

**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

**PROCESSO Nº: 14.412/2018-e**

**PARECER Nº: 0259/2019-CF**

**EMENTA: Representação 16/2018-CF. Possíveis irregularidades em pagamentos efetuados à empresa HOSPFAR. Conhecimento. Realização de Inspeção. Atual fase processual: mérito. Unidade Técnica: improcedência da representação e arquivamento dos autos. Parecer divergente. Empresa suspensa de licitar e contratar com o setor público. Extensão a todos os entes. Reconhecimento judicial – TJDFT. Fato conhecido pela SES/DF. Determinações.**

Abordam os autos a Representação 16/2018-CF acerca de possíveis irregularidades, no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, relativamente aos pagamentos efetuados à empresa HOSPFAR Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda., desde 2014, na qual o MPC/DF requereu:

Segundo a Promotoria, "Causou estranheza a vultosa soma de pagamentos no ano de 2014, em comparação aos anos subsequentes, o que sugere possível favorecimento da empresa à época, compras em quantidade desnecessárias ou sobrepreço, a exigir averiguação".

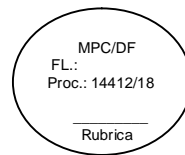
[...]

A questão, de fato, é intrigante. Vê-se que a despeito de suspender o fornecimento, conforme alegado, a empresa continuou recebendo vultosas cifras. Enquanto em um dos CNPJ, em 2014 (26.921.908/0002-02), a empresa não obteve qualquer pagamento, neste mesmo CNPJ, os valores, a partir de 2015, aumentaram bastante. A situação se inverte em outro CNPJ (26.921.908/0001-21), sendo que concentrava quase todos os pagamentos recebidos no exercício, diminuindo ano após ano nos exercícios posteriores, havendo até mesmo um que não consigna qualquer pagamento em 2017 (26.921.908/005-55), além de um deles (26.921.908/0003-93) não registrar qualquer pagamento desde 2014.

Com efeito, tratando-se de vultosa cifra, e a notícia de multas e inadimplemento, é importante que haja fiscalização a respeito da regularidade dos pagamentos efetuados e aquisições, ao menos por amostragem, sendo neste sentido a presente Representação.

2. A representação foi conhecida por meio da Decisão nº 2.329/2018, concedendo-se prazo para manifestação da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF e a empresa HOSPFAR Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda., que apresentaram suas argumentações, conforme e-DOCs C99E4004 e 993BCF4C, respectivamente.

3. A SES/DF e a HOSPFAR, em resumo ofertado pela Unidade Técnica, apresentaram suas argumentações nos seguintes termos:



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

**SES/DF**

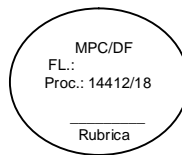
6. Por meio do referido Ofício foram encaminhados os seguintes documentos:

- lista das ordens bancárias emitidas em nome da empresa Hospfar, entre os anos de 2014 e 2018;
- Memorando SEI-GDF nº 152/2018-SES/FSDf: consolida os valores pagos à empresa nos exercícios em questão. No mais, alega incompetência daquele setor para se manifestar sobre informações adicionais;
- relação de ocorrências registradas no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF relacionadas com a execução de serviços por parte da Hospfar;
- Despacho SEI-GDF da Gerência de Sanções e Intercorrências na Execução: informa que aquela Gerência foi criada em 2016, razão pela qual as planilhas de controle de multas (anexas ao Despacho) somente contemplariam as sanções aplicadas a partir da criação daquela Gerência; e
- Despacho SEI-GDF da Subsecretaria de Administração Geral: apenas retrata as informações trazidas pela Diretoria Financeira do Fundo de Saúde e pela Gerência de Sanções e Intercorrências na Execução.

**HOSPFAR**

7. De maneira sucinta, a seguir, vamos relacionar as principais informações trazidas pela Manifestante:

- a gestão do ex-Governador Agnelo Queiroz teria trazido gravíssima turbulência financeira para a empresa, haja vista o suposto calote financeiro que teria sido aplicado pelo seu governo, bem como pelas pesadas multas imputadas à empresa, sem justa causa;
- os comunicados de suspensão dos fornecimentos, por parte da empresa, eram mecanismos de proteção contra a situação de total inadimplência da SES/DF. No auge da crise financeira, a empresa era credora do GDF/SES de R\$ 31.955.773,88, sendo R\$ 14.491.027,03, de 2014, e R\$ 17.464.766,85, de 2015;
- em 31/12/2014, o GDF teria reconhecido dívidas com a empresa em questão, referentes ao período compreendido entre 2010 e 2014, de R\$ 11.115.365,28;
- entre 2014 e meados de 2015 a SES/DF deixou de honrar seus compromissos financeiros junto aos fornecedores. A destacar o Decreto Distrital nº 36.182/2014, de 23/12/2014, que cancelou todas as notas de empenho emitidas a partir de maio de 2014 e que não se encontravam liquidadas;
- com a entrada em vigência do Convênio ICMS nº 93/2015-CONFAZ, em 01/01/2016, foi modificada a sistemática de cobrança do ICMS, obrigando distribuidores a pagarem a diferença de alíquota para as Unidades Federadas de origem e do destino, encarecendo o custo operacional muito acima do pretendido;
- para sobreviver à crise financeira, a empresa teve que diminuir seu tamanho (número de funcionários) e fechar as filiais de Belém, Cuiabá e Minas Gerais;
- a empresa estaria mudando seu modelo de negócio, saindo do setor público e se dirigindo para o setor privado;

