente a eficácia de notas de empenho, liquidação e/ou pagamento emitidos em favor da sociedade empresária **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. – CNPJ n.º 30.818.280/0001-00**, retendo-se quaisquer pagamentos até eventual deliberação em contrário por esta Corte. Eis o teor da proposta de encaminhamento:

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

2. Deferimento de **TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA**, nos termos do art. 4º, XXIV, do Regimento Interno do TCE-RJ, para que sejam cumpridas as medidas contidas nos itens abaixo elencados, sob pena de multa diária em valor a ser estipulado pelo Corpo Deliberativo, nos termos do art. 16 do RITCERJ e da Súmula 14 deste Tribunal;

3. COMUNICAÇÃO, nos termos do art. 15, I, do RITCERJ, ao atual Diretor-Executivo da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, para que, em 15 dias, se manifeste nesses autos, juntando eventual documentação comprobatória de suas alegações, e para que demonstre o cumprimento das **DETERMINAÇÕES** a seguir:

3.1 Suspenda, imediatamente, a eficácia de notas de empenho, liquidação e/ou pagamento emitidas em favor da sociedade empresária **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. – CNPJ n.º 30.818.280/0001-00**, retendo-se quaisquer pagamentos até eventual deliberação em contrário por esta Corte;

3.2 Abstenha-se de levantar as garantias oferecidas pela contratada, retendo-as até eventual deliberação em contrário por esta Corte;

3.3 Abstenha-se de prorrogar a vigência de quaisquer negócios jurídicos celebrados com a sociedade empresária **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.**;

3.4 Informe os negócios jurídicos (Contrato ou TAC) que abrangiam os exames viciados que ensejaram as infecções por HIV por meio de órgãos transplantados, indicando as motivações técnicas utilizadas para justificar a terceirização dos serviços laboratoriais;

3.5 Encaminhe planilha atinentes aos processos de pagamento, concluídos e pendentes, em favor da **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.**, contendo uma coluna para cada um dos itens a seguir: **i)** número do processo; **ii)** valor; **iii)** N.º da Nota Fiscal; **iv)** negócio jurídico correspondente (Contrato, TAC etc.); e **v)** período em que foram realizados os serviços;

3.6 Informe como estão sendo prestados os serviços anteriormente realizados pelo laboratório **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.**, devendo indicar os correspondentes processos administrativos, contratos, responsáveis técnicos e demais elementos necessários.

4. COMUNICAÇÃO, nos termos do art. 15, I, do RITCERJ, à atual Secretária de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, para que, em 15 dias, demonstre o cumprimento das **DETERMINAÇÕES** a seguir:

4.1 Adote as providências necessárias para que seja mantido o afastamento do Sr. João Ricardo da Silva Pilotto e da Sra. Alessandra Monteiro Pereira da Diretoria ou de qualquer outra função que possibilite ingerência sobre contratações firmadas pela FSERJ, diante das evidências de favorecimento indevido e de má gestão administrativa, a fim de evitar novos danos ao erário, nos termos do art. 154 do diploma regimental;

4.2 Implemente uma comissão específica com a função de acompanhar e quantificar eventuais danos decorrentes da infecção por HIV por órgãos transplantados, abrangendo aspectos como indenizações, despesas logísticas, retestagem de exames, tratamentos médicos e psicológicos adicionais às vítimas, busca de outros efeitos adversos e as necessidades complementares de campanhas de promoção e conscientização atinentes a doação de órgãos, atentando-se para a necessidade de serem tomadas as medidas administrativas e judiciais cabíveis sobre os responsáveis a fim de promover a recomposição do prejuízo causado ao erário;

5. COMUNICAÇÃO, com fulcro no art. 15, I, do RITCERJ, ao atual Responsável pelo **Controle Interno da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro**, para que atue no apoio ao controle externo em sua missão institucional para o fiel cumprimento da presente decisão, conforme dispõe o artigo 74, IV, da Constituição da República, sob pena de responsabilidade solidária;

6. NOTIFICAÇÃO, nos termos do art. 15, II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a **João Ricardo da Silva Pilotto**, para que apresente razões de defesa quanto à violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da Constituição, em razão de favorecimentos indevidos e ações combinadas entre a Fundação Saúde e a sociedade empresária **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. – CNPJ n.º 30.818.280/0001-00**;

7. NOTIFICAÇÃO, nos termos do art. 15, II, do Regimento Interno do TCE-RJ, a **Alessandra Monteiro Pereira**, para que apresente razões de defesa quanto à violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da Constituição, em razão de favorecimentos indevidos e ações combinadas entre a Fundação Saúde e a sociedade empresária **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. – CNPJ n.º 30.818.280/0001-00**;

8. NOTIFICAÇÃO, nos termos do art. 15, II, do Regimento Interno do TCE-RJ, à **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. – CNPJ n.º 30.818.280/0001-00**, para que apresente razões de defesa quanto à violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da Constituição, decorrente de favorecimentos indevidos e ações combinadas entre a Fundação Saúde e a referida sociedade empresária;

9. Em caso de não acatamento de eventuais justificativas, seja julgada **PROCEDENTE** esta Representação na etapa processual oportuna.

Ato contínuo, foram os autos do processo distribuídos ao meu Gabinete pelo operoso Núcleo de Distribuição da Secretaria Geral da Presidência – NDP, em **24/10/2024**, nos termos dos arts. 113 e 151 do RITCERJ, para fins de relatoria, sem ter havido prévio pronunciamento do Ministério Público de Contas.

É o relatório.

– I –

**DA ADMISSIBILIDADE E DO CUMPRIMENTO DOS CRITÉRIOS A QUE ALUDE O
ART. 111 DO RITCERJ
(RISCO, MATERIALIDADE, RELEVÂNCIA E OPORTUNIDADE)**

A primeira face, ingressando no **juízo de admissibilidade** desta Representação, observo que a peça inaugural preenche os requisitos estabelecidos nos arts. 107, 108, inc. V e 109, todos do Regimento Interno deste Tribunal, de modo que **o seu conhecimento é, pois, providência que se impõe.**

Além disso, evidencio que a Representação em tela atende aos critérios de risco, materialidade, relevância e oportunidade a que alude o art. 111 do RITCERJ, **viabilizando, nesta etapa processual, o exame relativo à verificação da presença, ou não, dos pressupostos que autorizam a concessão da tutela provisória requerida na exordial**, cabendo consignar que, para tal desiderato, se exige do

Julgador apenas um *juízo de probabilidade*, e não *de certeza* - ínsito à cognição exauriente -, *ex vi* do art. 149 do RITCERJ c/c os arts. 294 e 300 do Código de Processo Civil.

- II -

DAS IRREGULARIDADES APURADAS PELA INSTÂNCIA TÉCNICA

Como mencionado alhures, a Representação em apreço versa sobre possíveis irregularidades identificadas na gestão administrativa da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, envolvendo o laboratório Patologia Clínica Dr. Saleme Ltda.

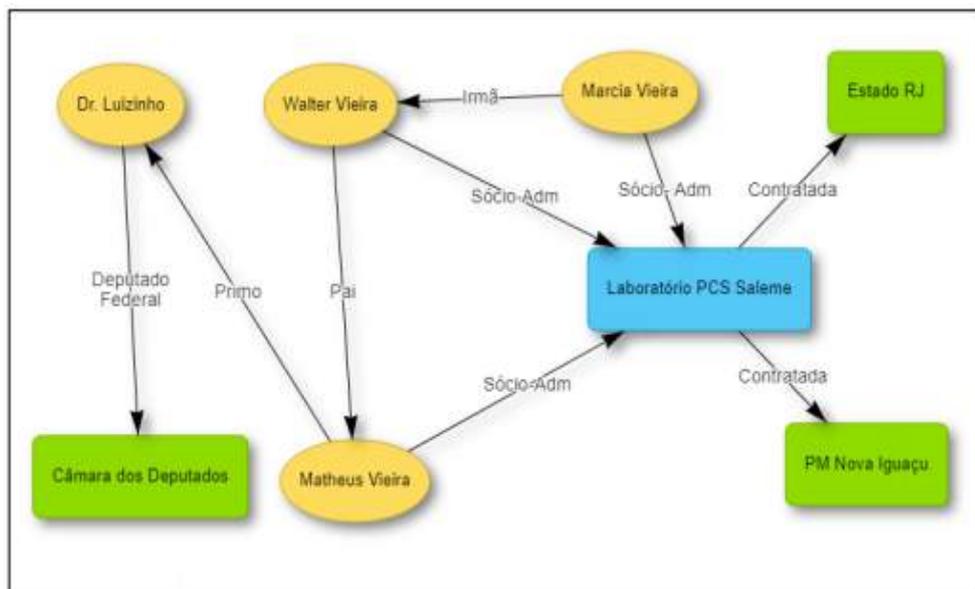
Empreendido minucioso exame técnico na gestão administrativa da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, especificamente, no tocante ao laboratório Patologia Clínica Dr. Saleme Ltda., a operosa Coordenadoria postulante (CAD-SAÚDE) identificou a existência de várias irregularidades que comprometem a lisura dos negócios jurídicos firmados entre a FSERJ e o referido laboratório, a saber:

- 1. Evidências e histórico de direcionamento indevido de contratações pelo então Diretor-Executivo da FSERJ;**
- 2. Desídia administrativa e excesso de contratações emergenciais ou remuneração por serviços prestados sem cobertura contratual; e**
- 3. Não interrupção dos processos de pagamento em favor da sociedade empresária PCS Doutor Saleme Ltda.**

Primando por um trabalho investigativo, a laboriosa CAD-SAÚDE identificou que apenas o Contrato n.º 571/2023 foi antecedido de licitação. Todos os demais se referem a termos de ajuste de contas (instrumento pelo qual a Administração Pública reconhece a prestação de serviços executados em seu favor sem a devida cobertura contratual) ou a contratos emergenciais. Ademais, nenhum dos contratos foi devidamente inserido no SIGFIS. O Contrato Emergencial n.º 138, em especial, não possui qualquer registro no sistema.

Destacou, ademais, os vínculos familiares que o deputado federal Luiz Antônio de Souza Teixeira Júnior tem com os donos da PCS Saleme, sendo **Matheus Sales Teixeira Bandoli Vieira** seu primo e **Walter Vieira** seu tio. Mais conhecido como Dr. Luizinho, ele foi Secretário de Saúde do Estado do Rio de Janeiro entre 2016 e 2018 e entre 01/01/2023 e 11/09/2023 (doc. 03). O período em que ocupou o cargo coincide com as primeiras contratações do laboratório pela FSERJ. Anteriormente, já ocupou o cargo de Secretário de Saúde do Município de Nova Iguaçu, município que também já firmou vários contratos com o laboratório sob investigação.

