



Número: **0808108-79.2018.8.10.0040**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **2ª Vara da Fazenda Pública de Imperatriz**

Última distribuição : **18/09/2025**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Abuso de Poder**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
OTACILEIA ARAUJO NUNES DE SOUSA (AUTOR)	GILBERTO SIQUEIRA SILVA (ADVOGADO)
Procuradoria Geral do Município de Imperatriz (REU)	
FRANCISCO DE ASSIS ANDRADE RAMOS (REU)	
LUÍS GOMES LIMA JÚNIOR (REU)	GUSTAVO LUIS DA SILVA LIMA (ADVOGADO) LUIS GOMES LIMA (ADVOGADO) VALERIA PEREIRA ARAUJO MOTA DOS SANTOS (ADVOGADO)
CATHO GERENCIAMENTO TECNICO DE OBRAS E SERVICOS LTDA - ME (REU)	
ALAIR BATISTA FIRMIANO (REU)	RODRIGO TELLES (ADVOGADO) JARDEL CARLOS DA SILVA (ADVOGADO)

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
17894 3909	06/05/2026 09:24	<a href="#">Sentença</a>	Sentença



2ª VARA DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE IMPERATRIZ/MA

Avenida Perimetral José Felipe do Nascimento, bairro Residencial Kubitschek - 4 pavimento, bloco 6 -, CEP: 65.914-300, Imperatriz/MA

E-mail: varafaz2\_itz@tjma.jus.br / Telefone: (99) 2055-1349

Balcão virtual: <https://vc.tjma.jus.br/bvvarafaz2itz>

---

Processo Eletrônico nº: 0808108-79.2018.8.10.0040

AUTOR: OTACILEIA ARAUJO NUNES DE SOUSA

Advogado do(a) AUTOR: GILBERTO SIQUEIRA SILVA - MA18188-A

REU: PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ, FRANCISCO DE ASSIS ANDRADE RAMOS, LUÍS GOMES LIMA JÚNIOR, CATHO GERENCIAMENTO TECNICO DE OBRAS E SERVICOS LTDA - ME, ALAIR BATISTA FIRMIANO

Advogados do(a) REU: JARDEL CARLOS DA SILVA - MA18060, RODRIGO TELLES - MA11752

Advogados do(a) REU: GUSTAVO LUIS DA SILVA LIMA - MA18055, LUIS GOMES LIMA - MA2299-A, VALERIA PEREIRA ARAUJO MOTA DOS SANTOS - MA13612

## **SENTENÇA (única)**

Tratam-se de **AÇÕES POPULARES COM PEDIDO DE LIMINAR** propostas por **OTACILÉIA ARAÚJO NUNES DE SOUSA**, por meio de advogado, em face do **MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ**, de seu ex-gestor **FRANCISCO DE ASSIS ANDRADE RAMOS**, do ex-Secretário da Pasta de Saúde e do ex-Pregoeiro municipal (gestão 2017-2020), respectivamente, **ALAIR BATISTA FIRMIANO** e **LUÍS GOMES LIMA JÚNIOR**, e também da empresa **CATHO GERENCIAMENTO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA ME**, todos devidamente qualificados nos autos.



Sustenta a parte autora, em linhas gerais, que padecem de ilegalidade os atos administrativos que possibilitaram, em desvio de finalidade e sem cobertura contratual, a aquisição e incorporação, ao patrimônio municipal, em meados de 2017/2018, considerando valores superfaturados de equipamentos cirúrgicos e mobiliário hospitalar (como leitos, suportes para soro, pinças e bisturis) - processo nº. 0808108-79.2018.8.10.0040; de 04 (quatro) carrinhos de anestesia – processo nº. 0808109-64.2018.8.10.0040; de 02 (dois) aparelhos de Raio-X – processo nº. 0807839-40.2018.8.10.0040; pugnando, assim, liminarmente, pela suspensão dos seus efeitos e proibição de prorrogação e, no mérito, a declaração de nulidade do pacto público – processo nº. 0807837-70.2018.8.10.0040.

Segue aduzindo que tais bens teriam sido adquiridos sem o devido processo licitatório, para atender às necessidades da rede municipal de saúde, notadamente do HMI/HMII, por meio de contratação direta, forjando-se a situação de urgência ensejadora da hipótese de dispensa e mediante suposto favorecimento da empresa CATHO GERENCIAMENTO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA.

Disse também que o vínculo público formalizado assumiu expressão econômica fora dos valores praticados no mercado local para a execução dos serviços, pelo período de 06 (seis) meses – **R\$ 3.633.512,00 (três milhões seiscientos e trinta e três mil quinhentos e doze reais)**, com fortes indicativos de superfaturamento. E que apesar de ter sido contratada unicamente à realização de serviços de recuperação, reparo e manutenção de equipamentos hospitalares, odontológicos e de lavanderia em prol da rede municipal de saúde (*abrangendo o HMI/HMII, SAMU, Centro de Saúde da Vila Nova, Caminhão Barreto, UPA São José, Centro de Especialidades Odontológicas (CEO), Centro de Especialidade Anhanguera*), conforme minutas da Dispensa nº. 046/2017 e do Contrato nº. 151/2017, a empresa ré estaria na verdade realizando o fornecimento de tais bens ao Poder Público local.

Concluiu, assim, que tais ações violam a legalidade, impessoalidade e a moralidade administrativas, além de importarem em ato lesivo ao patrimônio público municipal; requerendo, assim, a suspensão liminar dos efeitos do contrato entabulado, com interrupção dos pagamentos e, no mérito, a declaração da nulidade da contratação, condenando-se os requeridos a ressarcirem o Erário.

A inicial veio acompanhada por documentos.

Inicialmente distribuída perante a 1ª Vara da Fazenda Pública desta Comarca, foi determinada a intimação dos requeridos para justificação prévia ao pleito liminar, com manifestação de parte deles contrárias ao deferimento da tutela de urgência.

Em decisão proferida em 29/08/2018, foi deferido o pedido liminar de suspensão do contrato objeto da causa, com cessação da prestação de serviços e pagamentos relacionados. No pronunciamento, foi igualmente determinada a busca e apreensão de toda a documentação referente à contratação impugnada, considerando diferentes órgãos da estrutura municipal



(SEMUS, CPL, HMI, CGM) e na sede da empresa CATHO.

Em seguida, foram colacionados o auto de busca e apreensão, com resultado positivo, instruído por uma série de documentos dos processos formalizados com a CATHO.

Logo após, o representante ministerial com atuação na Promotoria de Defesa da Saúde peticionou declinando da atribuição para officiar nos autos em favor das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa de Imperatriz.

O Promotor com atuação na seara do Patrimônio Público, por sua vez, peticionou favorável ao declínio da competência da causa à Justiça Federal, argumentando a natureza federal dos valores empregados na relação jurídica controvertida.

Devidamente intimados/citados, a empresa CATHO GERENCIAMENTO TÉCNICO DE OBRAS não apresentou contestação em qualquer dos feitos, apenas manifestação preliminar quanto ao pedido de urgência; o requerido LUÍS GOMES LIMA JÚNIOR, apresentou defesa tempestiva em quase todos, à exceção do processo nº. 0807837-70.2018.8.10.0040; do mesmo modo o MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ, que só não contestou o processo nº. 0808108-79.2018.8.10.0040; o requerido ALAIR BATISTA FIRMIANO apresentou contestação em todos os processos; e, por fim, o réu FRANCISCO DE ASSIS ANDRADE RAMOS, que só deixou de contestar o feito nº. 0808108-79.2018.8.10.0040.

Instada a manifestar interesse na causa, a União declinou de qualquer intento.

Determinada a intimação das partes para informarem interesse probatório; não houve requerimento pelas partes.

Foi também juntada decisões do TJMA e do STJ, a primeira dando parcial provimento ao Agravo de Instrumento interposto pelo Município (nº. 0807755-62.2018.8.10.0000), provido unicamente para reduzir a multa imposta na decisão liminar proferida em 1º grau; e a segunda, negando conhecimento a Recurso Especial interposto pelo Município de Imperatriz em face da decisão de 2º grau, por intempestividade.