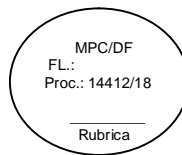


**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

- ponderou que fraude não se presume, deve ser provada. Nesse sentido, as suspeições levantadas não passariam de meras conjecturas, sustentadas em uma simples tabela de pagamentos;
- não se poderia falar em favorecimento à empresa em questão, uma vez que a SES/DF além de ser inadimplente, aplicou penalidades indevidas;
- informou que a Orientação Interpretativa CMED nº 2, de 13/11/2006, estabelece que o preço máximo de venda ao governo é o preço do fabricante, cabendo, nos casos de vendas de medicamentos de dispensação excepcional, hemoderivados e decorrentes de ação judicial, a aplicação do coeficiente de adequação de preço – CAP. Assim, não haveria sobrepreço nos ajustes envolvendo a Hospfar;
- relacionou os diferentes CNPJ's<sup>1</sup> pelos quais a Representante informa que a empresa recebeu valores da SES/DF, a despeito de suspender o fornecimento:

CNPJ	INFORMAÇÕES
26.921.908/0002-02	Filial Brasília: não houve pagamentos em 2014, mas sim em 2015
26.921.908/0001-21	Matriz: nele se concentravam todos os pagamentos, mas aos poucos foram diminuindo
26.921.908/0005-55	Filial Belo Horizonte: não consignou pagamento em 2017
26.921.908/0003-93	Filial Recife: não registrou pagamentos, desde 2014

- **noticiou que todos os CNPJ's se referem a uma única empresa, que tem o direito de escolher o melhor meio para elidir suas obrigações tributárias. Ademais, se houve alteração do CNPJ receptor dos pagamentos é porque a Administração deferiu o pedido formulado pela contratada;**
- informou que os pagamentos realizados durante a suspensão dos fornecimentos visaram impedir que o atendimento à saúde pública entrasse em colapso;
- **a empresa teria ficado, por dois anos, suspensa de licitar e contratar, por conta de um contrato junto ao Hospital Universitário de Santa Maria/RS. Por causa disso, a empresa deixou de participar de importantes licitações no Distrito Federal;**
- **a solução encontrada para normalizar o fluxo de caixa da empresa foi utilizar o CNPJ de outras filiais para receber seus pagamentos;**
- também houve a mudança do armazém de estoque da filial de Brasília para a matriz, e depois, a volta desse estoque para a filial. Decisões normais de uma empresa;
- houve questionamento judicial em razão de multas aplicadas pela SES/DF, com fundamento na exceção do contrato não cumprido, que totalizavam mais de R\$ 2,7 milhões, decorrentes de 172 processos administrativos. Segundo a Representada, ela somente não logrou êxito nas ações, porque não instruiu suficientemente os autos com elementos probatórios, embora o magistrado tenha reconhecido que existe assegurado o direito de suspender o fornecimento em razão da inadimplência administrativa;
- a Hospfar entende que a SES/DF lhe confiscou ilegalmente quase R\$ 5 milhões;
- em 15/10/2015 a Hospfar notificou extrajudicialmente a Secretaria de Saúde sobre a suspensão no fornecimento de medicamentos/materiais, até que a situação se



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

regularizasse. Do mesmo documento teriam sido encaminhadas cópias para o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e para esta Corte de Contas.

- antes (09/07/2015), já teria ocorrido reunião na 1ª PROSUS visando evitar a suspensão na prestação dos serviços. Nessa reunião, o Governo teria relatado a incapacidade de saldar as dívidas de 2014, mas teria se comprometido a pagar em dia os compromissos de 2015;
- reunião realizada em 24/02/2016, na mesma PROSUS, deixou consignado que o Governo não teria cumprido seus compromissos acordados, razão pela qual seriam propostos Inquérito Civil Público, seguido de Ação Civil Pública;
- os julgamentos dos processos punitivos, no âmbito administrativo, demoravam de 8 a 12 meses. A SES/DF passou a decidir nesses processos por reter os valores correspondentes à pretensão punitiva e liberar o saldo residual para os fornecedores. No início até que essa solução reduziu as perdas, mas com o passar do tempo foi se tornando inviável. Essa medida significava a execução provisória da multa, sem o regular processo administrativo;
- tal procedimento passou a ser padrão, sem que fossem analisadas as peças trazidas aos processos administrativos abertos. Uma verdadeira indústria de multas. Para exemplificar, trouxe na sua argumentação quatro exemplos (fls. 24/25 do e-doc 993BCF4C-e);

8. Após esse relato, assim conclui:

“1. Que o decréscimo de pagamento nos últimos anos se deve ao direito da representada Hospfar S/A de definir suas estratégias comerciais para escolher se participa ou não de certames licitatórios; ao fato de que perdeu o direito de representar alguns laboratórios fabricantes em razão do abalo de sua credibilidade; por causa da eficácia dos efeitos da suspensão do direito de licitar aplicada indevidamente pela Universidade Federal de Santa Maria/RS que se estendeu até o Distrito Federal impedindo-a de participar dos principais certames da SES/DF que geralmente se dão no final de um ano e no início do ano seguinte.