A diligente CAD-SAÚDE fez constar, em sua exordial, diagrama elaborado pela Coordenadoria de Informações Estratégicas para o Controle Externo do TCE-RJ, demonstrando, graficamente, as relações entre as pessoas físicas e jurídicas, além de indicar que o laboratório foi contratado justamente pelos entes públicos cujas secretarias de saúde foram chefiadas por Luiz Antônio de Souza Teixeira Júnior:



Em relação ao vínculo familiar entre o então Secretário de Estado da Saúde e os sócios do laboratório PCS Saleme, a CAD-SAÚDE aponta que o **Sr. João Ricardo da Silva Pilotto**, além de Diretor-Executivo da Fundação Saúde à época, era sócio e representante da Dimagem Diagnóstico por Imagem Ltda. (docs. 18 a 20). Em

01/11/2021, assinou em nome dessa empresa um contrato com a Quântica Serviços de Radiologia Ltda., cujo sócio é justamente **Matheus Sales Teixeira Bandoli Vieira**:



Nesse contexto, com fim de contextualizar os acontecimentos que permeiam a relação entre a FSERJ e o laboratório PCS Saleme, a CAD-SAÚDE fez extensa descrição dos indícios de irregularidades de outras contratações, *in verbis*:

i. LLR Médicos Associados Ltda

Além de Matheus Vieira, a Quântica Serviços de Radiologia Ltda. tem como sócio Fabrício da Silva Rocha (doc. 22). Ele é igualmente dono da LLR Médicos Associados Ltda. (doc. 23, p. 10). Também a LLR Médicos Associados é remunerada pela Fundação Saúde mediante diversos contratos emergenciais e reconhecimentos de dívida (doc. 28).

Trata-se de empresa com endereço idêntico ao laboratório PCS Saleme (doc. 24). Outro elo é o fato de a mãe de Matheus e tia de Dr. Luizinho, Ana Paula Santos Teixeira Vieira, ser a responsável por emitir certidões em nome da LLR juntadas nos processos de pagamento (doc. 29, p. 23). Outra coincidência dessa empresa é possuir como advogada Olivia Pilotto, servidora de Nova Iguaçu e sobrinha de João Pilotto (doc. 04, p. 134; docs. 26 e 27).

Em síntese, os seguintes elementos reforçam a hipótese de que recursos da Fundação Saúde foram direcionados para favorecer sociedades empresárias pertencentes a indivíduos com vínculos com gestores públicos:

- Pertence a um sócio (Fabrício da Silva Rocha) que integra outra sociedade empresária (Quântica) com um dos donos da PCS Saleme (Matheus Vieira);
- Mesmo endereço da PCS Saleme;
- Mesmo ramo de atividade da PCS Saleme;
- Também recebe pagamentos da Fundação Saúde mediante TACs e contratos emergenciais;
- A responsável por emitir suas certidões é parente do ex-secretário de saúde;

- A advogada da sociedade empresária é parente do ex-Diretor-Executivo da Fundação Saúde;

ii. BERNASF Serviços de Apoio à Gestão de Saúde Ltda.; HJM Serviços Médicos Ltda.; ISSA Médica Ltda.; e TERAPHOS Serviços Médicos Ltda. (Processo TCE-RJ n.º 106.823-7/2023)

A situação é ainda mais complexa quando se considera o histórico do então Diretor-Executivo da Fundação Saúde. Também ele possui longa trajetória profissional em Nova Iguaçu. Ele atuou como diretor-geral do Hospital Geral de Nova Iguaçu entre 1995 e 1997 e dirigiu a Maternidade Mariana Bulhões, também em Nova Iguaçu (doc. 05). No início de 2016, enquanto Luiz Antônio de Souza Teixeira Júnior era Secretário de Saúde, João Ricardo da Silva Pilotto se tornou Diretor-Executivo da FSERJ.

Ademais, os fatos envolvendo o laboratório PCS Saleme se conectam com o padrão descrito em Representação oferecida no ano passado (Processo TCE-RJ n.º 106.823-7/2023). Em síntese, ele foi pessoalmente responsável por nomear médicos de Nova Iguaçu para cargos comissionados de direção em UPAs e hospitais estaduais sob administração da Fundação e, em período próximo, assinar contratos emergenciais, sem licitação, com empresas pertencentes a esses mesmos médicos. As despesas ultrapassaram dezenas de milhões de reais em poucos meses, sem devido processo competitivo que pudesse garantir a escolha do melhor fornecedor.

Além do claro conflito de interesse na contratação de empresas ligadas aos diretores de unidades de saúde que foram nomeados pelo próprio Pilotto, observou-se severa falta de controle sobre a execução dos serviços. Houve pagamentos significativos realizados sem que a prestação de serviços fosse devidamente comprovada, permitindo-se que valores expressivos fossem liquidados sem evidências robustas de que as obrigações foram efetivamente atendidas.

Luiz Antônio de Souza Teixeira Júnior exonerou-se do cargo de Secretário de Estado de Saúde no mesmo dia em que o teor da Representação foi repercutido pela imprensa¹ (doc. 03). A despeito de não ter sido objeto de apontamento pelos auditores, reportagens jornalísticas teriam identificado elos políticos entre os empresários e o então chefe da Pasta. Para sumarizar, é pertinente colacionar descrição dos eventos promovida pelo Conselheiro relator do processo:

Processo TCE-RJ n.º 106.823-7/2023, Sessão de 15/09/2023, Rel. Márcio Pacheco:

I.1 – Pessoas vinculadas à FSERJ e às empresas contratadas e as atividades empresariais:

No que tange às contratações de empresas pertencentes a Diretores vinculados à FSERJ, são listadas as seguintes:

- BERNASF Serviços de Apoio à Gestão de Saúde LTDA;

¹ Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/rj1/video/tce-aponta-indicio-de-irregularidades-em-contratos-da-fserj-11937079.ghtml>. Acesso em 15 out. 24.

- HJM Serviços Médicos LTDA;
- ISSA Médica LTDA;
- TERAPHOS Serviços Médicos LTDA.

Insta consignar que, por ato do Diretor-Executivo da FSERJ, Sr. João Ricardo da Silva Pilotto, houve nomeação para cargos de direção em unidades de saúde, da seguinte forma:

- **Sra. Sallen Lopez de Souza Ferraz:** foi nomeada Diretora-Geral da Unidade de Pronto Atendimento - UPA 24h de Realengo, em publicação no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro – DOERJ - de 13.01.22. Ela compõe, ao lado do Sr. Fabricio Campos Ferraz - Ouvidor-Geral de Nova Iguaçu desde 02.01.17 -, o quadro societário da BERNASF SERVIÇOS DE APOIO À GESTÃO DE SAÚDE LTDA., CNPJ nº 39.877.514/0001-65, empresa com a qual a FSERJ pactuou diversos negócios jurídicos nos últimos meses, tendo recebido pelo menos R\$ 5.469.170,92 desde a primeira contratação (peça 2).

- **Sr. Felype Rodrigues Mendonça:** foi nomeado, em 01.11.21, Diretor-Geral da UPA 24h de Nova Iguaçu I - Cabuçu, em publicação DOERJ de 11.11.21 e exonerado do cargo em 07.08.22. Ele é sócio administrador da sociedade empresária HJM SERVIÇOS MÉDICOS LTDA., CNPJ nº 34.958.609/0001-90, desde a sua constituição, em 23/09/2019 (doc. 02, p. 39). Desde dezembro de 2021, já recebeu pelo menos R\$ 16.245.236,76 da FSERJ mediante negócios jurídicos celebrados sem prévia licitação (peça 3).

- **Sra. Eliane do Nascimento Pereira Issa:** foi nomeada Diretora Assistencial do Hospital Regional Gélvio Alves Faria, de Casimiro de Abreu/RJ, conforme publicação do DOERJ de 19.09.22. Ela é sócia administradora da empresa ISSA SEMEDIC LTDA., CNPJ nº 21.546.319/0001-97, desde 2014, empresa que já recebeu pelo menos R\$ 16.004.752,27 da FSERJ, já deduzidas as retenções tributárias, desde 2022 (peça 4).

- **Sr. Alexandre Rodrigues de Souza Soares:** foi nomeado Diretor-Geral da UPA24h da Maré, em publicação DOERJ de 26.08.22 e exonerado em 10.11.22. Ele é sócio administrador da TERAPHOS SERVIÇOS MÉDICOS LTDA., CNPJ nº 31.760.402/0001-18, empresa que, desde maio de 2022, recebeu pelo menos R\$ 6.563.831,88 decorrentes de contratos emergenciais e termos de ajustes de contas firmados com a FSERJ (peça 5).

Acrescente-se ainda, que todos são médicos contratados do município de Nova Iguaçu. – grifos no original.

Tabela constante na decisão auxilia a compreender os eventos:

| Profissional | CARGO Nova Iguaçu | Contrato | CARGO FSERJ | Nomeação (Publicação DOERJ) | Empresa em que tem sociedade |
|-------------------------------------|-------------------|----------|---|-----------------------------|------------------------------|
| Sallen Lopez de Souza Ferraz | Médico | 28.04.21 | Diretora-Geral da UPA Realengo | 13.01.22 | BERNASF |
| Fellype Rodrigues Mendonça | Médico | 08.09.21 | Diretor-Geral da UPA 24h de Nova Iguaçu I | 01.11.21 | HJM |
| Eliane do Nascimento Pereira Issa | Médico | 18.03.22 | Diretora Assistencial do Hospital Regional Gélvio Alves Faria | 19.09.22 | ISSA SEMEDIC |
| Alexandre Rodrigues de Souza Soares | Médico | 02.01.22 | Diretor-Geral da UPA24h da Maré | 26.08.22 | TERAPHOS |

A decisão monocrática acatou a Representação, determinando-se a adoção de diversas medidas corretivas. Entre as principais, a suspensão dos contratos firmados com empresas de diretores nomeados por Pilotto; apuração de contratações com irregularidades semelhantes; retenção de eventuais garantias oferecidas pelas empresas; e instauração de processos administrativos para apurar responsabilidades dos envolvidos.

A propósito, cumpre destacar que Sallen Lopez de Souza Ferraz, então Diretora da UPA de Realengo, nomeada por Pilotto e sócia da BERNASF Serviços de Apoio à Gestão de Saúde Ltda., solicitava pagamentos em favor do laboratório PCS Saleme (doc. 21).

iii. Centro Médico Dom Walmor Ltda. e Palmar Laboratório de Análises Clínicas Ltda.