Instado a manifestar-se, o Ministério Público apresentou parecer de mérito favorável ao julgamento procedente da causa em relação aos réus MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ, CATHO GERENCIAMENTO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA e ALAIR BATISTA FIRMIANO. Quanto aos demandados FRANCISCO DE ASSIS ANDRADE RAMOS e LUÍS GOMES LIMA JÚNIOR, requereu o reconhecimento da ilegitimidade *ad causam*.

Em seguida, o juízo que antes processava a causa declinou da competência à sua apreciação a este juízo especializado.

Aportados os autos nesta unidade, foi o feito chamado à ordem para proceder ao



saneamento e organização do processo, com apreciação e rejeição das preliminares contestatórias apresentadas, decretação da revelia dos requeridos que não apresentaram defesa, além de delimitada as questões de fato e de direito relevantes à solução da causa e intimadas as partes para manifestarem novamente interesse probatório.

Só foi requerida a juntada de provas documentais pelo MP, no bojo do processo nº. 0807839-40.2018.8.10.0040.

Vieram os autos conclusos para sentença.

### **É O RELATÓRIO. DECIDO.**

Não tendo as partes pugnado pela produção de outras provas, além de reputar os processos devidamente instruídos, procedo ao julgamento antecipado da lide, na forma do art. 355, I, do CPC.

Já tendo as questões preliminares sido regularmente dirimidas por ocasião do despacho saneador, **passo ao enfrentamento de mérito.**

Nos termos da **Lei de Ação Popular (nº. 4.717/1965)**, qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, §38), (...) (art. 1º, *caput*, da Lei nº. 4.717/1965). E para fins legais, **"consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico"** (art. 1º, §1º).

Trata-se, pois, de **ação constitucional** posta à disposição de qualquer cidadão que visa a invalidar ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, da CF, e Lei nº 4.717/65). Representando, outrossim, **uma importante ferramenta do microsistema da tutela coletiva brasileira, que se destina a assegurar a efetividade da jurisdição no trato dos direitos transindividuais.**

No tocante à **legitimidade ativa ad causam**, restou comprovado o atendimento do pressuposto estampado no art. 1º, §3º, da Lei, a ser aferido no momento da propositura da causa.

Amplamente referenciada como norma matriz que baliza a atuação do Estado brasileiro, o *caput* do art. 37 da Constituição Federal (CF) entabula que **"a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)"**.



E mais especificamente sobre o temática das contratações públicas, o mesmo dispositivo legal, só que em seu inciso XXI, prescreve que, ***“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”***.

Excetuando tal obrigatoriedade, conforme disciplina da EC nº. 109/2021, a Carta Magna traz em seu texto previsão segundo a qual:

**Art. 167-C. Com o propósito exclusivo de enfrentamento da calamidade pública e de seus efeitos sociais e econômicos, no seu período de duração, o Poder Executivo federal pode adotar processos simplificados de contratação de pessoal, em caráter temporário e emergencial, e de obras, serviços e compras que assegurem, quando possível, competição e igualdade de condições a todos os concorrentes, dispensada a observância do § 1º do art. 169 na contratação de que trata o inciso IX do caput do art. 37 desta Constituição, limitada a dispensa às situações de que trata o referido inciso, sem prejuízo do controle dos órgãos competentes.**

Nessa mesma trilha, a Lei Federal que à época da contratação objeto da causa regulamentava a previsão constitucional do art. 37, XXI, da CF – ***Lei nº. 8.666/1993***, também consignava em seu art. 2º que, ***“as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”***

Em outras palavras, o processo licitatório sempre configurou a regra na seara das negociações governamentais, cujo procedimento é rigidamente previsto em lei de abrangência federal, responsável por estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos administrativos que vincula os três Poderes da República. E cujo objetivo principal destina-se, mesmo que minimamente, a conferir padronização, adequação e lisura aos atos que envolvem o emprego de verbas públicas.

Versando exatamente sobre os fins da licitação, o disposto do art. 3º, *caput*, da revogada Lei de regência, *in verbis*: ***“a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da***



***impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.***”

Nessa perspectiva, as contratações que dispensam a observância das regras taxativas do procedimento licitatório representam exceção com escopo normativo, conforme o permissivo dos arts. 24 a 26 da Lei nº. 8.666/1993, vigentes à época, que estabeleciam as situações de **dispensa** e **inexigibilidade licitatórias** e o procedimento a ser seguido.

Do cotejo probatório dos autos, notadamente do **Termo de Justificativa** para a dispensa licitatória (fls. 80/83 – id 13876289 do proc. referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040), extrai-se que o permissivo legal utilizado pela municipalidade para embasar o ato de dispensa objeto da causa tem escopo na norma do art. 24, IV, da revogada lei de licitações, segundo a qual:

Art. 24. É **dispensável** a licitação:

(...)

**IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;**

Em relação aos atos a serem praticados para tornar possível a contratação direta, o mesmo diploma legal estabelece a necessidade de deflagração de **processo simplificado**, que deverá ser justificado e instruído com elementos mínimos (art. 26, parágrafo único), apresentando ainda como requisito de eficácia a necessidade de comunicação à autoridade superior do agente responsável pelo ato, para fins de ratificação e publicação no órgão de imprensa, conforme abaixo destacado:

**Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.**



Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

**I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;**

**I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;**

**II - razão da escolha do fornecedor ou executante;**

**III - justificativa do preço.**

**IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.**

*In casu*, motivada pela identificação de demanda de reparo/manutenção de equipamentos para atender às necessidades de diferentes órgãos da Secretaria Municipal de Saúde de Imperatriz (SEMUS), vide ofícios e proposta de aquisição direcionada ao Ministério da Saúde de fls. 08/13 – id 13876287 e fls. 01/11 – id 13876289 (proc. referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040), que reportam ao período de março a junho de 2017, deflagrou-se em 03/07/2017 processo simplificado distribuído sob o nº. 31.01.3286/2017 (Dispensa nº. 046/2017) voltado à contratação direta de natureza emergencial de prestador de serviços, com fulcro na previsão do art. 24, IV, da Lei nº. 8.666/1993. Nele foram apresentadas propostas de preços pelas empresas COMARTEC, CATHO GERENCIAMENTO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA e F. S. ELETROMEDICINA ASSISTÊNCIA HOSPITALAR, tudo conforme documentos carreados em id 13876286 (proc. referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040), com formalização do pacto junto à empresa CATHO GERENCIAMENTO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA, em 20/07/2017.

Conforme instrumento de Projeto Básico Simplificado acostado (fls. 75/76 – id 13876289, proc. referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040), o objeto da contratação emergencial seria a execução de serviços de manutenção nos equipamentos hospitalares, odontológicos e de lavanderia da rede municipal de saúde, de naturezas preventiva e corretiva, em diversos órgãos: **Hospital Municipal de Imperatriz (HMI), Hospital Municipal Infantil de Imperatriz (HMII), SAMU 192, Saúde Bucal, Departamento de Atenção Básica, Vigilância em Saúde, Vigilância Sanitária, Unidade Móvel Odontológica e UPA São José.**

Dentre os motivos apresentados para a contratação, vide Termo de Justificativa de fls. 80/83 – id 13876289 (proc. referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040), a situação de desuso de equipamentos por defeitos passíveis de resolução que comprometiam a regular prestação de serviços básicos de saúde e que assumiam aptidão de causar prejuízos irreparáveis à saúde e à



vida da população assistida pela rede SUS municipal. Além disso, a pendência da proposição direcionada ao Ministério da Saúde para obtenção de verbas federais destinadas à aquisição de equipamentos e material permanente pelo Fundo Municipal de Saúde, com últimos pareceres exarado datados de março e abril/2017 (fls. 11/13 – id 13876287, proc. de referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040, em que restou determinado o cumprimento de diligência pelo ente solicitante.

No tocante à caracterização da hipótese de dispensa, sinalizou urgência em razão da essencialidade das atividades desenvolvidas pela Pasta e dos riscos inerentes à uma deficiente prestação de serviços; o que foi devidamente ratificado pelo parecer jurídico de fls. 97/100 – id 13876289 e fls. 01/04 – id 13876290 (proc. referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040), responsável por atestar a legalidade do processo e contratação.