2. Que o tamanho do faturamento da empresa está diretamente relacionado a sua capacidade de participar de inúmeros certames e vencer seus concorrentes. Se esse faturamento aumenta ou diminui tanto pode ser porque venceu mais licitações ou que perdeu mais licitações ou que a Administração Pública está inadimplente com suas obrigações contratuais. Essas situações jamais poderão dar supedâneo para suspeitas de favorecimento indevido a empresa, de compras desnecessárias ou até mesmo de sobrepreço, a não ser, que o Ministério Público apresente ao menos um mínimo satisfatório de elementos indiciários.

3. Que as diversas ações judiciais visavam a anulação do ato administrativo que aplicou a penalidade de multa e se não logrou êxito (procedência do pedido) foi porque a representada não instruiu suficientemente os autos com elementos probatórios e não porque o magistrado entendeu inexistir o direito de suspender com base na exceção do contrato não cumprido.

4. **Que o uso dos CNPJ's de suas filiais visavam manter a continuidade de recebimento dos seus pagamentos da Hospfar S/A, para promover elisão fiscal e manter preço já pactuados por mudanças físicas dos locais dos seus depósitos de armazenamento.**” (destaques não existentes no original)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

4. O CT solicitou autorização para realização de Inspeção, autorizado pelo Relator, Conselheiro Márcio Michel Alves de Oliveira (e-DOC B848BF99). A amostra de pagamentos foi selecionada dentre os exercícios em que teria havido relatos de maiores problemas, 2014 e 2015, os mais relevantes, cujo tamanho levou em consideração “os seguintes fatos: não se tratar de auditoria; já haver inquérito civil público a respeito; e que a Representação não trouxe indícios claros de irregularidade”, sendo composta de seis aquisições referentes aos PEs 152/2012 e 257/2014, ambos examinados na Corte.

5. Realizada a Inspeção, a Unidade Técnica elaborou uma tabela com os pagamentos efetuados à empresa HOSPFAR, de 2014 a 2018, concluindo:

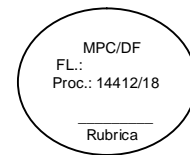
**Tabela 1 – Pagamentos à empresa Hospfar 2014-2018**

CNPJ	2014	2015	2016	2017	2018
<b>26.921.908/0002-02</b>	2.594.280,00	49.653.154,70	50.776.673,00	44.425.441,04	19.487.916,04
Filial Brasília	0,00	29.274.800,15	59.568.578,86	45.227.209,63	21.956.111,90
<b>26.921.908/0001-21</b>	53.122.909,70	16.823.631,42	143.733,08	10.548.331,52	120.496,26
Matriz	54.298.909,18	15.448.826,11	1.289.352,73	8.057.799,12	2.123.062,17
<b>26.921.908/0005-55</b>	646.188,95	2.813.826,16	1.009.813,93	0,00	0,00
Filial Belo Horizonte	6.360,06	1.823.125,75	1.190.696,23	0,00	0,00
<b>26.921.908/0003-93</b>	0,00	0,00	0,00	0,00	5.866.759,00
Filial Recife	0,00	0,00	0,00	0,00	6.539.764,68
<b>TOTAL</b>	<b>56.363.378,65</b>	<b>69.290.612,28</b>	<b>51.930.220,01</b>	<b>54.973.772,56</b>	<b>25.475.171,30</b>
	<b>54.305.269,24</b>	<b>46.546.752,01</b>	<b>62.048.627,82</b>	<b>53.285.008,75</b>	<b>30.618.938,75</b>

Fonte: SISCOEX – Sistema de Controle Externo.

Obs: Os casos em que o total empenhado é inferior ao total pago decorre do pagamento de restos a pagar inscritos no ano anterior.

- houve significativa redução dos valores pagos à empresa Hospfar no exercício de 2018, enquanto nos demais os valores giraram em torno de R\$ 54 milhões, com leve variação positiva em 2016 e negativa em 2015, possivelmente em decorrência de restos a pagar de 2015, pagos em 2016; e
  - enquanto em 2014 os valores pagos foram preponderantemente realizados no CNPJ da matriz, nos demais anos esses valores foram migrando para as filiais. A filial Brasília registra pagamentos a partir de 2015, a de Recife somente em 2018 e a de Belo Horizonte até 2016.
6. Destacou, ainda, após análise dos processos de aquisições solicitados:
- os pagamentos foram realizados nos mesmos CNPJ's das empresas habilitadas/contratadas;
  - houve atrasos, por parte da SES/DF, em realizar parte dos pagamentos verificados;
  - identificou-se uma situação em que houve atraso de 26 dias no fornecimento do produto, com aplicação de multa à empresa (dedução do valor a receber). Em outro caso observado, a Hospfar requereu o cancelamento de item registrado em Ata de Registro de Preços, tendo-lhe sido aplicada multa; e
  - com relação à regularidade dos procedimentos licitatórios (necessidade da compra, justificativa do preço e da empresa vencedora) não ficou caracterizada irregularidade. Registre-se que ambos os pregões foram submetidos ao controle desta Corte (Processos nos 17.910/12 e 21.488/14). Nesses autos foi autorizado o



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

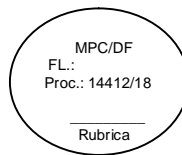
prosseguimento dos certames, sendo os processos arquivados, sem a necessidades de adoção de medidas complementares.