As sociedades empresárias Palmar Laboratório de Análises Clínicas Ltda. e Centro Médico Dom Walmor Ltda. possuem vários negócios jurídicos firmados com a Fundação Saúde. Ambas possuem sede na Rua Dom Walmor, n.º 270, Sala 206, Nova Iguaçu/RJ (docs. 32 e 33). No mesmo endereço está registrada a sociedade empresária Cardioclin Servicos Medicos Ltda. (doc. 34), a qual pertence a José Ricardo Baroni Rolo Pilotto, dito filho de João Ricardo Pilotto (doc. 04, p. 164 e doc. 35). Ou seja, o Diretor-Executivo da Fundação Saúde autorizou pagamentos a duas empresas que, coincidentemente, compartilham do mesmo endereço de uma empresa de seu filho.

Essas sociedades também foram remuneradas por meio de múltiplos Termos de Ajuste de Contas (TACs) e contratos emergenciais (docs. 30 e 31). Ademais, assim como nos casos anteriores, o sócio administrador delas, Mario Mentrop, é servidor do Município de Nova Iguaçu (docs. 36, 37 e 39).

Além de apontar para um possível direcionamento, trata-se de aparente violação ao Estatuto dos Funcionários do Município de

Nova Iguaçu (Lei Municipal n.º 2.378/1992), pois ao servidor daquele município é vedado participar de gerência ou administração de empresa privada (art. 95, X).

No que concerne à desídia administrativa e excesso de contratações emergenciais, a CAD-SAÚDE aponta que a gestão de Pilotto sobre a FSERJ se notabilizou pela **prática recorrente de realizar contratos de forma emergencial e sem licitação**, o que diminui a transparência e a competitividade, aumentando os riscos de favorecimento. **Além disso, foram identificadas transações em que serviços foram prestados sem nenhuma cobertura contratual, amparados por Termos de Ajuste de Contas (TACs), uma espécie de reconhecimento de dívida após a execução dos serviços.**

Confira-se, por relevante, excerto do exame realizado pelo judicioso Corpo Técnico, constante da peça eletrônica CAD-SAÚDE de 23.10.2024, *verbatim*:

De fato, a par da Representação, a CAD-SAÚDE elaborou Relatório de Auditoria constatando que o Diretor-Executivo da FSERJ realizou um número altíssimo de contratações emergenciais e TACs durante sua gestão, justificando-as como urgentes, totalizando valores superiores a centenas de milhões de reais (Processo TCE-RJ n.º 101.319-1/2023). Essas contratações emergenciais, que deveriam ser usadas de forma excepcional, foram sistematicamente adotadas sem planejamento adequado.

Além disso, evidenciaram-se graves deficiências na estruturação da Diretoria Jurídica e da Unidade de Controle Interno da FSERJ, as quais funcionam sobretudo com profissionais terceirizados, inclusive em cargos de nível superior, que deveriam ser ocupados por empregados públicos concursados, o que fragiliza a governança dessa importante instituição. A estrutura inadequada desses órgãos favorece a ocorrência de várias irregularidades, incluindo a contratação de empresas pertencentes a diretores da própria Fundação Saúde, o uso repetitivo de contratações emergenciais, a assinatura de milhares de Termos de Ajustes de Contas e falhas graves na fiscalização e na liquidação de pagamentos. Nos últimos anos, a Fundação Saúde mais que triplicou sua atuação, passando de 12 para mais de 40 unidades e serviços de saúde.

Todavia, apesar do crescimento no orçamento e no número de unidades sob administração da Fundação, não houve um aumento proporcional na sua estrutura administrativa e de controle. Isso evidencia elevada irresponsabilidade e desídia gerencial, haja vista que a expansão das responsabilidades não foi acompanhada pelo fortalecimento dos mecanismos de supervisão.

No tocante a serviços prestados para a Fundação sem cobertura contratual, a apuração feita durante a auditoria levou em consideração TACs assinados até 29/06/2023. Desde então, dados retirados do SIGFIS indicam que pelo menos 1592 novos TACs foram assinados entre 30/06/2023 e 15/10/2024. O Relatório de Auditoria apontou especificamente a precariedade de registro dos atos da FSERJ no SIGFIS. Mesmo assim, verifica-se que os pactos assumidos com o laboratório não foram devidamente registrados no sistema.

No mesmo período de pouco mais de um ano, dados extraídos do SIGFIS revelam que foram assinados 332 atos de dispensa de licitação, totalizando R\$ 1.040.604.122,61 (um bilhão, quarenta milhões, seiscentos e quatro mil, cento e vinte e dois reais e sessenta e um centavos).

Nesse contexto de fragilidade institucional e prática recorrente de contratações emergenciais, o Processo n.º 103995-5/2023 trouxe à tona irregularidades na contratação de serviços de processamento e distribuição de preparações alimentares para hospitais sob gestão da FSERJ, confirmando um padrão de gestão irregular que, além de comprometer os recursos públicos, coloca em risco a prestação de serviços essenciais à população.

Inicialmente, é necessário esclarecer que as irregularidades apontadas pela parte representante estavam relacionadas a falhas existentes no edital publicado pela Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, Pregão Eletrônico nº 012/2023, como visita técnica obrigatória para fins de habilitação (item 12.5.31) e ausência de valor estimado ou valor máximo da licitação.

Contudo, ao longo do processo, os problemas inicialmente identificados ampliaram-se, revelando falhas estruturais mais graves. Constatou-se que a falta de planejamento e a postura omissiva prolongada por parte do Diretor-Executivo resultaram em sucessivas dispensas emergenciais de licitação para serviços contínuos e essenciais, infringindo o disposto no art. 24, IV da Lei Federal n.º 8.666/93 (vigente à época) e os princípios da eficiência e celeridade (art. 2º, §1º, V da Lei Estadual n.º 5427/2009 c/c art. 37 da Constituição Federal de 1988).

A análise detalhada realizada pelo corpo técnico deste Tribunal examinou o histórico das contratações realizadas pela FSERJ para suprir a demanda por refeições prontas nas unidades de saúde sob sua administração. Os dados revelaram um padrão reiterado de contratações emergenciais sem a devida regularização, como demonstrado na tabela abaixo, que apresenta o histórico dos contratos relacionados ao objeto do Pregão Eletrônico nº 012/2023²:

² Contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de processamento e distribuição de preparações alimentares prontas (refeições) destinadas a pacientes, acompanhantes, colaboradores e outros autorizados nos hospitais sob gestão da Fundação Saúde.

| UNIDADE DE SAÚDE | INSTRUMENTO CONTRATUAL | PROCESSO SEI N.º | VIGÊNCIA | |
|------------------------------|---|--------------------|------------|------------|
| HEMORIO, IEDE, IECAC e IETAP | Contrato emergencial nº 41/22 | 080007/001045/2022 | 04/03/2022 | 30/08/2022 |
| | Contrato emergencial nº 342/22 | 080007/007880/2022 | 31/08/2022 | 26/02/2023 |
| | Contrato emergencial nº 141/23 | 080007/000327/2023 | 27/02/2023 | 25/08/2023 |
| | Contrato emergencial nº 578/23 | 080007/012493/2023 | 01/08/2023 | fev/24 |
| HEAN e LACENN | Contrato emergencial nº 342/22 | 080007/007880/2022 | 31/08/2022 | 26/02/2023 |
| | Contrato emergencial nº 141/23 | 080007/000327/2023 | 27/02/2023 | 25/08/2023 |
| | Contrato emergencial nº 578/23 | 080007/012493/2023 | 01/08/2023 | fev/24 |
| HECC e CPRJ | Contratação regular nº 25/21 | 080007/007880/2022 | 24/02/2022 | 25/02/2023 |
| | Contrato emergencial nº 578/23 | 080007/012493/2023 | 01/08/2023 | fev/24 |
| HESM e IADS | Contrato emergencial | 080007/003869/2021 | - | 20/05/2022 |
| | Termos de ajuste de contas | - | - | - |
| | Contrato emergencial nº 351/22 | 080007/003210/2022 | 21/09/2022 | 19/03/2023 |
| | Contrato emergencial nº 200/23 | 080007/001305/2023 | 11/05/2023 | 06/11/2023 |
| HEER | Contrato de prestação de serviço de alimentação nº 045/21 | - | - | 29/09/2022 |
| | Contrato emergencial nº 475/23 | 080007/014858/2023 | 30/09/2023 | mar/2024 |
| HMÃE E MULHER | Contratos emergenciais nº 399 e 398/22 | 080007/012088/2022 | 02/10/2022 | 30/03/2023 |
| | Contratos emergenciais nº 298 e 299/22 | 080007/001347/2023 | 14/06/2023 | 14/12/2023 |

Fonte: manifestação CAD-SAÚDE, datada de 07/03/2024, nos autos do processo n.º 103995-5/2023

Da análise das contratações acima listadas, alguns pontos merecem destaque. Inicialmente, nota-se que o procedimento interno referente ao Pregão Eletrônico n.º 012/2023 foi iniciado em **19/05/2022**. A “solicitação de contratação regular de serviço alimentação para as Unidades da FS” (Documento 33110155 do proc. SEI-080007/006083/2022) apresenta os seguintes fundamentos:

Considerando que as Unidades: HEMORIO, IEDE, IECAC e IETAP, se encontram assistidas através do contrato emergencial nº 41/22, oriundo do processo emergencial 080007/001045/2022, com vigência de 04/03 a 30/08/22, a fim de evitar a descontinuidade do serviço de alimentação, uma vez que a empresa prestadora do serviço através do contrato regular nº 23/21, oriundo do processo 080007/005439/2020, anterior ao atual, se manifestou desfavorável a sua prorrogação contratual.

Considerando que as Unidades HESM e IEDS encontram-se assistidas através de Termo de Ajuste de Contas, uma vez que seu processo emergencial 080007/003869/2021, encerrou em 20/05/2022 e o novo processo emergencial cujo objetivo é manter a continuidade do serviço, 080007/003210/2022, se encontra em tramite interno para contratação.

Considerando a Resolução SES N 2351 que trata da transferência integral do gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde do Complexo Regional de Mesquita – Maternidade e Clínica da Mulher (Hospital da Mãe), informamos que hoje a Unidade se encontra assistida através do contrato emergencial nº 136/2022, oriundo do processo emergencial nº 080007/000106/2022, com vigência de 05/04 a 02/10/22.