Lado outro, o Parecer exarado pelo Conselho Municipal de Saúde, acostado às fls. 06/15 – id 13876290 (proc. referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040), apesar de compreender pela regularidade formal do procedimento levado a efeito pela municipalidade, com recomendações pontuais relacionadas à autenticação dos documentos xerocopiados que o instruem, **fez relevantes advertências e apontamentos sobre a qualificação da situação de urgência motivadora da dispensa licitatória**, senão vejamos dos trechos abaixo destacados:

“(…)

O processo de dispensa deverá ser instruído, no que couber, com: A caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa; A razão da escolha do fornecedor ou executante; A justificativa do preço.

Deve-se observar também: **A situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública não tenha sido originada de falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, isto é, que ela não possa ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação;**

**Existia urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar riscos de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;**

**Que o risco, além de concreto e efetivamente provável, mostre-se iminente e especialmente gravoso; A imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente para afastar o risco iminente destacado.**



Assim, a razão para a necessidade de análise do preço ganha importância especialmente considerando a vedação de utilização de recursos federais em vez de municipais no pagamento de complementação de valores cobrados acima dos inclusos na Tabela Unificada do Sistema único de Saúde.

**Entendemos que não sendo possível a realização de nova licitação, como já trazido, pode a gestão optar, em absoluto caráter transitório pela contratação direta em casos excepcionais.**

(...)” (grifou-se)

Nesse contexto, em 20/07/2017 celebrou-se Contrato Público nº. 151/2017 (Dispensa nº. 046/2017 e Aditivo Contratual assinado em 08/10/2017), entre o Município de Imperatriz e a empresa CATHO GERENCIAMENTO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA, para a prestação de serviços de **recuperação, reparo e manutenção preventiva e corretiva de equipamentos hospitalares, odontológicos e de lavanderia voltados a atender as necessidades da rede municipal de saúde local**, vide instrumentos de fls. 24/29 – id 13876290 e fls. 59/60 – id 13876290 (proc. referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040), com destaques abaixo das cláusulas concernentes ao OBJETO, OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA, VIGÊNCIA e PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO, senão vejamos:

“(…)

#### **CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO**

O presente instrumento tem como objeto a prestação de **serviços de recuperação, reparo e manutenção de equipamentos hospitalares, odontológicos e de lavanderia para atender as necessidades da rede municipal de saúde de Imperatriz – MA.**

SUBCLÁUSULA ÚNICA - A manutenção objeto deste contrato será prestada pela CATHO GERENCIAMENTO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA, no sentido de conservar o(s) EQUIPAMENTO(S) objeto deste contrato em condições satisfatórias de operação de acordo com as especificações relacionadas nos manuais fornecidos pelo fabricante

#### **CLÁUSULA SEGUNDA - DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA**

Na execução do objeto do presente Contrato, obriga-se a CONTRATADA a envidar todo o empenho e dedicação necessários ao fiel e adequado cumprimento dos encargos que lhe são confiados,



obrigando-se ainda a:

I) iniciar a prestação do serviço, somente após autorização, emitida pelo setor competente da Secretaria Municipal de Saúde, cujas cópias deverão ser apresentadas em anexo às respectivas notas fiscais para efeito de pagamento;

II) respeitar o prazo de prestação do serviço estipulado por este contrato;

III) reparar, corrigir, remover ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do Contrato em que se verificarem incorreções ou defeitos de fabricação ou decorrentes do fornecimento;

IV) comunicar à FISCALIZAÇÃO qualquer irregularidade e providências a serem tomadas no fornecimento do produto;

V) facilitar à FISCALIZAÇÃO o acesso aos procedimentos e técnicas adotados;

VI) Manter durante o prazo de execução do Contrato as exigências de habilitação e qualificação exigidas na Lei 8.666/93.

VII) O CONTRATADO(A) responderá, perante o usuário, por eventuais danos morais e materiais resultantes da utilização do objeto do Contrato, independentemente de culpa.

VIII) O objeto será entregue na Secretaria Municipal de Saúde ou outro local designado pela mesma.

IX) A manutenção objeto deste contrato consistirá de: Mão de obra especializada para execução de recuperação, reparos e manutenções, nas condições adiante acordadas;

X) Fornecimento e substituição de peças, conjuntos eletrônicos e mecânicos que se fizerem necessários ao regular funcionamento dos equipamentos.

XI) Nos contratos com peças, excluem-se os objetos e componentes sujeitos a consumo e/ou desgaste natural, tais como: objetos de borracha ou plástico de proteção, membranas, filtros de ar, radiador, acumuladores, pilhas secas, pedais, desgaste das telas dos monitores, carvão e acessórios tais como: transdutores e estabilizador.



XII) A manutenção aqui prevista será executada pela CATHO dentro do período normal de trabalho e/ou de acordo com a necessidade da administração em dias que serão determinados de comum acordo, formando urna programação que será respeitada por ambas as partes.

XIII) Na data previamente combinada para a manutenção corretiva, o (a) CONTRATANTE se obriga a deixar o local e o(s) EQUIPAMENTO(S) livre(s), durante o tempo necessário, para permitir à TMB, na pessoa de seus empregados especializados, executar o serviço de manutenção.

XIV) A manutenção corretiva incluirá todos os procedimentos necessários para o pronto retorno do (s) EQUIPAMENTO(S) às suas condições normais de operação.

(...)

#### **CLÁUSULA SEXTA — DO PRAZO DA VIGÊNCIA E EXECUÇÃO DO CONTRATO**

**A vigência do Contrato será 180 (cento e oitenta dias), a partir da data de sua assinatura, ou até conclusão de certame licitatório para a contratação dos serviços em epígrafe referenciados.**

#### **CLAUSULA SÉTIMA — DO PREÇO E DAS CONDIÇÕES DE PAGAMENTO**

**O valor global do presente contrato é de R\$ 3.633.512,00 (três milhões seiscientos e trinta e três mil quinhentos e doze reais).**

PARÁGRAFO PRIMEIRO - O pagamento será efetuado pela Secretaria Municipal de Saúde, a vista a data do serviço prestado, após constatada a sua efetividade e apresentada nota fiscal.

PARÁGRAFO SEGUNDO - Os preços incluem todas as despesas com impostos, seguros, fretes, taxas ou outros encargos eventualmente incidentes sobre os produtos, não podendo sofrer reajuste de qualquer natureza.



(...)"

## TERMO ADITIVO

II - Considerando ter havido interesse recíproco, entre os contratantes, **altera-se a CLÁUSULA SÉTIMA do mesmo, referente ao "PREÇO E CONDIÇÕES DE PAGAMENTO"**, que passa a incluir os seguintes parágrafos e suas respectivas redações:

**PARÁGRAFO TERCEIRO - O pagamento deverá ser efetuado, em PARCELAS PROPORCIONAIS MEDIANTE A PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS, à medida que forem realizados, não devendo estar vinculado à liquidação total do empenho;**

**PARÁGRAFO QUARTO - Para fazer jus ao pagamento, a Contratada deverá apresentar junto às notas fiscais, comprovação de sua adimplência com as Fazendas Nacional, Estadual e Municipal, regularidade à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, com a Justiça do Trabalho (Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas - CNDT), bem como a quitação de impostos e taxas que porventura incidam sobre os serviços contratados, inclusive quanto ao Imposto sobre os Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN;**

**PARÁGRAFO QUINTO - A periodicidade dos pagamentos será em caráter mensal;**

**PARÁGRAFO SEXTO - Para fins de pagamento, a Contratante responsabilizar-se-á apenas pelos serviços devidamente autorizados e certificados pelo fiscal do contrato mediante contabilização e apresentação, ao final de cada serviço ou período não inferior a um mês, pela Contratada, dos formulários de controle dos serviços;**

**PARÁGRAFO SÉTIMO - O atesto da fatura correspondente à prestação de serviço caberá ao fiscal do contrato ou outro servidor designado para tal fim;**

**PARÁGRAFO OITAVO - Caso sejam verificadas divergências na Nota Fiscal/Fatura, a Contratante devolverá o documento fiscal à Contratada, interrompendo-se o prazo de pagamento até que se**



providenciem as medidas saneadoras ou comprove a correção dos dados contestados pela Contratante;

PARÁGRAFO NONO - No caso de faturas emitidas com erro, a contagem de novo prazo

iniciar-se-á a partir da data de recebimento do documento corrido;

PARÁGRAFO DÉCIMO - A Contratante reserva-se, ainda, ao direito de somente efetuar o pagamento após o atesto de que o serviço fora executado em conformidade com as especificações do contrato;

III - Permanecem em vigor os demais dispositivos do citado Contrato, desde que não contrariem os termos deste aditivo.