7. Assim, para examinar o mérito da representação, destacou as questões tratadas na representação em quatro tópicos:

- Variação relevante dos valores pagos a essa empresa, quando se compara os valores dispendidos a partir de 2014
- Recebimento de recursos em CNPJ's distintos, a despeito da suspensão no fornecimento
- Diversas ações judiciais em que a empresa requer o direito à suspensão temporária dos fornecimentos, em virtude da falta de pagamento
- Multas aplicadas à empresa, pela SES/DF, em razão da suspensão do fornecimento dos produtos ajustados pelas partes

8. Em relação aos dois primeiros tópicos, analisados em conjunto devido ao relacionamento entre eles, o CT ressaltou:

- quaisquer inferências relacionadas aos macrovalores auferidos pela empresa apenas podem indicar algum indício, mas não são suficientes para caracterizar irregularidade, tendo a empresa informado que *“reduziu sua atuação junto ao setor público, bem como as dificuldades enfrentadas pela empresa nas contratações junto ao GDF, seriam suficientes para justificar a redução dos pagamentos verificadas no ano de 2018”*.
- Quanto à manutenção dos valores nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, ponderou:
  - em um dos processos examinados, o atraso resultou em multa, descontada no ato do pagamento decorrente da entrega atrasada. Essa situação, inclusive, faz parte da manifestação da empresa, por entender que essa medida se tratava da execução provisória da multa, sem o regular processo administrativo;
  - o pagamento decorre da efetiva entrega. Se houve atraso, mas se o fornecimento foi realizado dentro do exercício, não se verificará relevante impacto em termos de pagamento;
  - os contratos referem-se, em sua grande maioria, a fornecimentos em lotes e não à prestação de serviços contínuos; e
  - no ano de 2015, exercício a partir do qual a empresa mais se rebelou contra a inadimplência da SES/DF (por meio do Ofício nº 1006/2015 notificou extrajudicialmente a suspensão dos fornecimentos), o total empenhado foi o maior entre os anos em exame, ou seja, mesmo que a suspensão no fornecimento tivesse reflexo nos pagamentos, esse impacto não seria suficiente, como não foi, para tornar os pagamentos nesse exercício infinitamente inferiores aos dos demais anos.
- Com relação aos pagamentos em CNPJ distintos, destacou:



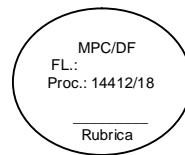
**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

- nos processos fiscalizados, identificamos a participação da Matriz e da filial de Brasília da empresa Hospfar. Em ambos, os pagamentos foram realizados para o mesmo CNPJ que apresentou a documentação de habilitação e que possuía ata registrada;
- doutrina<sup>7</sup> e jurisprudência<sup>8</sup> têm caminhado no mesmo sentido: no âmbito do direito civil, matriz e filial nada mais são do que estabelecimentos de uma mesma pessoa jurídica e no campo do direito tributário, possuem personalidade jurídica própria. Importante, sobretudo para as licitações e contratações, que a regularidade fiscal apresentada refira-se ao CNPJ participante do certame. Registre-se, por outro lado, que há certos tributos (ex: INSS e FGTS) cujo recolhimento pode ocorrer de forma centralizada, sendo a certidão expedida em nome da matriz; e
- demais aspectos relacionados à opção da empresa por optar em entrar em um certame licitatório, por meio de sua Matriz ou de alguma de suas filiais, não está no campo de atuação da Administração Pública, desde que, sob pena de burla à licitação, a executora do contrato seja a mesma pessoa jurídica que apresentou a documentação hábil a participar do certame. Não há, nos autos, prova de que tenha ocorrido a situação aqui caracterizada como irregular.

9. Assim, o CT concluiu que, *“diante da falta de evidências concretas que demonstrem a realização de pagamentos, sem a contraprestação respectiva, não há como indicar a existência de irregularidades”*, bem como não identificou irregularidade na contratação da empresa HOSPFAR por meio de diferentes filiais.

10. A Unidade Técnica, **quanto aos dois últimos tópicos indicados no § 7º supra**, também analisados em conjunto devido à estreita relação entre eles, ressaltou:

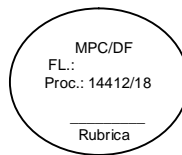
- No Processo nº 060.010.746/2015, cuja estimativa de fornecimento era de R\$ 2.857.927,20, a empresa foi multada em R\$ 388.106,52 (mora e punitiva), por atraso de 26 dias no fornecimento do fármaco “linezolidina”, valor descontado do crédito da empresa por conta da entrega do produto. A HOSPFAR interpôs recurso administrativo, negado pela SES/DF, sendo judicializada a questão - 0705213-90.2018.8.07.0018. Em 25.03.2019, foi julgado improcedente o pedido da empresa. Consta do andamento processual que houve juntada de petição de apelação, em 12.04.2019.
- No Processo nº 060.005.244/2012, em 2016, a empresa HOSPFAR foi multada em R\$ 11.689,98, por solicitar o cancelamento de item registrado em ata, tendo requerido a não aplicação da penalidade, por ausência de motivo. A SES/DF, 7.10.2016, aplicou a penalidade. Em junho de 2017, a empresa requer que a SES/DF delibere sobre o recurso apresentado. Assim, o Secretário negou provimento ao recurso, cujo teor foi dado conhecimento à empresa em 25.10.2017.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