Considerando a Resolução SES N 2634 que trata da transferência integral do gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde do Hospital Estadual da Mulher Heloneida Studart, informamos que hoje a Unidade se encontra assistida através do contrato emergencial nº 155/2022, oriundo do processo emergencial nº 080007/000408/2022, com vigência de 01/05 a 27/10/22.

Considerando a Resolução SES N 963 que trata da transferência integral do gerenciamento, operacionalização e execução das ações e serviços de saúde Hospital Estadual Eduardo Rabello para esta Fundação Saúde, informamos que assumiremos o serviço de alimentação após encerramento de seu contrato de prestação de serviço de alimentação nº 045/21, com vigência até 29/09/22, assistido pela Secretaria Estadual de Saúde ou até que nosso processo de contratação seja concluído.

Visto isto, aproveitamos o presente para inclusão das Unidades HECC e CPRJ, que hoje se encontram assistidas através de contratação regular nº25/21, com vigência de 25/02/22 a 24/02/23, para este novo formato de contratação junto as demais Unidades sob gestão desta Fundação Saúde.

A presente contratação visa garantir a prestação contínua do serviço de alimentação e nutrição hospitalar, conforme legislação vigente, de maneira a assegurar uma alimentação balanceada e em condições higiênico-sanitárias adequadas, nas Unidades de saúde indicadas neste Termo de Referência. A alimentação adequada é fator imprescindível no tratamento de indivíduos hospitalizados atuando como medida coadjuvante da sua evolução clínica, pela manutenção ou recuperação do estado nutricional, refletindo no tempo de permanência hospitalar e na diminuição da morbidade e mortalidade.

Isto posto, segue o presente para análise e deliberação.

Naquela época, já era evidente a realização de diversas contratações emergenciais para a prestação dos serviços de alimentação nas unidades de saúde citadas. Não obstante, ao longo de todo o processo, as contratações emergenciais persistiram, mesmo após dois anos de sua utilização rotineira, sem que uma solução definitiva tenha sido implementada.

A Decisão Plenária de 20/04/2024 determinou que o Diretor-Executivo da FSERJ informasse as medidas adotadas para agilizar a conclusão do procedimento licitatório necessário à contratação dos serviços mencionados. No entanto, verifica-se que, após todo esse tempo, o novo processo licitatório destinado a regularizar a prestação desses serviços (SEI-080002/000487/2024) ainda está na fase interna, sem previsão imediata de conclusão.

Enquanto isso, uma consulta ao Diário Oficial do Estado revela que a situação persiste não apenas nas unidades de saúde mencionadas na representação TCE-RJ n.º 103995-5/2023, mas também em outras unidades transferidas à gestão da FSERJ, conforme demonstrado a seguir:

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
FUNDAÇÃO SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EXTRATO DE INSTRUMENTO CONTRATUAL

INSTRUMENTO: Contrato nº 307/2024. Dispensa de Licitação nº 178/2024.

PARTES: Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro e a empresa NUTRIMED ALIMENTAÇÃO INDUSTRIAL LTDA.

OBJETO: Contratação de empresa especializada para prestação de serviço de processamento e distribuição de preparações alimentares prontas (refeições) destinadas a pacientes, acompanhantes, colaboradores e outros autorizados no Hospital Estadual Getúlio Vargas (HEGV), conforme descrito no Termo de Referência (69907643) e a Proposta em doc. SEI 77727001.

VIGÊNCIA: 12 (doze) meses, contados a partir da data de assinatura.

VALOR TOTAL: R\$ 16.197.999,72 (dezesseis milhões cento e noventa e sete mil novecentos e noventa e nove reais e setenta e dois centavos).

NOTA DE EMPENHO: 2024NE09150.

DATA DA ASSINATURA: 10/09/2024.

FUNDAMENTAÇÃO: Art. 75, inciso VIII da Lei nº 14.133, de 11 de abril de 2021. Parecer 1883/2024/FS/DIRJUR (80012919) e Autorização do Ordenador de Despesa doc. SEI 82436204.

PROCESSO N° SEI-080002/003790/2024.

Id: 2593509

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
FUNDAÇÃO SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

EXTRATO DE INSTRUMENTO CONTRATUAL

INSTRUMENTO: Contrato nº 373/2024. Dispensa de Licitação nº 250/2024.

PARTES: Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro e a empresa FJS FORNECIMENTO DE ALIMENTOS LTDA.

OBJETO: contratação de empresa especializada na prestação de serviços de distribuições transportadas de preparações alimentares prontas destinadas a pacientes, acompanhantes, colaboradores e outros autorizados, na unidade de pronto atendimento - LIPA ENGENHO NOVO (lote 06), conforme descrito no Termo de Referência em doc. SEI 69421136 e na Proposta em doc. SEI 83580090.

VIGÊNCIA: 01 (um) ano, contados a partir da data de assinatura deste Contrato.

VALOR TOTAL: R\$ 849.998,48 (oitocentos e quarenta e nove mil novecentos e noventa e oito reais e quarenta e oito centavos).

NOTA DE EMPENHO: 2024NE10835.

DATA DA ASSINATURA: 16/10/2024.

FUNDAMENTAÇÃO: art. 75, inciso VIII da Lei nº 14.133, de 11 de abril de 2021. Parecer 2374/2024/FS/DIRJUR (82170882) e Autorização do Ordenador de Despesa doc. 84452231.

PROCESSO N° SEI-080002/012786/2024.

Id: 2602063

INSTRUMENTO: Contrato nº 185/2024. Dispensa De Licitação nº 093/2024. **PARTES:** Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro e a empresa RESTAURANTE NOVA RODOVIA 2007 LTDA. **OBJETO:** Contratação emergencial de empresa especializada para a prestação dos serviços e distribuições transportadas de preparações alimentares prontas destinadas a pacientes, acompanhantes, colaboradores e outros autorizados na Unidade de Pronto Atendimento - UPA COPACABANA, nas condições estabelecidas no Termo de Referência SEI nº 67414292 e nos anexos deste Contrato. **VIGENCIA:** 1 (um) ano, contados a partir da data de assinatura, na forma do art. 94, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. **VALOR TOTAL:** R\$ 1.449.561,14 (um milhão quatrocentos e quarenta e nove mil, quinhentos e cinquenta e um reais e catorze centavos). **NOTA DE EMPENHO:** 2024NE07983. **FUNDAMENTAÇÃO:** Artigo 75, Inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 e suas alterações. **DATA DA ASSINATURA:** 06/08/2024. Parecer 0936/2024/FS/DIRJUR (74673822) e Autorização do Ordenador de Despesa doc. SEI 79851490. **PROCESSO Nº SEI-080002/000353/2024.**

**SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
FUNDAÇÃO SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

EXTRATOS DE INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

INSTRUMENTO: Contrato nº 184/2024. Dispensa De Licitação nº 073/2024. **PARTES:** Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro e a empresa RESTAURANTE NOVA RODOVIA 2007 LTDA. **OBJETO:** contratação emergencial de empresa especializada para a prestação dos serviços e distribuições transportadas de preparações alimentares prontas destinadas a pacientes, acompanhantes, colaboradores e outros autorizados nas Unidade de Pronto Atendimento HOSPITAL ESTADUAL EDUARDO RABELO (HEER), que se encontram sob gestão da FUNDAÇÃO SAÚDE, nas condições estabelecidas no Termo de Referência SEI nº 69244921 e proposta 74473271 e proposta 74473271. **VIGENCIA:** 1 (um) ano, contados a partir da data de assinatura, na forma do art. 94, § 1º, da Lei nº 14.133/2021. **VALOR TOTAL:** R\$ 3.949.499,89 (três milhões, novecentos e quarenta e nove mil quatrocentos e noventa e nove reais e oitenta e nove centavos). **NOTA DE EMPENHO:** 2024NE07950. **FUNDAMENTAÇÃO:** Artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 e suas alterações. **DATA DA ASSINATURA:** 01/09/2024. Parecer 1344/2024/FS/DIRJUR (77421891) e Autorização do Ordenador de Despesa doc. SEI 79754729. **PROCESSO Nº SEI-080002/002846/2024.**

Em um único dia, 11/10/2024, foram publicados despachos de ratificação de atos de dispensa de licitação que, somados, atingem o expressivo montante de **R\$ 29.297.729,10**, destinados a contratações emergenciais de empresas especializadas em serviços de processamento e distribuição de preparações alimentares.

***PROCESSO Nº SEI-080002/015328/2024 - RATIFICO** o procedimento de DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 253/2024, no valor de R\$ 1.448.758,08 (um milhão, quatrocentos e quarenta e oito mil setecentos e cinquenta e oito reais e oito centavos), em favor da empresa BAM COMERCIO E SERVIÇO LTDA, cujo objeto é a contratação emergencial de empresa especializada para a prestação dos serviços e distribuições transportadas de preparações alimentares prontas destinadas a pacientes, acompanhantes, colaboradores e outros autorizados na Unidade de Pronto Atendimento - UPA SÃO PEDRO DA ALDEIA (Lote 2), na forma do Termo de Referência doc. SEI nº 72293712, com fundamento art. 75, inciso VIII da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021 e alterações.

*Omitido no D.O. de 08/10/2024.

***PROCESSO Nº SEI-080002/017970/2024 - RATIFICO** o procedimento de DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 254/2024, no valor de R\$ 2.298.991,41 (dois milhões, duzentos e noventa e oito mil novecentos e noventa e um reais e quarenta e um centavos), em favor da empresa FJS FORNECIMENTO DE ALIMENTOS LTDA, cujo objeto é a contratação emergencial de empresa especializada para a prestação dos serviços de processamento e distribuição de preparações alimentares prontas (refeições) destinadas a pacientes, acompanhantes, co-

laboradores e outros autorizados nas Unidades do LACENN e HEAN (Lote 3), na forma do Termo de Referência doc. SEI nº 72486334, com fundamento art. 75, inciso VIII da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021 e alterações.

*Omitido no D.O. de 08/10/2024.

***PROCESSO Nº SEI-080002/017964/2024 - RATIFICO** o procedimento de DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 255/2024, no valor de R\$ 25.549.979,64 (vinte e cinco milhões, quinhentos e quarenta e nove mil novecentos e setenta e nove reais e sessenta e quatro centavos), em favor da empresa SAVVY SERVIÇOS LTDA, cujo objeto é a contratação emergencial de empresa especializada para a prestação dos serviços de processamento e distribuição de preparações alimentares prontas (refeições) destinadas a pacientes, acompanhantes, colaboradores e outros autorizados nas Unidades do HEMORIO, IEDe, IETAP e IECAC (Lote 1), na forma do Termo de Referência doc. SEI nº 72486334, com fundamento art. 75, inciso VIII da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021 e alterações.