(grifou-se)

Da análise exaustiva e cautelosa da prova dos autos, compreendo que **o ato de dispensa licitatória objeto da causa carece de conformação legal**, o que, por conseguinte, tem o condão de macular de nulidade insanável os atos subsequentes relacionados à formalização do vínculo negocial público e os serviços que foram executados em seu bojo, os últimos, ainda, prestados considerando objeto estranho ao pacto.

São fortes os indicativos de que a situação de urgência justificadora da dispensa foi **“controlada/fabricada”** com o intuito de assegurar a formalização de contratação direta, que sabidamente demanda menor rigor técnico. Os documentos dos processos administrativos apreendidos em cumprimento à ordem judicial de busca e apreensão exarada liminarmente, revelam que a necessidade do serviço não se justificou de inopino, considerando evento inesperado ou circunstância extraordinária à rotina dos órgãos de saúde municipais, muito pelo contrário, indicam que teve por referência serviço corriqueiro e indispensável ao regular funcionamento de qualquer estabelecimento prestador de serviços de saúde.

Os ofícios que instruem o processo administrativo emergencial em questão, encaminhados pelas Coordenações dos mais variados órgãos de saúde, bem como a proposta de aquisição de equipamentos e materiais permanentes direcionada pelo Fundo Municipal da Saúde ao Ministério da Saúde (fls. 08/13 – id 13876287 e fls. 01/11 – id 13876289, proc. referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040), **datam dos meses de março, maio e junho de 2017**. No mesmo sentido o Relatório de Monitorização Técnico do Ministério da Saúde, **datado de 04/07/2016** (fls. 01/24 – id 16896775, proc. referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040), considerando inspeção realizada no Hospital Municipal de Imperatriz (HMI), que já reportava situação de deficiência de diversos equipamentos e materiais básicos no nosocômio; **corroboram a compreensão de que a demanda relacionada à contratação judicializada não era atual à pactuação estabelecida**. Contraditoriamente, **o processo simplificado emergencial só foi deflagrado em 03/07/2017**.



Sobre a temática, não se pode perder de vista que a situação de dispensa licitatória lastreada na urgência, demanda contexto fático emergencial ou de calamidade pública, caracterizado na brevidade de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares.

Nesse caso, a contratação deve servir somente para a aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias (vide previsão legal vigente à época), contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade. Vedando-se, ainda, a prorrogação contratual e nova contratação da mesma empresa para executar a prestação (recontratação subsequente) com base na dispensa de licitação por emergência.

Conclui-se, então, que não existe discricionariedade na caracterização das hipóteses de contratação direta, ou seja, no preenchimento dos requisitos legais para a dispensa de licitação. Assim, mesmo elas necessitam ser precedidas da suficiente fase de planejamento, que, por sua vez, perpassa pela caracterização da situação emergencial, justificativa do preço contratado e da escolha do fornecedor.

Ademais, conforme ampla jurisprudência do Tribunal de Contas da União, **“para que sejam efetivadas contratações diretas fundadas em emergência (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), deve haver a devida comprovação da impossibilidade de se esperar o tempo necessário à realização de procedimento licitatório, além de prévia justificativa acerca da escolha da empresa contratada e do preço pactuado (TCU – Acórdão nº. 119/2021; Órgão Julgador: Plenário; Relator: Marcos Bemquerer; Data da Sessão: 27/01/2021).**

No mesmo sentido, **as justificativas para a inexigibilidade e dispensa de licitação devem estar circunstancialmente motivadas, consoante determina o art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (TCU: Acórdão 952/2010-TCU-Plenário, rel. Ministro Raimundo Carreiro; 5.319/2009 - 2ª Câmara, rel. Ministro Raimundo Carreiro; 5.478/2009 - 2ª Câmara, rel. Ministro José Jorge; 5.736/2009 - 1ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes; 2.471/2008 - Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler; 2.545/2008 - 1ª Câmara, rel. Ministro Guilherme Palmeira e 2.643/2008 - Plenário, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman).**

Nessa perspectiva, não podem as contratações emergenciais emanarem da **falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos públicos**, situações essas que necessariamente implicarão na responsabilização do gestor que lhes derem causa, em face de sua omissão quanto ao dever de agir em tempo, adotando as medidas cabíveis à realização do regular procedimento licitatório.

Ademais, não se pode olvidar que a emergência que justifica a dispensa de licitação deve advir de causas imprevisíveis e não de mora infundada do gestor público. Do contrário, o interesse público fica duplamente prejudicado: pela má gestão e pela falta do procedimento



licitatório, este essencial para garantir contratações impessoais e vantajosas (TJ-SC - APL: 50168846120208240038, Relator.: Carlos Adilson Silva, Data de Julgamento: 07/02/2023, Segunda Câmara de Direito Público).

No caso sob exame, não restou adequadamente individualizada qualquer situação emergencial ou de calamidade que excepcionasse legitimamente a regra de licitar, ou ainda, delimitado circunstanciadamente - de modo claro, objetivo e fundamentado, as razões técnicas e o contexto imprevisível que fundamentou a tomada de decisão; **não servindo, para tal, a mera alegação de essencialidade do serviço, pois se era essencial e a sua deficiência poderia colocar em risco a saúde e a vida do seu usuário, deveria, com mais razão, ter sido licitado em tempo com o objeto de se expurgar os efeitos deletérios de sua interrupção ou prestação deficiente.**

Lado outro, iniciada a gestão em **01/01/2017**, a partir de quando a nova administração municipal presumidamente tomou conhecimento das necessidades e debilidades dos diferentes órgãos de saúde da rede municipal, e mesmo empilhando uma série de solicitações dos mais diversos estabelecimentos reportando a necessidade de contratação de serviço relacionado (ao largo do primeiro semestre de 2017), em vez de envidar esforços para garantir a esmerada licitação do serviço, de natureza comum à Pasta, optou livre e conscientemente, repito, sem justo motivo aparente, por realizar procedimento excepcional de contratação direta em **julho/2017**. **Daí porque considerar que não houve urgência, mas sim, desídia e mora injustificada do gestor público em cumprir tempestivamente seus deveres legais.**

Relevante também à compreensão de urgência “fabricada” a situação de mora na deflagração do procedimento licitatório competente, com lançamento do Edital tão somente em 22/01/2018, homologação do resultado em 27/06/2018 e assinatura do contrato **em 06/07/2018**.

Se a essencialidade do serviço serviu à sua contratação direta e o próprio contrato previa vigência de até 180 (cento e oitenta) dias ou até que houvesse a conclusão do certame licitatório, **não haveria, ou pelo menos não foi adequadamente sinalizada qualquer razão legítima para se postegar em tantos meses a deflagração do ato administrativo licitatório, com abertura do processo respectivo (nº. 31.01.2682/2017) tão somente ao cabo do mês de novembro de 2017, quando já poderia ter sido em janeiro/2017, notadamente considerando a natureza comum e indispensável dos serviços à Pasta da Saúde de qualquer governo – reparo e manutenção de equipamentos hospitalares, odontológicos e de lavanderia.**

Considerando as previsões encerradas na Lei do Pregão (nº. 10.520/2002) – modalidade empregada no ano seguinte pela municipalidade para licitar o mesmo serviço, o prazo mínimo estabelecido entre a publicação do edital e a realização do pregão presencial era de 8 (oito) dias úteis, o que considerando ainda os prazos oponíveis à fase de impugnação do edital (02 dias úteis) e recursal (03 dias úteis), somados, sequer superaria a marca de 15 (quinze) dias úteis à sua conclusão; o que se estimando em dias corridos e levando em conta certa



margem de tempo entre eles, **conclui-se que um procedimento bem estruturado, sem intercorrências graves, levaria em média de 30 (trinta) a 60 (sessenta) dias corridos para ser findado (do edital à homologação).**

Depreende-se, portanto, que havia tempo hábil e previsão orçamentária para a contratação ordinária dos serviços objetos da dispensa e que houve caracterização inapropriada de situação emergencial para a efetivação de contratação direta, em burla ao dever legal de licitar, do que se extrai o dever de responsabilização dos envolvidos e de declaração da nulidade dos atos respectivos.