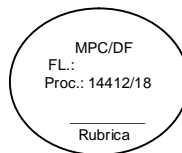
- Ainda em relação às multas, o CT indicou o processo TJDFT 2016.01.1.080544-0, proposta pela HOSPFAR, e apresentou suas conclusões a respeito do julgado:
- nada impede a incidência cumulada de multas moratórias e compensatórias;
  - prévia notificação extrajudicial acerca da suspensão no fornecimento de medicamentos não tornam injustificadas as multas aplicadas;
  - prestado o serviço ou fornecido o produto, não pode o ente distrital eximir-se do respectivo pagamento, sob pena de ficar caracterizado enriquecimento sem causa; e
  - cumpria à autora juntar cópias integrais dos processos administrativos, sem as quais não há como analisar de forma individualizada cada uma das multas imputadas à empresa.
- Além disso, apontou mais quatro ações relacionadas às multas aplicadas pela SES/DF, tratadas nos autos, cuja informações **foram complementadas pelo MPC/DF**:
- **0703689-58.2018.8.07.0018**: *“Trata-se de ação anulatória de ato administrativo cumulada com pedido de restituição de indébito proposta por HOSPFAR INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES S.A. em face de DISTRITO FEDERAL”*. Inicialmente, os pedidos foram julgados improcedentes. Na Apelação, em 13.03.2019, a empresa obteve êxito, conforme Acórdão 1156972: *“Diante do exposto, **DOU PROVIMENTO** ao recurso para, reformando a sentença, julgar procedente a pretensão inicial e declarar a nulidade das sanções impostas derivadas dos descumprimento contratual “sub judice” e condenar o DISTRITO FEDERAL a restituir integralmente os valores das multas acrescidos de juros e correção monetária, nos termos do art. 1º-F da Lei 9.494/97 e REsp 1.492.221/PR”*.
  - **0703950-23.2018.8.07.0018**: *“HOSPFAR INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES S.A propõe a presente ação, subordinada ao procedimento comum, em desfavor do DISTRITO FEDERAL, partes qualificadas nos autos.”*. Em 20.08.2018, a empresa obteve êxito na Primeira Instância: *“Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido formulado para anular a multa pelo atraso na entrega dos medicamentos, objeto da nota de empenho 2016NE00698. Resolvo o mérito na forma do art. 487, I, do CPC.”*. Há informação de que os autos foram remetidos para o Segundo Grau, não sendo possível o acesso (16.04.2018)
  - **070428627.2018.8.07.0018**: *“Cuida-se de Apelação Cível interposta por HOSPFAR INDUSTRIA E COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES S.A. (requerente) contra a sentença (id. 6531400) proferida pelo juízo da 7ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal, que indeferiu os pedidos de anulação do ato administrativo que reteve parte do pagamento pelas notas de empenho nº 2016NE00956, 2016NE01052, 2016NE00614 e 2016NE01118.”*. Na hipótese, em 29.03.2019, foi negado provimento à Apelação: *“Ante o exposto, NEGOU PROVIMENTO à Apelação, mantendo-se na íntegra a sentença recorrida.”*





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

- **0705213-90.2018.8.07.0018:** “*HOSPFAR INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES S/A. ajuizou ação declaratória em desfavor do DISTRITO FEDERAL, partes qualificadas nos autos, alegando, em síntese, que recebeu nota de empenho em 8/1/2016 com prazo de 10 (dez) dias uteis para a entrega do produto, mas o réu estava inadimplente com vários pagamentos há mais de 120 (cento e vinte) dias relativos ao ano de 2014 e 2015 e ela já havia comunicado em 15/10/2015 a suspensão do fornecimento dos produtos até a regularização dos pagamentos*”. Em 25.03.2019, foi julgado improcedente o pedido: “*Em face das considerações alinhadas JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO e, de consequência, julgo o processo com resolução de mérito, com espeque no artigo 487, I do Código de Processo Civil.*”. Há informação de que foi juntada petição de apelação.
- Ademais, destacou a “*existência de Inquérito Civil Público – ICP (Processo nº 08190.041524/17-30) em trâmite na 3ª PROSUS – Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde, objetivando a apuração de fatos relacionados com a temática trazida pela Representação exordial*”. Referido ICP estaria “*aos cuidados da Promotora de Justiça Fernanda da Cunha Moraes*”
11. Assim, entendeu que, “*Ante à judicialização da aplicação de multas à empresa Hospfar; a existência de apurações em curso no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e a não identificação de irregularidades, não há medidas adicionais a serem tomadas por essa Corte de Contas, nesse momento processual*”. (destaquei)
12. Eis a conclusão da Unidade Técnica:
41. Com base nas informações disponíveis tem-se que:
- em linhas gerais, os pagamentos à empresa Hospfar se mantiveram em patamares similares até 2017, considerando todas as filiais. Apenas em 2018 houve significativa redução. Por outro lado, houve variação na participação dos valores recebidos por cada uma das filiais da referida empresa, durante esse período. A alteração na participação dessas filiais e da empresa como um todo é justificada na manifestação da Hospfar;
  - não se identificou irregularidade na realização de pagamentos a diferentes CNPJ's, uma vez que esses pagamentos seriam destinados aos CNPJ's habilitados no certame;
  - a escolha da empresa por participar dos certames, por meio de determinada filial, não está no campo de atuação da Administração Pública;
  - com relação à regularidade dos procedimentos licitatórios (necessidade da compra, justificativa do preço e da empresa vencedora), a inspeção não identificou irregularidade. Registre-se que ambos os pregões examinados foram submetidos ao controle desta Corte (Processos nos 17.910/12 e 21.488/14). Nesses autos foi autorizado o prosseguimento dos certames, sendo os processos arquivados, sem a necessidade de adoção de medidas complementares; e
  - a judicialização da aplicação de multas à empresa Hospfar e a existência de apurações em curso no âmbito do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (ICP), quando analisada em conjunto com as demais conclusões, demonstram não