*Omitido no D.O. de 08/10/2024.

É importante destacar que o valor mencionado se refere a apenas um serviço específico – o de processamento e distribuição de preparações alimentares – entre muitos outros indispensáveis para a prestação de serviços nas unidades de saúde. Se, ao analisar um único item, já se observa um montante expressivo de R\$ 29.297.729,10 em contratações emergenciais publicadas em um único dia, é possível imaginar a extensão do impacto financeiro quando se considera a totalidade das demandas dessas unidades.

Mesmo com a atuação tempestiva deste Tribunal, as contratações emergenciais persistem, **evidenciando um cenário de desídia administrativa**, que vai além de meras irregularidades formais. Essa gestão desordenada não apenas expõe o erário a danos financeiros, mas também apresenta riscos ainda mais graves, especialmente porque envolve serviços públicos de saúde, essenciais à população.

O caso do laboratório PCS Saleme evidencia **o impacto direto que a má gestão pode ter sobre a vida e a saúde dos cidadãos**. Esse episódio, conforme apresentado neste tópico, integra um cenário mais amplo de ineficiência administrativa, o que torna urgente a adoção de medidas corretivas não apenas para mitigar os danos financeiros ao erário, mas, principalmente, para evitar novas tragédias e garantir a segurança e a qualidade dos serviços de saúde.

Como bem ressalta a especializada postulante, diante da gravidade dos fatos formalmente diagnosticados na gestão administrativa da FSERJ, envolvendo o aludido laboratório de patologia clínica, ***“era de se esperar que o Diretor-Executivo da Fundação Saúde tomasse medidas para interromper imediatamente os pagamentos das faturas pendentes ao laboratório PCS Saleme. Trata-se de comportamento que se supõe de uma gestão minimamente diligente e comprometida com o interesse público, a fim de evitar mais prejuízos e***

demonstrar controle sobre os recursos envolvidos até que se certifique de que os serviços contratados realmente foram prestados a contento.”

Para melhor compreensão acerca do encaminhamento do Corpo Instrutivo, transcrevo, por relevante, o exame realizado pelo judicioso Corpo Técnico, constante da peça eletrônica CAD-SAÚDE, de 23/10/2024, *verbatimum*:

No entanto, não foi isso que ocorreu. Não foi encontrado qualquer ato administrativo determinando a suspensão de novas liquidações e pagamentos. Inversamente, localizaram-se vários processos administrativos de pagamento com andamentos recentes, semanas após a interrupção dos exames, indicando que, apesar das irregularidades identificadas, a Fundação continua a quitar faturas em benefício do laboratório. Essa postura demonstra um desrespeito às boas práticas de governança e alimenta as suspeitas de direcionamento e favorecimento.

| Processo Administrativo | N.º Nota Fiscal | Valor (R\$) | Unidade de Saúde | Período dos serviços |
|-------------------------|-----------------|-------------|------------------|-------------------------|
| SEI-080007/019582/2023 | 51090 | 91.835,70 | UPA REALENGO | 09/2023 |
| SEI-080007/021624/2023 | 51093 | 92.237,41 | UPA REALENGO | 10/2023 |
| SEI-080002/022161/2024 | 51377 | 164.885,32 | HEER | 01/07/2024 a 19/07/2024 |
| SEI-080002/021902/2024 | 51378 | 8.560,39 | HEA | 01/07/2024 a 19/07/2024 |
| SEI-080002/021882/2024 | 51379 | 7.004,77 | HESM | 01/07/2024 a 19/07/2024 |
| SEI-080002/022114/2024 | 51382 | 33.401,74 | PAM Coelho Neto | 01/07/2024 a 19/07/2024 |
| SEI-080002/022632/2024 | 51383 | 35.912,95 | PAM Cacalcanti | 01/07/2024 a 19/07/2024 |
| SEI-080002/022482/2024 | 51384 | 151.099,83 | IECAC | 01/07/2024 a 19/07/2024 |
| SEI-080002/023551/2024 | 51387 | 40.613,97 | HEMORIO | 01/07/2024 a 19/07/2024 |

* Cópia dos andamentos dos processos supra foram acostados aos autos sob os docs. 10.1 a 10.9. O trâmite também pode ser consultado no SEI³.

Além disso, conforme se depura do exame do processo SEI-080002/012046/2024, segue tramitando atos tendentes a formalizar 2º Termo Aditivo ao Contrato n.º 571/2023, inclusive mediante nota de reforço de empenho emitida em **07/10/2024**

³ Disponível em: <https://portalsei.rj.gov.br/>. Acesso em 15 out. 24.

(doc. 08, p. 128). O SEI-080002/023551/2024 tem tramitação de **14/10/2024**.

A despeito da interrupção dos serviços laboratoriais ante as suspeitas de infecção dos órgãos transplantados em 12/09/2024, dias depois foi autorizado o pagamento de nota fiscal emitida pelo laboratório no valor de R\$ 376.369,66 (doc. 11, p. 28):

| | |
|--|--|
| Governo do Estado do Rio de Janeiro Fundação Saúde Diretoria Administrativa Financeira | |
| À Gerência Financeira, Com vistas ao Setor de Pagamento, | |
| Considerando a emissão do Documento de Liquidação de Despesas (83464224) certificando a regularidade das despesas, autorizo a emissão da Programação de Desembolso – PD, conforme previsto no artigo 64 da Lei nº 4.320/1964 e artigo 93 da Lei nº 287/1979. | |
| Outrossim, cumpre destacar que sejam observadas as medidas constantes no Decreto nº 42.697 de 16 de novembro de 2010, em especial as disposições do parágrafo único do artigo 1º, bem com as medidas do o Decreto Nº 48.359, de 07 de fevereiro de 2023, publicado no DOERJ de 07/02/2023, que "Estabelece normas complementares de programação e execução orçamentária, financeira e contábil para o exercício de 2022 e dá outras providências." | |
| Rio de Janeiro, 18 setembro de 2024 | |
|  | Documento assinado eletronicamente por João Ricardo da Silva Pilotto, Diretor Executivo , em 18/09/2024, às 09:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022. |

No dia seguinte, autorizou-se o pagamento de R\$ 37.897,35 (doc. 12, p. 68):

| | |
|--|--|
| Governo do Estado do Rio de Janeiro Fundação Saúde Diretoria Administrativa Financeira | |
| À Gerência Financeira, Com vistas ao Setor de Pagamento, | |
| Considerando a emissão do Documento de Liquidação de Despesas (83608854) certificando a regularidade das despesas, autorizo a emissão da Programação de Desembolso – PD, conforme previsto no artigo 64 da Lei nº 4.320/1964 e artigo 93 da Lei nº 287/1979. | |
| Outrossim, cumpre destacar que sejam observadas as medidas constantes no Decreto nº 42.697 de 16 de novembro de 2010, em especial as disposições do parágrafo único do artigo 1º, bem com as medidas do o Decreto Nº 48.359, de 07 de fevereiro de 2023, publicado no DOERJ de 07/02/2023, que "Estabelece normas complementares de programação e execução orçamentária, financeira e contábil para o exercício de 2022 e dá outras providências." | |
| Rio de Janeiro, 19 setembro de 2024 | |
|  | Documento assinado eletronicamente por João Ricardo da Silva Pilotto, Diretor Executivo , em 19/09/2024, às 15:03, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022. |

Em 20/09/2024, foi autorizado o pagamento de R\$ 429.083,99 (doc. 13, p. 34):

| | |
|--|--|
| Governo do Estado do Rio de Janeiro Fundação Saúde Diretoria Administrativa Financeira | |
| À Gerência Financeira, Com vistas ao Setor de Pagamento, | |
| Considerando a emissão do Documento de Liquidação de Despesas (83663498) certificando a regularidade das despesas, autorizo a emissão da Programação de Desembolso – PD, conforme previsto no artigo 64 da Lei nº 4.320/1964 e artigo 93 da Lei nº 287/1979. | |
| Outrossim, cumpre destacar que sejam observadas as medidas constantes no Decreto nº 42.697 de 16 de novembro de 2010, em especial as disposições do parágrafo único do artigo 1º, bem com as medidas do o Decreto Nº 48.359, de 07 de fevereiro de 2023, publicado no DOERJ de 07/02/2023, que "Estabelece normas complementares de programação e execução orçamentária, financeira e contábil para o exercício de 2022 e dá outras providências." | |
| Rio de Janeiro, 20 setembro de 2024 | |
|  | Documento assinado eletronicamente por João Ricardo da Silva Pilotto, Diretor Executivo , em 20/09/2024, às 18:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento nos art. 28º e 29º do Decreto nº 48.209, de 19 de setembro de 2022. |

Em 01/10/2024, foi autorizado o pagamento de R\$ 371.575,09 (doc. 14, p. 39):

À Gerência Financeira,
Com vistas ao Setor de Pagamento,

Considerando a emissão do Documento de Liquidação de Despesas (84413440) certificando a regularidade das despesas, autorizo a emissão da Programação de Desembolso – PD, conforme previsto no artigo 64 da Lei nº 4.320/1964 e artigo 93 da Lei nº 287/1979.

Outrossim, cumpre destacar que sejam observadas as medidas constantes no Decreto nº 42.697 de 16 de novembro de 2010, em especial as disposições do parágrafo único do artigo 1º, bem com as medidas do o Decreto Nº 48.359, de 07 de fevereiro de 2023, publicado no DOERJ de 07/02/2023, que “Estabelece normas complementares de programação e execução orçamentária, financeira e contábil para o exercício de 2022 e dá outras providências.”.