Conforme sedimentada compreensão dos Tribunais nacionais, a “emergência fabricada” ou “ficta” ocorre quando o administrador público deixa de adotar as providências que se fazem indispensáveis e eram previsíveis à realização da licitação e, com base nisso, forja a situação de emergência (artigo 24, IV, Lei nº 8.666/1993) para instrumentalizar, de forma indevida, a dispensa de licitação (*TJ-DF 00059507920048070001; Relator.: ANGELO PASSARELI, 5ª Turma Cível, Data de Publicação: 11/11/2020*); **consoante a hipótese dos autos.**

Em casos tais, assim já decidiu o STJ:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. CONTRATAÇÃO SEM LICITAÇÃO DE CESTAS BÁSICAS. LEI 8.666/1993. DISPENSA. EMERGÊNCIA FABRICADA OU FICTA. ILICITUDE. REVISÃO DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. DANO IN RE IPSA. INDENIZAÇÃO PELO CUSTO DE PRODUÇÃO. PROVIMENTO PARCIAL. RELATO DOS FATOS1. Trata-se na origem de Ação Popular movida em 2004 em decorrência de celebração, sem licitação, de contrato de fornecimento de cestas básicas com a municipalidade de Santos, no montante de R\$ 3.235.410, 00 (com a atualização do valor, aproximadamente R\$ 5 milhões). A contratação foi feita por dispensa de licitação por suposta emergência, nos termos do art. 24, IV, da Lei 8.666/1993. Pediu-se a nulidade do contrato de devolução dos valores despendidos. 2. A sentença julgou procedente a ação, que foi mantida pelo acórdão, exceto pela determinação de que a "restituição aos cofres públicos deve limitar-se e compreender aos valores efetivamente despendidos e que se referem a dois meses de contratação irregular". (...) DISPENSA ILEGAL DE LICITAÇÃO 10. Admite-se dispensa de licitação "nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens



necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos" (art. 24, IV, da Lei 8.666/1993). **11. É preciso cautela com a referida contratação sem certame, especialmente em razão das chamadas emergências fabricadas ou fictas: "a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível. Assim, atinge-se o termo final de um contrato sem que a licitação necessária à nova contratação tivesse sido realizada. Isso coloca a Administração diante do dilema de fazer licitação (e cessar o atendimento a necessidades impostergáveis) ou realizar a contratação direta (sob invocação da emergência). O que é necessário é verificar se a urgência existe efetivamente e, ademais, se a contratação é a melhor possível nas circunstâncias. Deverá fazer-se a contratação pelo menor prazo e com o objeto mais limitado possível, visando a afastar o risco de dano irreparável. Simultaneamente, deverá desencadear-se a licitação indispensável" (Comentários à Lei de Licitações, 13ª ed., São Paulo, Dialética, 2009, pp. 296). Apura-se o motivo da emergência, se ela ocorreu por falta de planejamento, por desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, se ela não é atribuível, em alguma medida, à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir tal situação. 12. No caso concreto, as premissas fáticas extraídas das decisões proferidas apontam para uma dispensa indevida recorrente, derivada da postura descuidada do administrador. As decisões proferidas reconheceram que "a Administração Pública tinha cabal conhecimento da necessidade da licitação"; "não ocorreu nenhuma situação de emergência ou de calamidade pública"; "a situação foi criada pelos próprios réus que, dolosa ou culposamente, pouco importa, deixaram transcorrer o prazo para se ultimar, de acordo com a lei, a contratação do fornecimento de cestas básicas". A prova documental referida atesta ainda existirem preços inferiores ao contratado praticados no varejo e tal informação foi apresentada pelos próprios recorrentes à fl. 164/STJ, ao descreverem os procedimentos de licitação (dado, portanto, incontroverso). É inadmissível o reexame da matéria fática dos autos para identificar a existência ou não de situação emergencial que justifique a contratação na forma do art. 24, IV, da Lei 8.666/93. Precedente do STJ. (...) CONCLUSÃO**14. Recurso Especial



parcialmente provido para determinar a indenização pelo custo básico das cestas entregues, a ser apurada em liquidação de sentença. (STJ - REsp: 1192563 SP 2010/0079932-5, Relator.: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 12/05/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 06/08/2015)

No mesmo sentido os arestos abaixo:

APELAÇÕES CÍVEIS. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. PRELIMINAR DE PERDA DO INTERESSE PROCESSUAL. REJEIÇÃO. MÉRITO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO . SERVIÇO DE LAVANDERIA HOSPITALAR. DISPENSA DE LICITAÇÃO. EMERGÊNCIA FABRICADA. ILICITUDE. 1. Eventual cumprimento da obrigação de fazer externada na sentença, depois de instaurada a demanda, constitui reconhecimento da procedência do pedido, e não perda do objeto. Precedente. **2 . Sendo evidente que a dispensa de licitação decorreu de mora administrativa, em envidar esforços e concluir procedimento licitatório para contratação de serviços hospitalares, aquilo que se passou a definir como “emergência fabricada”, há que se reputar ilícita a contratação.** 3. Apelações e remessa oficial não providas. (TJ-DF 00304484220148070018 DF 0030448-42 .2014.8.07.0018, Relator.: ARNOLDO CAMANHO, Data de Julgamento: 22/07/2020, 4ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe : 27/10/2020 . Pág.: Sem Página Cadastrada)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Improbidade administrativa – Município de Mauá – SAMA – Autarquia municipal – Contratação de serviços de manutenção predial e recepção – Emergência decorrente de desídia da própria administração – Dispensa de licitação – Impossibilidade – Escolha da contratada – Direcionamento – Configurado – Lesão ao erário e violação a princípios da administração pública – Configurados – Dolo e culpa grave – Configurados – Imposição de sanções – Possibilidade: - **A dispensa de licitação por emergência "fabricada" e o direcionamento do respectivo procedimento para a escolha da contratada configuram ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário e contraria princípios da administração pública, especialmente aqueles relativos à legalidade, moralidade administrativa e impessoalidade.** (TJ-SP - APL: 00111623520118260348 SP 0011162-35.2011.8 .26.0348, Relator.: Teresa Ramos Marques, Data de Julgamento: 17/02/2020, 10ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 18/02/2020)



Adicionalmente, como decorrência da ausência de processo licitatório que garantisse competitividade entre os participantes e um maior rigor procedimental, não há como se afirmar que o valor pago no ajuste emergencial era compatível com o preço médio de mercado ou praticado entre entes governamentais diversos e, principalmente, não há como se assegurar que a vantajosidade para a Administração Pública foi preservada, em flagrante violação aos enunciados da norma vigente à época, notadamente:

Art. 8º A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução.

§ 1º As obras, serviços e fornecimentos serão divididos em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, a critério e por conveniência da Administração, **procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.**

§ 2º **É proibido o retardamento imotivado da execução de parcela de obra ou serviço, se existente previsão orçamentária para sua execução total**, salvo insuficiência financeira de recursos ou comprovado motivo de ordem técnica, justificados em despacho circunstanciado das autoridades a que se refere o art. 26 desta lei.