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

haver medidas adicionais a serem tomadas por essa Corte de Contas, nesse momento processual.

13. Finalizando, sugeriu ao e. Tribunal conhecer dos documentos que indica e, no mérito, considerar improcedente a Representação 16/2018-CF.

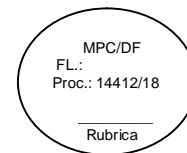
14. Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para parecer, que, de plano, concorda com as conclusões, contidas no § 11 supra, acerca da temática relacionada às multas aplicadas pela SES/DF no âmbito administrativo, uma vez que, descumpridas as regras contratuais, uns dos caminhos a ser trilhado pela Administração é a aplicação de sanção à contratada, ainda que, em alguns casos, como na hipótese vertente, a empresa possa obter êxito na seara judicial.

15. Todavia, discorda da forma como foram escolhidos os pagamentos para compor a amostra. É que tais pagamentos se referem a aquisições decorrentes dos PEs 152/2012 e 257/2014, ambos examinados na Corte, o que, em tese, implica menor possibilidade de ocorrência de sobrepreço, um dos itens a serem examinados, conforme peça exordial. Em realidade, os resultados alcançados pela Inspeção poderiam ser de maior envergadura, diante da possibilidade de examinar aquisições de itens adquiridos pela SES/DF que não passaram pelo crivo do TCDF.

16. Nada obstante, ainda, causa estranheza ao MPC/DF o fato de a empresa ter sido apenas diversas vezes, seja por atraso na entrega do produto ou por cancelamento de item registrado em ata, ou outro motivo não identificado nos autos, e, ainda assim segue fornecendo produtos à SES/DF em razão de recentes licitações, a exemplo das ARPs 99/2018 (DODF de 25.05.2018), 221/2018, 248/2018 e 347/2018 (DODF de 21.11.2018), 429/2018, 487/2018 (DODF de 24.12.2018) e 515/2015 (convocação para assinatura da ata publicada no DODF de 20.02.2019), bem como do PE por SRP 25/2019, conforme resultado publicado no DODF de 21.03.2019.

17. Em suas justificativas, a empresa HOSPFAR, ao abordar a percepção de valores em diversos CNPJs, afirmou *“que todos os CNPJ’s se referem a uma única empresa”* e que teria direito de escolher o melhor meio para elidir suas obrigações tributárias. Informou, ainda, que a **“empresa teria ficado, por dois anos, suspensa de licitar e contratar, por conta de um contrato junto ao Hospital Universitário de Santa Maria/RS. Por causa disso, a empresa deixou de participar de importantes licitações no Distrito Federal”**. (destaquei)

18. Sobre a suspensão de licitar e contratar informada pela empresa, verifico que impetrou, no TJDF, Mandado de Segurança Preventivo, com pedido de liminar, visando à *“(I) autorização para participar dos certames licitatórios realizados pela impetrada, a fim de ser aceito o credenciamento da parte autora no pregão nº 314/2017, o qual será realizado em 13/12/2017, às 9:00 horas; (II) requer a abstenção da impetrada de praticar quaisquer atos que visem excluir a impetrante de outras licitações ou a frustrar a tutela antecipada a ser concedida; (III) bem como que se abstenha de cancelar as atas de registro de preço em vigor ou futuras, conforme inicial”*, em razão de *“sanção de suspensão de licitar e contratar com a Administração do Hospital Universitário da Universidade Federal de Santa Maria/RS, pelo período de 2 (dois) anos, com base no artigo 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

19. A liminar foi negada pelo juízo Singular, mantida no AGI 0701040-77.2018.8.07.0000<sup>1</sup>, que indeferiu a tutela antecipada. No mérito, a segurança foi denegada e não houve interposição de recurso, sendo os autos arquivados definitivamente em 9.04.2018.

20. Aqui, confirma-se no âmbito do Poder Judiciário, uma vez mais, o entendimento deste MPC/DF acerca da extensão dos efeitos da sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, prevista no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93, a todos os entes da Federação e não apenas ao órgão/entidade sancionador. Na hipótese vertente, a sanção foi aplicada em grau máximo, dois anos, o que deixa transparecer, a gravidade dos motivos ensejadores da penalidade aplicada.