Alessandra Pereira
Diretora Administrativa Financeira
ID: 44177810

Rio de Janeiro, 01 outubro de 2024

– III –

DO EXAME DO PEDIDO CAUTELAR

Feitos esses importantes apontamentos acima, voltando-me ao exame do presente feito, que, neste momento processual, cingir-se-á, pois, à verificação da presença dos pressupostos necessários ao deferimento, ou não, do **pedido cautelar** proposto pela Instância Instrutiva desta Corte de Contas (**Peça Técnica CAD-SAÚDE de 23/10/2024**), para que tanto a FSERJ quanto a Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro cumpram as medidas a seguir:

FSERJ:

- suspenda, imediatamente, a eficácia de notas de empenho, liquidação e/ou pagamento emitidas em favor da sociedade empresária **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. – CNPJ n.º 30.818.280/0001-00**, retendo-se quaisquer pagamentos até eventual deliberação em contrário por esta Corte;
- abstenha-se de levantar as garantias oferecidas pela contratada, retendo-as até eventual deliberação em contrário por esta Corte;
- abstenha-se de prorrogar a vigência de quaisquer negócios jurídicos celebrados com a sociedade empresária **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.**;
- informe os negócios jurídicos (Contrato ou TAC) que abrangiam os exames viciados que ensejaram as infecções por HIV por meio de órgãos transplantados, indicando as motivações técnicas utilizadas para justificar a terceirização dos serviços laboratoriais;

- encaminhe planilha atinentes aos processos de pagamento, concluídos e pendentes, em favor da **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.**, contendo uma coluna para cada um dos itens a seguir: **i)** número do processo; **ii)** valor; **iii)** N.º da Nota Fiscal; **iv)** negócio jurídico correspondente (Contrato, TAC etc.); e **v)** período em que foram realizados os serviços; informe como estão sendo prestados os serviços anteriormente realizados pelo laboratório **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.**, devendo indicar os correspondentes processos administrativos, contratos, responsáveis técnicos e demais elementos necessários.

SECRETARIA DE SAÚDE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:

- adote as providências necessárias para que seja mantido o afastamento do Sr. João Ricardo da Silva Pilotto e da Sra. Alessandra Monteiro Pereira da Diretoria ou de qualquer outra função que possibilite ingerência sobre contratações firmadas pela FSERJ, diante das evidências de favorecimento indevido e de má gestão administrativa, a fim de evitar novos danos ao erário, nos termos do art. 154 do diploma regimental; e

- implemente uma comissão específica com a função de acompanhar e quantificar eventuais danos decorrentes da infecção por HIV por órgãos transplantados, abrangendo aspectos como indenizações, despesas logísticas, retestagem de exames, tratamentos médicos e psicológicos adicionais às vítimas, busca de outros efeitos adversos e as necessidades complementares de campanhas de promoção e conscientização atinentes a doação de órgãos, atentando-se para a necessidade de serem tomadas as medidas administrativas e judiciais cabíveis sobre os responsáveis a fim de promover a recomposição do prejuízo causado ao erário.

Consigno, por relevante, que para tal desiderato, exerce o Julgador, nesta etapa processual, apenas um *juízo de probabilidade*, e não um *juízo de certeza*, conforme disposto nos arts. 294 e 300 da Lei Federal nº 13.105/15 (Código de

Processo Civil) c/c o parágrafo único do art. 8^o do RITCERJ.

Registro, outrossim, que a concessão de tutela provisória pelo Tribunal de Contas não constitui simples recomendação, mas, ao contrário, detém força de determinação à Autoridade Pública a que for dirigida o seu cumprimento, como objetivamente assinalado pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

Reconheço que a deliberação do E. Tribunal de Contas da União, no caso, analisada em seu conteúdo material, **não veicula mera recomendação (como sugere a ora impetrante), mas consubstancia, no ponto versado na presente impetração mandamental**, clara determinação (v. itens ns. 9.4 e 9.5 do Acórdão 2338/2006 - fls. 58/59) dirigida à própria Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA. (...) Ocorre, no entanto, tal como por mim precedentemente assinalado, **que a deliberação do E. Tribunal de Contas da União, ora questionada nesta sede mandamental, traduz, na espécie em exame, determinação, que, por efeito de sua natureza mesma, revela-se impregnada de caráter impositivo**. (STF. MS 26547/DF. Min. Relator Celso de Mello. DJU 29.5.2007). Grifei.

Destarte, há que se considerar também que o particular pode ser alcançado por decisões emanadas dos Tribunais de Contas, inclusive concessivas de tutelas provisórias e de indisponibilidade de bens. Sobre o tema, colaciono precedentes do Supremo Tribunal Federal que revelam a consolidação de sua jurisprudência:

(...) em decorrência da amplitude das competências fiscalizadoras da Corte de Contas, tem-se que **não é a natureza do ente envolvido na relação que permite, ou não, a incidência da fiscalização da Corte de Contas, mas sim a origem dos recursos envolvidos, conforme dispõe o art. 71, II, da Constituição Federal**" (STF. MS n. 24.379/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJ 8.6.2015) Grifei.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. CONCURSO MATERIAL. FRAUDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. ADMINISTRADOR DE HOSPITAL. SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL. PROVA EMPRESTADA. APLICAÇÃO RETROATIVA DE LEI. CARÁTER SANCIONADOR. 1. **A competência da TCU é fixada a partir da origem dos recursos públicos, logo independe da**

⁴ Art. 8^o O processo no âmbito do Tribunal de Contas será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, observando-se as disposições deste Regimento Interno. 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.

natureza do ente envolvido na relação jurídica, inclusive na seara do Sistema Único de Saúde. 2. É possível a utilização em processo administrativo de provas emprestadas de processo penal, quando haja conexão entre os feitos. 3. A controvérsia relativa à retroatividade da aplicação da Lei 8.443/92 ao caso concreto cinge-se ao âmbito infraconstitucional. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF. RE 934233 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 14/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 03-11-2016 PUBLIC 04-11-2016) Grifei.

Recordo, por outro lado, que no âmbito do Processo TCE-RJ nº 223.567-8/18, em decisão de 04/10/2018, este Colegiado firmou entendimento no sentido de que **a concessão de tutela de urgência não pode determinar a suspensão da execução contratual como um todo, uma vez que tal medida compete ao Poder Legislativo, na forma do previsto no art. 71, § 1º, da Constituição Federal e por simetria no art. 123, §1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.**

Em que pese o exposto, é possível determinar medidas de salvaguarda do erário, cabendo citar, exemplificativamente, dada sua clareza, trecho da decisão mencionada:

Não se desconhece o poder geral de cautela conferido às Cortes de Contas para, com fundamento no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal – aplicável por simetria aos Tribunais de Contas estaduais, nos termos do art. 75 da Lei Maior –, promover medidas corretivas a fim de que o jurisdicionado adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade. Citem-se, nesse sentido, as decisões do Supremo Tribunal Federal no MS 24.510/DF, MS 26.547/DF, SS 3.789/MA e SS 5.149/CE.

Embora haja certa controvérsia quanto ao tema, considero que tais medidas abrangem, em tese, a possibilidade de que esta Corte, em situações excepcionais, determine que a autoridade administrativa competente adote medidas de salvaguarda ao erário, tais como a suspensão parcial de requisições, empenhos e pagamentos, a retenção de créditos ou a glosa de valores indevidamente pagos em sede de contrato, desde que a determinação seja parcimoniosa e não inviabilize a execução contratual como um todo. Grifei.

Nesse mesmo sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação

têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. **O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.** 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (STF. MS 24510, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956) Grifei.

Consolidando as irregularidades descritas no decorrer desta decisão, a laboriosa CAD-SAÚDE passou a discorrer sobre as motivações que justificam a imediata intervenção desta Corte, por meio da concessão de tutela provisória vocacionada às providências necessárias ao afastamento de novos danos ao erário provocados por favorecimentos indevidos e contumazes, bem como pela má gestão administrativa do Diretor-Executivo da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, envolvendo o laboratório Patologia Clínica Dr. Saleme Ltda., *in verbis*:

IV. Do preenchimento dos requisitos para o deferimento de tutela provisória de urgência

Qualquer imputação de débito, aplicação de multa ou outra sanção deve ser antecedida do exercício do direito à ampla defesa e ao contraditório pelos interessados. Por outro lado, conforme já reconhecido pelo STF com base na teoria dos poderes implícitos, os tribunais de contas detêm poder geral de cautela para garantir a utilidade do seu provimento final ou para evitar a ocorrência de dano⁵. Afinal, segundo a Declaração de Lima⁶, a atuação das entidades de fiscalização deve ser tempestiva:

A auditoria não é um fim em si, e sim um elemento indispensável de um sistema regulatório cujo objetivo é revelar desvios das normas e violações dos princípios da legalidade, eficiência, efetividade e economicidade na gestão financeira **com a tempestividade necessária**

⁵ MS 35506, Tribunal Pleno, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Redator do acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 10/10/2022, Publicação: 14/12/2022.

⁶ Conforme consta no sítio eletrônico do Instituto Rui Barbosa, a Declaração de Lima, de 1977, “é considerada a Carta Magna da auditoria governamental, uma vez que lançou as bases do controle público. A declaração estabelece os fundamentos para auditorias e instituições fiscalizadoras, os quais são necessários para produzir relatórios independentes e objetivos”. Disponível em: <https://nbasp.irbcontas.org.br/nbasp/declaracao-de-lima/>. Acesso em 15 out. 2024.

para que medidas corretivas possam ter tomadas em casos individuais, para fazer com que os responsáveis por esses desvios assumam essa responsabilidade, para obter o devido ressarcimento ou para tomar medidas para prevenir - ou pelo menos dificultar - a ocorrência dessas violações. – grifos nossos

A concessão de tutela provisória tem por base a existência de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo da demora, conforme dispõem o art. 300 do Código de Processo Civil e o art. 4º, XXIV, do Regimento Interno do TCE-RJ.

A probabilidade do direito se manifesta pela farta documentação apta a evidenciar direcionamentos indevidos, além de graves irregularidades praticadas pela empresa contratada. A sequência de irregularidades, aliada à ausência de medidas corretivas, reforça a plausibilidade das alegações e sustenta a necessidade de intervenções imediatas. Em retrospecto, cumpre frisar as circunstâncias que permitem alcançar a conclusão de que há probabilidade de ocorrência de ilícitudes:

- **Vínculo familiar com agentes políticos:** O laboratório PCS Saleme tem como sócios familiares do então Secretário de Estado da Saúde, Luiz Antônio de Souza Teixeira Júnior;

- **Contratos sem Licitação e uso de TACs:** As contratações emergenciais da PCS Saleme foram realizadas sem licitação, prática recorrente que compromete a transparência e a competitividade. Além disso, a FSERJ frequentemente usou Termos de Ajuste de Contas para justificar serviços prestados sem contratos formais;

- **Vínculos pretéritos entre João Ricardo da Silva Pilotto e Matheus Sales Teixeira Bandoli Vieira:** O Diretor-Executivo da Fundação Saúde e o sócio do laboratório possuem relações empresariais prévias às contratações feitas entre a Fundação Saúde e a PCS Saleme;

- **Histórico de práticas semelhantes por Pilotto. Nomeações e contratos de diretores de UPAs:** O Diretor Executivo nomeou médicos de Nova Iguaçu para cargos estratégicos na FSERJ e, em seguida, contratou, sem licitação, empresas pertencentes a esses mesmos médicos;

- **Carência de Governança e Controle Interno:** Pilotto permitiu que a FSERJ possuísse uma estrutura jurídica e de controle interno deficitária, com grande dependência de profissionais terceirizados, até em cargos de nível superior que deveriam ser ocupados por empregados públicos contratados mediante concurso. Essa fragilidade permitiu que práticas irregulares fossem mantidas sem a devida supervisão e correção, facilitando o direcionamento de contratos;

- **Conexão Relevante com Nova Iguaçu:** Muitos dos envolvidos, incluindo o ex-Secretário Luiz Antônio (Dr. Luizinho), o Diretor-Executivo João Pilotto, os sócios do laboratório PCS Saleme e os sócios das quatro empresas médicas têm fortes laços com Nova Iguaçu, onde o laboratório está sediado e onde esses agentes políticos e médicos desenvolveram suas carreiras. Essa concentração de interesses e vínculos locais

sugere que o direcionamento dos contratos pode ter sido influenciado por uma rede de relações estabelecida na cidade;

• **Indícios de Inadequação Estrutural da Empresa:** As falhas graves nos exames indicam que a PCS Saleme, com capital social de apenas R\$ 21 mil, não possuía estrutura adequada para fornecer serviços de testagem de alta responsabilidade, sugerindo que a escolha da empresa foi pautada por relações políticas, e não por qualificação técnica;

• **Manutenção dos pagamentos:** A continuidade dos pagamentos ao laboratório, apesar das irregularidades, sugere direcionamento e reforça suspeitas de favorecimento.