Art. 15. **As compras**, sempre que possível, deverão:

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

**III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;**

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

**V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.**

**§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de**



**mercado.**

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

**I - seleção feita mediante concorrência;**

**II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;**

**III - validade do registro não superior a um ano.**

Mesmo na modalidade de contratação direta, compete ao gestor a comprovação de que a escolha do fornecedor e o preço são vantajosos, tudo à luz da obtenção de orçamentos de mercado. A pesquisa visa garantir que a dispensa não resulte em compras superfaturadas ou prejudiciais à Administração Pública. E, embora a nova lei de licitações (nº. 14.133/2021) tenha detalhado com mais precisão o referido ato, a obrigatoriedade de pesquisar preços para justificar a contratação direta já era um princípio fundamental na Lei 8.666/93, conforme disciplina de seu art. 26.

**As provas acostadas ao processo não demonstram que tenha havido pesquisa de preços ou que tenham sido adotadas quaisquer cautelas pelo ente público contratante no sentido de verificar se os preços apresentados nas propostas dos “concorrentes” observaram à média de mercado.** Analisar o menor valor entre as propostas efetivamente apresentadas não é o mesmo que garantir que ela tenha sido mais vantajosa à Administração.

**Também adequadamente demonstrada a situação de execução de objeto estranho ao pacto**, visto que muito embora restrito à contratação de serviços de manutenção e reparo de equipamentos, o processo simplificado foi irregularmente instruído em seu curso com propostas de preços apresentadas pela contratada considerando preços elevados para serviços de manutenção de instrumentos/equipamentos, porém, **condizentes com a aquisição de tais produtos novos**, conforme se verifica do orçamento de fls. 18/19 (datado de 15/09/2017) – id 13876354 e documento de fls. 20/24 – id 13876354 (proc. referência nº. 0808108-79.2018.8.10.0040), confeccionado pela municipalidade intitulado “planilha vencedora”, **contendo ampla listagem de instrumentais cirúrgicos, mobiliários, equipamentos e etc., a serem fornecidos pela empresa ré.**

A título de exemplo: **1) Setor Intermediário – HMI: MONITOR/RESPIRADOR DRAGER** (preço unitário: R\$ 32.200,00); **MONITOR BIONET** (preço unitário: R\$ 27.200,00);



CAMA (preço unitário: R\$ 22.800,00); **2) LAVANDERIA HMI:** LAVADORA CASTANHO LXS (preço unitário: R\$ 76.326,00); SECADORA MALTEC e MAS (preço unitário: R\$ 26.072,00); **3) UTI ADULTO HMI:** MONITOR RESPIRADOR DRAGER (preço unitário: R\$ 232.000,00); MONITOR (preço unitário: R\$ 136.000,00); CAMA (preço unitário: R\$ 79.800,00); **4) UTI INFANTIL HMII:** MONITOR DRAGER (preço unitário: R\$ 30.000,00); RESPIRADOR DRAGER (preço unitário: R\$ 31.860,00); MONITOR BIONETE (preço unitário: R\$ 21.240,00); **5) CENTRO CIRÚRGICO HMI:** MONITOR/ RESPIRADOR DRAGER (preço unitário: R\$ 138.400,00); MESA CIRÚRGICA (preço unitário: R\$ 53.690,00); FOCO CIRÚRGICO MÓVEL (preço unitário: R\$ 42.204,00); CARRO DE ANESTESIA (preço unitário: R\$ 249.809,00); ARCO CIRÚRGICO (preço unitário: R\$ 140.000,00); **6) CENTRAL DE MATERIAL ESTERELIZADO HMI:** AUTOCLAVE (preço unitário: R\$ 46.000,00) e etc.;

Inarredável, portanto, a configuração de situação de desvio de finalidade do ato administrativo negocial, que malgrado tivesse por objeto a manutenção/reparo de equipamentos, sinaliza igualmente para situação de **aquisição e/ou locação** dos mesmos. Evidência disso é também o constatado no âmbito do processo conexo nº. 0807839-40.2018.8.10.0040, em que o **carrinho de anestesia nº. de série 200709001**, “emprestado” pela CATHO ao HMI, foi incorporado ao patrimônio público municipal sem observância do procedimento legal de regência, conforme constatado em inspeção ministerial realizada em 08/04/2025 (Relatório de id 173632560), em que o aparelho estava em pleno funcionamento no HMI, anos após a cessação do vínculo público.

No mesmo processo (nº. 0807839-40.2018.8.10.0040), em justificativa prévia ao pleito liminar (id 12951822), a própria empresa requerida confirmou que teria realizado a doação de 02 (dois) aparelhos de Raio-X aos hospitais municipais (HMI/HMII), sem qualquer tipo de ônus ao Poder Público; **entretanto, deixou de fazer prova da observância do procedimento estabelecido em lei para tal benesse.**

A ilegalidade é tão flagrante que já adequadamente ponderada pelo juízo fazendário responsável pelo processamento inicial da lide, que em sede de juízo de cognição sumária deferiu a ordem de busca e apreensão liminar pleiteada na prefacial (id 13789526), com destaques abaixo de alguns trechos relevantes do *decisium*:

(...)

Em suas informações, a empresa contratada afirma que todos os procedimentos legais necessários a contratação por dispensa fora realizado, contudo, nenhum dos réus apresentou a íntegra do processo de dispensa, ou qualquer documento referente a ele, senão o próprio contrato e a publicação do extrato, acompanhados de mera “certidão” administrativa atestando que o processo de dispensa teria seguido as formalidades legais, firmado por uma servidora da secretaria de saúde.



Não bastasse a omissão em apresentar os documentos, **causa ainda mais estranheza as seguintes situações:**

a) A empresa contratada por dispensa de licitação para prestação, dentre outros, de serviços de manutenção de lavanderia, **não possui em seus respectivos Códigos e Descrição da Atividade Econômicas Principal e Secundária, o de manutenção da lavanderia objeto do contrato** (id. 13105180).

b) O contrato celebrado entre as partes restringia-se a “recuperação, reparo e manutenção” de equipamentos, **contudo, ao apresentar manifestação, a empresa Catho informou que estaria emprestando aparelhos ao Município de Imperatriz, no âmbito da Secretaria de Saúde**, não fazendo menção a qual serviço teria realizado para cumprimento do contrato anteriormente celebrado.

Importa salientar que **no objeto do processo de dispensa de licitação não se inclui a locação ou aquisição de material ou equipamento para utilização na rede municipal de saúde**. Não bastasse tratar-se de contrato de prestação de serviços, há de se perguntar: **a que título tais materiais ou equipamentos, ditos de propriedade da Empresa Catho, estariam sendo utilizados pelo Hospital Municipal e demais estabelecimentos de saúde pública municipal, como informou a própria empresa, inclusive com a ilustração por fotografias? Quem teria autorizado sua entrada?**

Assim, do que consta nos autos, precipuamente pelas informações prestadas e pelos documentos que foram juntados, **paira sobre a relação estabelecida entre a Empresa Catho Gerenciamento Técnico de Obras e serviços Ltda., e os demais réus da presente ação popular forte indício de atuação em desvio de finalidade, com a utilização de contrato celebrado em “situação emergencial” para fim diverso (locação ou aquisição), daquele ao qual se destinava o certame (recuperação, reparo e manutenção), e sua continuidade, por tempo indeterminado, mesmo após a cessação do contrato emergencial em data de 20/01/2018, o que aponta, em princípio, prática de ato ofensivo ao patrimônio público e à moralidade administrativa.**

Cumpra obter, por fim, que os danos indicados pela autora popular, de fácil observação das poucas informações apresentadas pelos réus, providas apenas dos documentos que lhe convieram, induzem a busca e apreensão de toda a documentação de posse dos



réus, para que melhor se demonstre, de forma incontestada, a lisura ou não do contrato e respectiva prestação de serviço de modo a proteger o patrimônio público.

(...) (grifou-se)

O próprio ex-Secretário municipal da saúde, ora requerido – Sr. ALAIR BATISTA FIRMIANO, confirma em sede contestatória (id 16896636, proc. referência nº. 0808108-79.2018), instruída por diversos documentos, que **a empresa ré teria disponibilizado a título gratuito e de demonstração (empréstimo) ao HMI, em meados de janeiro/2018, 04 (quatro) “Gabinetes/Carrinhos para de anestesia”** (Marca: DAMECA/modelo MCM890-3S/ Números de Séries: 200527007, 200709001, 200709002 e 200709008)) – Nota Fiscal id 16897062), com prazo delimitado de utilização (180 dias). **E que teria também doado aparelhos de Raio-X, em 20/04/2018** (com emissão de notas fiscais respectivas em 29/09/2017 – id 16897075); tudo supostamente sem quaisquer ônus ao Poder Público local.