21. Eis alguns julgados do STJ que corroboram a tese, de longa data:

RECURSO ESPECIAL Nº 151.567 - RJ (1997/0073248-7)

RELATOR : MINISTRO FRANCISCO PEÇANHA MARTINS

RECORRENTE : SANTHE INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MÓVEIS LTDA

ADVOGADO : ÁLVARO ALMERIO DE AZEVEDO PESSOA DOS SANTOS E OUTRO

RECORRIDO : MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

ADVOGADO : HELOÍSA CYRILLO GOMES E OUTROS

EMENTA: ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA – LICITAÇÃO – SUSPENSÃO TEMPORÁRIA – DISTINÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INEXISTÊNCIA – IMPOSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE LICITAÇÃO PÚBLICA – LEGALIDADE – LEI 8.666/93, ART. 87, INC. III.

- É irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública e Administração, por isso que ambas as figuras (suspensão temporária de participar em licitação (inc. III) e declaração de inidoneidade (inc. IV) acarretam ao licitante a não-participação em licitações e contratações futuras.

- A Administração Pública é uma, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum.

- A limitação dos efeitos da “suspensão de participação de licitação” não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública.

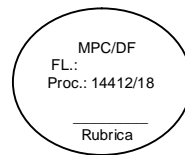
- Recurso especial não conhecido. (DJ 14/04/2003 p. 208)

---

<sup>1</sup> Decisão final no AGI: De acordo com as informações trazida por ofício emitido pela vara originária, constata-se que a decisão interlocutória agravada restou suplantada por decisão definitiva, ou seja, o mandado originário teve a segurança denegada, fundamento no art. 487, I, do Código de Processo Civil, evidenciando a superveniente perda de objeto da pretensão do agravante, restando prejudicada a análise do mérito do presente agravo.

Com efeito, a prolação de sentença na ação originária caracteriza a perda superveniente do objeto do agravo de instrumento, porquanto, mesmo que haja eventual provimento do agravo, seus efeitos não poderão se sobrepor à sentença, a qual somente poderá ser reformada pela respectiva via recursal.

Por todo o exposto, NÃO CONHEÇO do agravo de instrumento, com fundamento nos artigos 932, III, do Código de Processo Civil.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 19.657 - DF (20130008046-9)

RELATORA : MINISTRA ELIANA CALMON  
IMPETRANTE : COZIL EQUIPAMENTOS INDUSTRIAIS LTDA  
ADVOGADO : PAULO CÉSAR CARMO DE OLIVEIRA E OUTRO(S)  
IMPETRADO : CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO  
INTERES. : UNIÃO

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. PENALIDADE APLICADA COM BASE NA LEI 8.666/93. DIVULGAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA GERENCIADO PELA CGU. DECADÊNCIA. LEGITIMIDADE PASSIVA. LEI EM TESE EOU ATO CONCRETO. DANO INEXISTENTE.

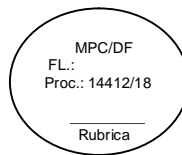
1. O prazo decadencial conta-se a partir da data da ciência do ato impugnado, cabendo ao impetrado a responsabilidade processual de demonstrar a intempestividade.
2. A Controladoria Geral da União é parte legítima para figurar em mandado de segurança objetivando atacar a inclusão do nome da empresa no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, por ela administrado.
3. O writ impugna ato concreto, oriundo do Ministro dirigente da CGU, inexistindo violação de lei em tese.
4. Nos termos da jurisprudência desta Corte, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei 8.666/93, suspendendo temporariamente os direitos da empresa em participar de licitações e contratar com a administração é de âmbito nacional. (destaquei)
5. Segurança denegada. (DJe 23/08/2013)

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.382.362 - PR (20130134522-6)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA  
AGRAVANTE : DALTRE CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA  
ADVOGADO : MARIA ADRIANA PEREIRA DE SOUZA - PR025718  
AGRAVADO : ESTADO DO PARANÁ  
PROCURADOR : AUDREY SILVA KYT E OUTRO(S) - PR044763

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DE PARTICIPAR DE LICITAÇÃO E IMPEDIMENTO DE CONTRATAR. ALCANCE DA PENALIDADE. TODA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2).
2. De acordo com a jurisprudência do STJ, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993 não produz efeitos apenas em relação ao ente federativo sancionador, mas alcança toda a Administração Pública (MS 19.657/DF, rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013).
3. Agravo desprovido. (DJe: 31/03/2017)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

22. Na fundamentação do *mandamus* é revelada que a “*impetrante, em 22 de agosto de 2017, sofreu sanção de suspensão de licitar e contratar com a Administração do Hospital Federal de Santa Maria/RS, pelo período de 02 (dois) anos, consoante artigo 87, inciso III, Lei nº 8.666/93*”, inclusive com **afirmação da SES/DF** no sentido de que “a inabilitação da impetrante no referido pregão, se deu com base na impossibilidade de contratação, tendo em vista a existência da sanção em questão, seguindo estritamente o disposto em Lei e coadunando-se com as orientações dos órgãos de controle”. (destaquei)

23. Todavia, em que pese o fato de a SES/DF ter conhecimento de que a empresa foi penalizada com suspensão de participar de licitação e contratar com a Administração Pública, **por dois anos**, bem como a referida decisão judicial, a HOSPFAR participou de diversas licitações, inclusive com adjudicação e homologação de vários itens, conforme demonstrado no parágrafo 16 supra.