De acordo com o Tribunal de Contas da União, constituem prova a convergência de variados indícios que apontem para o mesmo sentido:

Acórdão 2735/2010-TCU-Plenário

Indícios concatenados e harmônicos constituem prova indireta ou indiciária. Indícios vários e coincidentes são prova.

Acórdão 888/2011-TCU-Plenário

É possível caracterizar fraude a licitação com base em conjunto de indícios.

Acórdão 1293/2011-TCU-Plenário

Indícios vários e convergentes constituem prova apta a ensejar fraude à licitação e, em consequência, a declaração de inidoneidade das empresas fraudadoras.

Acórdão 834/2014-TCU-Plenário

“Constitui prova a existência de indícios vários, convergentes e concordantes, o que, sinalizando para a manipulação de procedimento licitatório, autoriza o TCU a declarar a inidoneidade das empresas envolvidas na fraude, assim como multar os gestores públicos responsáveis.”

Acórdão 333/2015-TCU-Plenário - Boletim de Jurisprudência n.º 72

“A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude a licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto.”

Acórdão 2.531/2021-TCU-Plenário

“A prova indiciária, constituída por somatório de indícios que apontam na mesma direção, é suficiente para caracterizar fraude à licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto.”

Assim sendo, a convergência de indícios que apontam para a mesma direção é suficiente para motivar até decisões definitivas. *A fortiori*, é o bastante para fundamentar decisões cautelares que busquem prevenir danos mais graves e proteger o interesse público.

Ao lado da probabilidade do direito, há, no presente caso, perigo da demora, especialmente porque os processos administrativos de pagamento em favor do laboratório PCS Saleme seguem em trâmite. Isso sugere que também faturas correspondentes aos meses seguintes estão em vias de serem emitidas, liquidadas e pagas. A continuidade dos procedimentos aumenta o risco de que novos recursos sejam transferidos ao laboratório, mesmo diante das graves irregularidades identificadas.

As condutas do laboratório e dos gestores públicos corresponsáveis apresentam um potencial de causar danos de ampla magnitude ao erário, com repercussões duradouras para a Administração Pública e para a sociedade. A negligência nos controles e nas contratações implicam prejuízos financeiros diretos e indiretos, na medida em que também geram uma série de consequências que exigem esforços adicionais para mitigar os impactos negativos.

Os danos são virtualmente inevitáveis, pois as vítimas afetadas pelos exames irregulares podem buscar indenizações por danos materiais e morais, haja vista as significativas repercussões em suas vidas. O diagnóstico de HIV carrega, infelizmente, um estigma social significativo que afeta profundamente a vida das pessoas, a ponto de esse entendimento estar estampado na Súmula n.º 443 do Tribunal Superior do Trabalho. Além das implicações médicas, indivíduos portadores do vírus muitas vezes enfrentam preconceito, discriminação e exclusão social, o que pode levar a uma série de consequências emocionais e psicológicas.

O Estado pode vir a ser compelido judicialmente a arcar com os custos de acompanhamentos médicos e psicológicos necessários para as vítimas que foram expostas a transplantes falhos. Esses acompanhamentos, essenciais para a saúde e para a recuperação dessas pessoas, representam um compromisso de longo prazo com assistência especializada, elevando ainda mais os custos decorrentes dessas condutas negligentes.

Outro desdobramento direto é a necessidade de retestagem de exames e a busca por outros efeitos adversos, para garantir que outros pacientes não tenham sido expostos a riscos semelhantes. Essa iniciativa requer uma logística que envolve profissionais de saúde, pacientes, equipamentos e recursos que poderiam estar destinados a outros fins essenciais, amplificando os prejuízos causados.

Não obstante, a crise também compromete a confiabilidade do sistema de transplantes, uma estrutura crucial para a saúde pública. A perda de credibilidade no sistema afeta a disposição dos cidadãos em confiar e participar de programas de doação, o que tem implicações severas e duradouras para a capacidade do Estado de oferecer transplantes seguros e eficientes, demandando intervenções extensas para restaurar a confiança da população. Assim sendo, há a possibilidade de serem necessários maiores investimentos em campanhas de conscientização e promoção da doação e recepção de órgãos para tentar recuperar a confiança pública.

Diante das diversas possibilidades de dano decorrentes das falhas graves nos serviços prestados pelo laboratório, é

essencial que se instaure, com urgência, uma comissão específica para acompanhar e quantificar os prejuízos causados. Ainda que de forma estimativa, deve-se avaliar a extensão dos danos, incluindo custos com indenizações, tratamentos médicos e psicológicos, despesas logísticas e de retestagem e de campanhas de conscientização. Tal medida é fundamental para que o Estado possa, posteriormente, ingressar com ações de regresso contra as pessoas naturais e jurídicas responsáveis. Nesse último aspecto, cumpre destacar que o STJ reconheceu a possibilidade de pessoa jurídica de direito público pleitear indenização por danos morais em face de particular cujas condutas tenham agredido severamente sua credibilidade institucional (REsp 1.722.423 - Caso Jorgina de Freitas).

Nesse contexto, a atuação tempestiva do TCE-RJ é crucial para prevenir a concretização de danos adicionais ao erário. Por meio de medidas cautelares, o tribunal pode assegurar que prejuízos sejam minimizados. A FSERJ ainda está pagando as faturas relativas a julho do corrente ano, levando a crer que as faturas dos meses subsequentes podem ser suspensas. O Contrato n.º 517/2023, assinado em dezembro de 2023 e com vigência inicial de 12 meses, exigia o oferecimento de garantia de 5% de seu valor pela Contratada (doc. 17, p. 8). Diante disso, a retenção dos pagamentos e da garantia contratual são providências mínimas e indispensáveis para mitigar os danos causados ao patrimônio público.

Sem embargo, o art. 154 do Regimento Interno do TCE-RJ consagra a prerrogativa de o Plenário, mediante sugestão da unidade técnica, determinar o afastamento cautelar de responsável quando houver indícios de que sua permanência pode prejudicar causar novos danos ao erário:

Regimento Interno do TCE-RJ

Art. 154. No início ou no curso de qualquer apuração, o Plenário, por maioria absoluta dos seus membros, de ofício, por sugestão de unidade técnica ou de equipe de fiscalização, ou a requerimento do Ministério Público de Contas, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditorias governamentais, causar **novos danos ao erário** ou inviabilizar o seu ressarcimento.

O recente episódio de efeitos adversos em transplantes, envolvendo a contaminação de pacientes por HIV devido a falhas nos exames, expõe um padrão alarmante de favorecimento a empresários sem a qualificação necessária, diretamente relacionado às ações do Diretor Executivo da Fundação Saúde. Esse caso não é isolado, mas parte de um histórico em que contratações irregulares e direcionadas em benefício de pessoas em virtude de laços pessoais e/ou políticos têm sido recorrentes. Embora o Tribunal de Contas já tenha atuado em situações anteriores, essas ações se mostraram insuficientes para conter as práticas prejudiciais que continuam a ocorrer sob a direção de João Pilotto.

As condutas do ex-Diretor Executivo são diretamente responsáveis pela crise grave que atualmente atinge o sistema

de transplantes no Rio de Janeiro. O **favorecimento contumaz** e a falta de critérios técnicos nas escolhas dos fornecedores causaram danos irreparáveis aos cofres públicos e, sobretudo, às vítimas que sofreram consequências diretas. Além disso, a sociedade sofre com a perda de confiabilidade no sistema de transplantes, um setor vital para a saúde pública.

João Pilotto e os demais membros da Diretoria da Fundação Saúde foram exonerados, conforme publicação do Diário Oficial de 22/10/2024 (doc. 38). Não obstante, atualmente é importante situar a garantia constitucional do amplo acesso à Justiça como uma garantia à efetividade do processo, com a entrega de uma prestação jurisdicional completa, baseada – sempre que possível – em cognição exauriente, resolvendo-se o mérito das questões postas, preservando o direito da sociedade a uma resposta jurisdicional adequada e profunda.

Nesse sentido, esta Corte deve assegurar a entrega da prestação jurisdicional que lhe cabe, enfrentando diretamente os temas trazidos pela fiscalização. Essa abordagem privilegia o interesse público, pois enfrenta os temas trazidos à baila na fiscalização, assentando as teses fixadas em Plenário, de modo a indicar aos demais jurisdicionados da Corte – não apenas ao jurisdicionado específico do caso concreto – o entendimento do Tribunal.

Frise-se a inexistência de *periculum in mora* inverso, em virtude de as determinações para que os gestores adotem as providências necessárias não possuem o condão de prejudicar a política pública, visto visarem a meramente atender às disposições legais e contratuais, sem repercussão no serviço disponibilizado aos usuários. Em 15/10/2024 foi instaurado, pela Secretaria de Saúde, centro de operações para o enfrentamento da emergência relacionada à infecção por HIV pós transplante de órgão. O então Diretor-Executivo da FSERJ não integra esse centro (doc. 09).

Esgotado o prazo concedido na decisão concessória de tutela provisória de urgência, deverão ser apresentadas a esta Corte as medidas tomadas para atender a determinação exarada, cientes os responsáveis de que todas as alegações deverão ser amparadas com documentação comprobatória.