Em sede de manifestação preliminar nos autos do processo conexo nº. 0807839-40.2018.8.10.0040, a empresa ré chegou até mesmo a colacionar o **Termo de Doação** dos aparelhos de “Raio-X” aos hospitais municipais. Entretanto, conforme já ventilado liminarmente, a legalidade do ato padece de forte suspeição e indicativo de fraude, **na medida em que o Termo é datado de 20/04/2018**, porém, previamente publicizadas no sítio oficial da Prefeitura<sup>1</sup>, em 05/01/2018 e 27/02/2018, as notícias de que o “Socorrão” e o “Socorrinho” teriam “ganhado” mais um aparelho de “Raio-X”.

Assim, não há dúvidas de que o ato não possuía cobertura contratual ou legal: **primeiro**, porque o vínculo entabulado não autorizava a realização de aquisições, doações ou empréstimos de equipamentos (mesmo que a título gratuito); **segundo**, porque as “doações” se deram, uma ao cabo e a outra quando já encerrada a vigência do contrato emergencial; e, **por último**, porque não restou demonstrada a observância do procedimento taxativo legalmente estabelecido para o ato gratuito.

A própria notícia mencionada quanto ao “Socorrinho”<sup>2</sup> contradita a versão dos réus de que a doação teria ocorrido a título gratuito e dentro dos rigores da norma (Decreto municipal nº. 011/2018) e que a sua legalidade também decorreria da natureza essencial do serviço de saúde e do fato de que a empresa doadora consagrou-se vencedora do certame realizado em 2018, para a execução dos mesmos serviços; senão vejamos:

**“HOSPITAL MUNICIPAL INFANTIL GANHA APARELHO DE RAI0-X**  
(Equipamento novo foi adquirido com recursos próprio) - **05/01/2018**

Mais um avanço para a saúde de Imperatriz. O Hospital Municipal Infantil, Socorrinho, ganhou um aparelho de Raio-X, composto por mesa, coluna, tubo, comando, bloco de baterias, console, colimador e



buck mural. **Equipamento foi adquirido com recursos próprios através de contrato de manutenção em base de troca, e já está em funcionamento.**

**A empresa Catho, responsável pela manutenção e troca de aparelhos recebeu do Município o antigo Raio-X, já sem condições de uso e equivale a 25% na entrada de um novo, que custa R\$ 130.000,00.**

(...)"

Vê-se, então, que a **própria Prefeitura noticiou que o aparelho foi adquirido com recursos públicos, no bojo de contrato de manutenção firmado com a CATHO, mediante permuta com o "Raio-X" antigo (sem condições de uso), que serviu de entrada correspondente a 25% (vinte e cinco por cento) do valor necessário à aquisição de um novo, avaliado em R\$ 130.000,00 (centro e trinta mil reais). Não sendo demais presumir que semelhante proceder foi aplicado ao "Socorrão", que recebeu aparelho semelhante no mês seguinte (fevereiro/2018); e também em relação aos carrinhos de anestesia (um deles plenamente operante, em meados de 2025, nas dependências do HMI).**

**Conclui-se, então que, prevalecendo-se de ato simulado de doação/empréstimo, a Prefeitura adquiriu equipamentos hospitalares de "carrinhos de anestesia" e "Raio-x", sem cobertura contratual, pautada na premissa de pagamento ou favorecimento ilícito futuro, perfectibilizada no contrato formalizado meses após (julho/2018).**

E mesmo que se cogitasse pela ocorrência de doação, não foi adequadamente demonstrada a observância dos pressupostos estabelecidos no **Decreto Municipal nº. 011/2018**, responsável por dispor sobre o procedimento para o recebimento de doações de bens pela administração pública municipal, editado em 23/02/2025, ou seja, em momento posterior à primeira entrega do aparelho de Raio-X (05/01/2018) e dias após a segunda (27/02/2018).

Para tal, consoante disciplina do Decreto Municipal nº. 011/2018, seria necessária a deflagração de processo administrativo, formalização de contrato e lavratura de Termo de aceitação. E dentre as principais exigências e documentos a serem apresentados: *identificação completa das partes e bens; provas de propriedade do objeto; natureza irrevogável e não onerosa da doação; justificativas para a sua realização; emissão de pareceres por diferentes órgãos sobre a viabilidade do negócio, que de modo algum poderia ocasionar qualquer forma de dependência onerosa do Município ao doador ou vínculo que remetesse à necessidade de contratação específica.*

Ainda sobre as ilegalidades do contrato objeto da causa, **chama atenção o valor expressivo assumido nos pagamentos realizados**, que igualmente levam a crer que a empresa contratada estaria na verdade fornecendo bens ao Fundo Municipal de Saúde, em vez



de realizando unicamente reparos/manutenção, conforme notas fiscais juntadas aos processos de pagamento colacionados. A título de exemplo, os documentos apresentados às fls. 07/20 – id 13876355 (proc. referência 0808108-79.2018), datados de outubro/2017, indicam valores de reparos de 04 “Monitores/Respiradores” equivalentes a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), R\$ 12.900,00 (doze mil e novecentos reais) e R\$ 6.800,00 (seis mil e oitocentos reais); **e pagamento total de R\$ 41.500,00 (quarenta e um mil e quinhentos reais)**

Em comparativo, a proposta de aquisição de equipamentos/material permanente apresentada pela municipalidade junto ao Ministério da Saúde – nº. 00939-023000/1170-02, com extrato detalhado juntado aos autos nº. 0807839-40.2018.8.10.0040 (id 16895550), demonstra que os valores atribuídos para a compra do mesmo equipamento novo (Monitor Multiparâmetro) assumiria valor unitário de R\$ 14.000,00 (quarto mil reais). **Em suma, com o valor alegadamente quitado ao reparo dos 04 (quatro) monitores, seria possível adquirir quase 03 (três) monitores novos.**

**Conclusivamente, ou o procedimento de reparo estaria sendo superfaturado ou, na verdade, a empresa prestadora estaria comercializando os equipamentos ao Município. De todo modo, o proceder se revela inidôneo na medida em que denota situação de execução contratual fora dos limites da avença formalizada, em desvio de finalidade e prejuízo ao Erário.**

Igualmente controversa a falta de transparência dos documentos apresentados para pagamento, conforme nota fiscal de fls. 13 – id 13876355 (proc. referência 0808108-79.2018), que faz menção genérica à atividade/serviço e ao setor em que foi dispensado - “*Serviço na UTI Adulto HMI; atividade de manutenção e reparo de aparelhos eletromédicos, eletroterapêuticos e equipamentos de lubrificação, limpeza, lustração, revisão, carga e recarga, conserto, restauração e blindagem*”; **sem individualizar o que fora propriamente realizado (ex: reparo, limpeza, lubrificação, substituição da peça tal; considerando problema tal)**. Uma melhor discriminação só ocorria por ocasião da apresentação do Relatório de Serviços Prestados (fls. 42 – id 13876355, proc. referência 0808108-79.2018), **igualmente desacompanhado de fotos e/ou documentos fiscais das peças alegadamente substituídas.**

A mesma situação nos processos administrativos de pagamento reportados em ids 13876356, 13876357, 13876358, 13876359 e 13876361, 13876363, 13876364, 13876367, 13876370, 13876372, 13876374, 13876375, 13876378, 13876379 (proc. referência 0808108-79.2018).

Também digna de destaque a situação envolvendo a desproporcional diferença assumida entre os valores globais do contrato emergencial em questão, com prazo de vigência de 06 meses (20/07/2017 a 20/01/2018) e valor global de **R\$ 3.633.512,00 (três milhões seiscentos e trinta e três mil quinhentos e doze reais)**, e o contrato firmado com a mesma empresa no ano seguinte (Contrato nº. 173/2018<sup>3</sup>, assinado em 06/07/2018, resultado do Pregão Presencial nº. 011/2018, proc. administrativo nº. 31.01.2682/2017), contemplando aparentemente



a mesma prestação de serviços, só que com prazo de vigência de 12 (doze) meses, porém, apresentando valor global de **R\$ 4.778.000,28 (quatro milhões setecentos e setenta e oito mil reais e vinte e oito centavos)**. Ou seja, apesar de estender-se pelo dobro do prazo do primeiro, a expressão econômica do pacto não acompanhou diretamente a proporção de acréscimo do prazo.

Portanto, são fartas e sólidas as evidências de ilegalidade envolvendo a contratação pública objeto da causa – ***urgência “fabricada” para forjar hipótese de dispensa licitatória; direcionamento e favorecimento ilícito de prestador privado; execução contratual fora dos limites da avença (desvio de finalidade e simulação); superfaturamento e falta de transparência nos processos de pagamento.***

Em relação às condutas ilícitas perpetradas e nexo de causalidade necessários à responsabilização civil pelos fatos reportados na causa, mostra-se inequívoco em relação ao **MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ**, o **ex-Secretário de Saúde municipal, ALAIR BATISTA FIRMIANO**, e a empresa **CATHO GERENCIAMENTO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA**, visto que, enquanto contratantes e o Secretário na condição de ordenador de despesas, detinham diretamente o domínio funcional dos fatos reportados – ***formalização do ato de dispensa, pactuação do vínculo, execução dos serviços e pagamentos, do que se depreende que decidiram conjuntamente e uniram esforços com o intuito de locupletarem-se ilicitamente às custas da máquina pública municipal; sem que tivessem vencido adequadamente o ônus da prova relacionado a infirmar tais conclusões, a teor do estabelecido no art. 373, II, do CPC.***

Já no tocante ao dano experimentado pelo Poder Público local como decorrência dos fatos, referem-se aos valores efetivamente quitados no bojo da relação contratual irregularmente formalizada e executada, alcançando o dever de reparar os agentes diretamente envolvidos e que cooperaram, consciente e voluntariamente, para o dano patrimonial perpetrado em prejuízo do ente público e da coletividade local.

Em relação ao ex-Pregoeiro e ao ex-Chefe do Executivo, **LUÍS GOMES LIMA JÚNIOR** e **FRANCISCO DE ASSIS ANDRADE RAMOS**, o cotejo probatório dos autos não revela qualquer ação ou omissão, a eles imputada, capaz de culminar com a responsabilização material pretendida, não havendo como se presumir, pela isolada posição dos cargos que ocupavam, que tiveram qualquer domínio ou ingerência sobre os fatos; ônus da prova que competia à parte autora e que dele não se desincumbiu (art. 373, I, CPC).

Obtempera-se, por fim, que é indiscutível que o Poder Judiciário não deve atuar como "Administrador Positivo" de modo a aniquilar o espaço decisório de titularidade do gestor público para decidir sobre o que é melhor para o interesse público. Entretanto, poderá ser acionado a decidir, no exercício do controle de legalidade da atividade administrativa, **sem que se cogite em violação à máxima da Separação dos Poderes, quando eventual conduta ou**



**omissão do administrador for capaz de lesionar direitos individuais ou coletivos de índole fundamental com escopo constitucional, tal qual a hipótese dos autos.**

Ante o exposto, com fulcro no art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTES** os pedidos da inicial, **JULGANDO EXTINTO o processo, COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO**, em relação aos réus **MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ, ALAIR BATISTA FIRMIANO e CATHO GERENCIAMENO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA ME**, para:

**a) DECLARAR nulo o processo administrativo municipal nº. 31.01.3286/2017/SEMUS, o ato de dispensa nº. 046/2017/SEMUS e o contrato público nº. 151/2017/SEMUS, tornando igualmente sem efeito todos os atos deles decorrentes.**

**b) CONDENAR os requeridos ALAIR BATISTA FIRMIANO e a empresa CATHO GERENCIAMENO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA ME a ressarcirem o Erário municipal considerando os valores efetivamente quitados no bojo da relação contratual ora declarada nula, devidamente corrigidos e atualizados; a serem apurados em fase de liquidação/cumprimento de sentença.**

Outrossim, por ausência de provas do envolvimento direto dos réus **FRANCISCO DE ASSIS ANDRADE RAMOS e LUÍS GOMES LIMA JÚNIOR** nos fatos controvertidos na causa, **JULGO IMPROCEDENTES os pedidos iniciais quanto às referidas partes, EXTINGUINDO o processo, COM RESOLUÇÃO DE MÉRITO, nos termos do art. 487, I, do CPC.**

**O valor da condenação deverá ser corrigido na forma do art. 406 do CC, a partir do efetivo prejuízo (Súmula 43, STJ) – data da formalização do vínculo. A correção considerando a variação do IPCA/IBGE, a partir do arbitramento (data da sentença), e os juros de mora a taxa legal, correspondente à diferença entre a taxa SELIC e o IPCA, calculada mensalmente pelo Banco Central (artigo 389, parágrafo único, e artigo 406, §1º, do Código Civil, com as alterações promovidas pela Lei nº. 14.905, de 28 de junho de 2024), sendo certo que, se a referida taxa apresentar resultado negativo, este será considerado igual a zero para efeito de cálculo dos juros de referência (§ 3º, do art. 406, do Código Civil).**

Na forma dos arts. 12 e 13 da Lei da Ação Popular e considerando a situação de sucumbência recíproca (art. 86, *caput*, do CPC), **condeno a parte autora ao pagamento de 30% das custas processuais finais e honorários aos advogados dos réus LUÍS GOMES LIMA JÚNIOR e FRANCISCO DE ASSIS ANDRADE RAMOS, no importante equivalente ao percentual de 10% (dez por cento) do valor atualizado da causa; cuja exigibilidade suspendo na forma do art. 98, §3º, do CPC, em razão da gratuidade de justiça que ora defiro.**



No mesmo sentido, **condeno os requeridos sucumbentes, MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ, CATHO GERENCIAMENTO TÉCNICO DE OBRAS E SERVIÇOS LTDA S/A e ALAIR BATISTA FIRMIANO**, a arcarem com 70% (setenta por cento) dos valores das custas finais, à exceção do Município, que goza de isenção legal na forma do art. 22 da Lei Estadual nº. 12.193/2023; bem como a custearem os **honorários do advogado da parte autora, que fixo no percentual equivalente a 12% (doze por cento) do valor da condenação.**

**Proceda-se à juntada aos autos** dos arquivos das notícias mencionadas no *decisium* como tendo sido veiculadas no sítio eletrônico oficial da Prefeitura Municipal de Imperatriz, em meados do ano 2018.

**Processo que se submete a remessa necessária** (art. 496 do CPC).

**Intimem-se as partes e o representante ministerial.** Considerando a situação de renúncia ao mandato do procurador do requerido FRANCISCO DE ASSIS ANDRADE RAMOS nos autos nº. 0807837-70.2018.8.10.0040, intime-se a referida parte via mandado no processo referido.

**Oficie-se, ainda, ao Ministério Público de Contas do Estado do Maranhão**, conferindo-lhe ciência do presente *decisium*, a fim de que adote as providências que achar pertinentes no âmbito de sua missão institucional; instruindo o comunicado com cópia dos autos.

**Considerando o interesse público vertido na causa, confira-se ampla publicidade a tal pronunciamento.**

Mediante o trânsito em julgado, adotadas as formalidades legais, **arquivem-se com baixa na distribuição.**

Publique-se. Registre-se. Cumpra-se.

**SERVE A PRESENTE DE MANDADO/OFÍCIO.**

Imperatriz(Ma), datado e assinado eletronicamente.

**Juíza ANA LUCRÉCIA BEZERRA SODRÉ**

Titular da 2ª Vara da Fazenda Pública de Imperatriz



1 <https://imperatriz.ma.gov.br/noticias/hmi/entregue-mais-um-aparelho-de-raio-x.html>  
<https://imperatriz.ma.gov.br/noticias/saude/socorrinho-ganha-aparelho-de-rio-x-novo.html>

2 idem

3 <https://servicos.imperatriz.ma.gov.br/contratos/>