Partindo de uma análise perfunctória, verifico que os fatos aduzidos pela Unidade Técnica se revestem de verossimilhança suficiente para a concessão da medida cautelar postulada, bem como as irregularidades consignadas na exordial ostentam destacada gravidade, caracterizadas pela gravidade dos fatos apurados e pelos evidentes prejuízos à sociedade e à confiabilidade e segurança do Sistema Nacional de Transplantes.

Ressalto, em linha com a manifestação técnica, que a probabilidade do direito se manifesta pela farta documentação apta a evidenciar direcionamentos

indevidos, além de graves irregularidades praticadas pela empresa contratada.

O *periculum in mora*, por sua vez, está evidenciado na existência de processos administrativos de pagamento, em favor do laboratório PCS Saleme, em trâmite. Isso sugere que também faturas correspondentes aos meses seguintes estão em vias de ser emitidas, liquidadas e pagas. A continuidade dos procedimentos aumenta o risco de que novos recursos sejam transferidos ao laboratório, mesmo diante das graves irregularidades identificadas.

Como bem salientado pela CAD-SAÚDE em sua informação, os danos são virtualmente inevitáveis, pois as vítimas afetadas pelos exames irregulares podem buscar indenizações por danos materiais e morais, haja vista as significativas repercussões em suas vidas. O diagnóstico de HIV carrega, infelizmente, um estigma social significativo que afeta profundamente a vida das pessoas, a ponto de esse entendimento estar estampado na Súmula n.º 443 do Tribunal Superior do Trabalho. Além das implicações médicas, indivíduos portadores do vírus muitas vezes enfrentam preconceito, discriminação e exclusão social, o que pode levar a uma série de consequências emocionais e psicológicas.

Além disso, a CAD-SAÚDE fez a seguinte observação: ***O Estado pode vir a ser compelido judicialmente a arcar com os custos de acompanhamentos médicos e psicológicos necessários para as vítimas que foram expostas a transplantes falhos. Esses acompanhamentos, essenciais para a saúde e para a recuperação dessas pessoas, representam um compromisso de longo prazo com assistência especializada, elevando ainda mais os custos decorrentes dessas condutas negligentes.***

No que tange ao terceiro pressuposto necessário à concessão da tutela provisória, não vislumbro, nesta ocasião, risco de irreversibilidade dos efeitos da cautelar ora requerida (*periculum in mora* inverso) -, nos termos do art. 149, §2º, do RITCERJ.

Na esteira do até aqui exposto, e dentro daquilo que se admite em sede de cognição sumária, reputo presentes os requisitos da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e do perigo da demora (*periculum in mora*), em razão dos vícios acima indicados, de modo que, com arrimo no art. 149 do RITCERJ, **considero cabível o deferimento da medida cautelar requerida**, com fundamento no *poder geral de cautela*, a fim de que sejam cumpridas as medidas preconizadas na **Peça Técnica CAD-SAÚDE de 23/10/2024**.

Ademais, **reputo pertinente**, com arrimo no enunciado de Súmula TCERJ 14/2023 - abaixo transcrito -, **alertar os Jurisdicionados** no sentido de que medidas mais gravosas e enérgicas poderão ser adotadas por este Órgão Constitucional de Controle, com vista ao fiel cumprimento de suas decisões, como a **fixação de multa diária coercitiva (astreintes), com amparo nos arts. 4º, XXV⁷ e 8º, parágrafo único⁸, ambos do RITCERJ c/c o art. 139, inciso IV⁹, do CPC**:

Enunciado de Súmula TCERJ 14/2023

No exercício das atividades de Controle Externo da Administração Pública, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro poderá adotar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de suas determinações, inclusive aplicação de multa diária, também conhecida como astreinte, ressalvadas as de competência do Poder Judiciário.

Nada obstante disso, reputo prudente seja promovida a **ciência do titular do Controle Interno da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro** acerca dos termos do presente Voto, para que acompanhe o seu devido cumprimento e, em caso de descumprimento, dê imediata ciência a este Tribunal, sob pena de

⁷Art. 4º Compete, também, ao Tribunal de Contas:

[...]

XXV - adotar medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de suas decisões;

⁸ Art. 8º O processo no âmbito do Tribunal de Contas será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, observando-se as disposições deste Regimento Interno.

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.

⁹ Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe:

[...]

IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária;

responsabilidade solidária, nos termos do artigo 55, da Lei Complementar 63/90 c/c o artigo 95, do RITCERJ.

Transcorrido o prazo acima estabelecido, **com ou sem pronunciamento das determinações**, considero necessária a remessa dos autos ao Corpo Instrutivo e ao *Parquet* de Contas para manifestação, retornando o feito, posteriormente, ao meu Gabinete.

– IV – CONCLUSÃO

Em razão do exposto, posiciono-me **parcialmente de acordo** com o Corpo Instrutivo, residindo minha divergência no que concerne a pequenos ajustes redacionais na proposta de encaminhamento, motivo pelo qual, em sede de cognição sumária, com arrimo nos artigos 149 e 249, inciso III, ambos do Regimento Interno, **DECIDO:**

I. Pelo **CONHECIMENTO** da Representação em tela;

II. Pela **CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA** pleiteada, para que sejam cumpridas as medidas contidas nos itens III e IV desta decisão, **ALERTANDO os responsáveis que o não cumprimento das decisões deste Tribunal torna seus responsáveis passíveis de aplicação de multa, com arrimo no artigo 63, incs. IV e VII da LOTCERJ, sem prejuízo da fixação de multa diária coercitiva (astreintes), com amparo nos arts. 4º, XXV e 8º, parágrafo único, ambos do RITCERJ c/c o art. 139, inciso IV, do CPC;**

III. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Diretor-Executivo da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, com arrimo no artigo 15, inciso I do RITCERJ c/c o artigo 1º, inc. I da Deliberação TCERJ 346/2024, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, se manifeste nesses autos, juntando eventual documentação comprobatória de suas alegações, e para que demonstre o cumprimento das **DETERMINAÇÕES** abaixo elencadas:

III.1 suspenda, imediatamente, a eficácia de notas de empenho, liquidação e/ou pagamento emitidas em favor da sociedade empresária **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. – CNPJ n.º 30.818.280/0001-00**, retendo-se quaisquer pagamentos até eventual deliberação em contrário por esta Corte;

III.2 abstenha-se de levantar as garantias oferecidas pela contratada, retendo-as até eventual deliberação em contrário por esta Corte;

III.3 abstenha-se de prorrogar a vigência de quaisquer negócios jurídicos celebrados com a sociedade empresária **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.**;

III.4 Informe os negócios jurídicos (Contrato ou TAC) que abrangiam os exames viciados que ensejaram as infecções por HIV por meio de órgãos transplantados, indicando as motivações técnicas utilizadas para justificar a terceirização dos serviços laboratoriais;

III.5 Encaminhe planilha atinentes aos processos de pagamento, concluídos e pendentes, em favor da **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.**, contendo uma coluna para cada um dos itens a seguir: **i)** número do processo; **ii)** valor; **iii)** N.º da Nota Fiscal; **iv)** negócio jurídico correspondente (Contrato, TAC etc.); e **v)** período em que foram realizados os serviços; e

III.6 Informe como estão sendo prestados os serviços anteriormente realizados pelo laboratório **Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda.**, devendo indicar os correspondentes processos administrativos, contratos, responsáveis técnicos e demais elementos necessários.

IV. Pela **COMUNICAÇÃO** à atual Secretária de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, com arrimo no artigo 15, inciso I do RITCERJ c/c o artigo 1º, inc. I da Deliberação TCERJ 346/2024, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, se manifeste nesses autos, juntando eventual documentação comprobatória de suas alegações, e para que demonstre o cumprimento das **DETERMINAÇÕES** abaixo elencadas:

IV.1 Adote as providências necessárias para que seja mantido o afastamento do Sr. João Ricardo da Silva Pilotto e da Sra. Alessandra Monteiro Pereira da Diretoria ou de qualquer outra função que possibilite ingerência sobre contratações firmadas pela FSERJ, diante das evidências de favorecimento indevido e de má gestão administrativa, a fim de evitar novos danos ao erário, nos termos do art. 154 do diploma regimental; e

IV.2 Implemente uma comissão específica com a função de acompanhar e quantificar eventuais danos decorrentes da infecção por HIV por órgãos transplantados, abrangendo aspectos como indenizações, despesas logísticas, retestagem de exames, tratamentos médicos e psicológicos adicionais às vítimas, busca de outros efeitos adversos e as necessidades complementares de campanhas de promoção e conscientização atinentes a doação de órgãos, atentando-se para a necessidade de serem tomadas as medidas administrativas e judiciais cabíveis sobre os responsáveis a fim de promover a recomposição do prejuízo causado ao erário.

V. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Responsável pelo Controle Interno da Fundação Saúde do Estado do Rio de Janeiro, com arrimo no artigo 15, inciso I do RITCERJ, para que acompanhe o cumprimento dos itens III e IV da presente decisão e, em caso de descumprimento, dê ciência imediata a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária, nos termos do artigo 55, da Lei Complementar 63/90 c/c o artigo 95, do RITCERJ;

VI. Pela **NOTIFICAÇÃO** ao Sr. João Ricardo da Silva Pilotto, com arrimo no artigo 15, inciso II do RITCERJ, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, apresente razões de defesa quanto à violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da Constituição, em razão de favorecimentos indevidos e ações combinadas entre a Fundação Saúde e a sociedade empresária Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. – CNPJ n.º 30.818.280/0001-00;

VII. Pela **NOTIFICAÇÃO** ao Sra. Alessandra Monteiro Pereira, com arrimo no artigo 15, inciso II do RITCERJ, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, apresente

razões de defesa quanto à violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da Constituição, em razão de favorecimentos indevidos e ações combinadas entre a Fundação Saúde e a sociedade empresária Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. – CNPJ n.º 30.818.280/0001-00;

VIII. Pela **NOTIFICAÇÃO** à sociedade empresária Patologia Clínica Doutor Saleme Ltda. – CNPJ n.º 30.818.280/0001-00, na figura de seu representante legal, com arrimo no artigo 15, inciso II do RITCERJ, para que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, apresente razões de defesa quanto à violação aos princípios da moralidade e da impessoalidade previstos no art. 37 da Constituição, decorrente de favorecimentos indevidos e ações combinadas entre a Fundação Saúde e a referida sociedade empresária.

GC-3,

**JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO
CONSELHEIRO RELATOR**