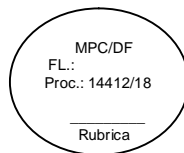
24. O que ocorre, então, com os contratos já assinados com empresa? Na visão Ministerial, na hipótese de os contratos terem sido assinados antes da ocorrência da penalidade, estes devem seguir seu curso até a expiração do prazo. Todavia, aqueles assinados após a fatídica data, não devem ter prosseguimento. Na hipótese vertente há um agravante: a própria SES/DF, em juízo, afirmou que tinha conhecimento da penalidade aplicada e que teria inabilitado a HOSPFAR por esse motivo. Todavia, repise-se, a HOSPFAR continuou participando de licitações promovidas pela SES/DF.

25. Cabe, então, determinar à SES/DF que indique todos os contratos e atas de registro de preços assinados com a HOSPFAR após o trânsito em julgado da sentença proferida no Processo nº 0713536-21.2017.8.07.0018, parte integrante deste parecer, bem como os respectivos pregoeiros e os signatários, pela SES/DF, dos contratos e atas.

26. Outra questão relevante diz respeito à possibilidade de uma empresa participar de licitações com CNPJ de filiais diverso daquele que sofreu a sanção de licitar ou contratar. Na visão Ministerial a resposta é **negativa**. Isso porque seria muito fácil burlar a sanção, bastando abrir uma filial. O que se deve preservar é o interesse público subjacente às contratações efetivadas pela Administração. Ora, se a empresa foi sancionada por um órgão, e aqui se desconhece o grave motivo da sanção, não é desarrazoado manifestar preocupação com a possibilidade de o fato ocorrer em outra contratação. Talvez, os motivos que levaram a SES/DF a aplicar diversas multas tenham relação com aqueles que ensejaram a aplicação da sanção prevista no art. 87, inciso III, da Lei nº 8.666/93 por órgão de outro ente federativo.

27. Significa dizer que o impedimento para licitar e contratar com a administração, além de se estender a todos os entes da federação, abrange a matriz e suas filiais. Como bem destacou a Unidade Técnica, matriz e filiais, embora com CNPJs diferentes (apenas quanto aos dígitos após a barra “/”), na realidade se trata de uma só empresa. Apenas para fins tributários/fiscais<sup>2</sup>, são

<sup>2</sup> CTN - Art. 127. Na falta de eleição, pelo contribuinte ou responsável, de domicílio tributário, na forma da legislação aplicável, considera-se como tal:  
[...]



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

considerados contribuintes autônomos/diferentes, daí a afirmação da empresa no sentido de “*que todos os CNPJ’s se referem a uma única empresa*” e que teria direito de escolher o melhor meio para elidir suas obrigações tributárias. Exemplo claro a respeito é a cobrança do IPTU, que é devido ao município da localização do imóvel.

28. Nesse sentido já se manifestou a Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Parecer nº 607/2012-PRPOCAD/PGDF<sup>3</sup>:

Parecer n. 607/2012-PROCAD/PGDF  
Processo n. 0370-000141/2012  
Interessada: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal  
Assunto: Aplicação de penalidade. Matriz e Filial. CNPJ diferentes.

Folha nº.: 63  
Processo nº.: 330.000141  
Rubrica: *[assinatura]*  
Matrícula nº.: 33027-1

**EMENTA**

**DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO ADMINISTRATIVO PARA FORNECIMENTO DE CAFÉ A SER FIRMADO COM A FILIAL. MATRIZ APENADA COM SUSPENSÃO DE CONTRATAÇÃO. CNPJs DIFERENTES. EXTENSÃO. PRECEDENTES.**

I - Somente para fins fiscais, por ficção jurídica, é que se pode considerar os estabelecimentos comerciais e industriais como pessoas jurídicas autônomas, com CNPJ diferentes e, portanto, contribuintes isolados, conforme jurisprudência do TRF-1ª Região e do STJ.

II – No mais, a sociedade empresária possui personalidade jurídica única, sendo que seus estabelecimentos secundários (filiais) não podem ser considerados de forma isolada para fins de aplicação de penalidades administrativas em contratos públicos. Assim, as penalidades de declaração de inidoneidade ou suspensão alcançam toda a empresa, incluindo matriz e filiais. Segundo entendimento do TCU, admitir o contrário seria permitir a criação de “precedente para burlar as premissas básicas dos legisladores quando da instituição desses controles, permitindo que se tratasse de forma diferente fornecedores que possuem, em comum, uma mesma personalidade jurídica”.

III - A expressão “Administração” contida no artigo 87 da Lei de Licitações tem seus efeitos estendidos a todos os órgãos ou entidade, seja federal, estadual, distrital ou municipal, da Administração Pública direta ou indireta, segundo entendimento do STJ e do TRF-1ª Região.

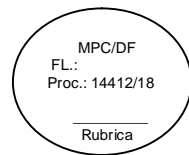
IV – Parecer no sentido de que a penalidade apurada em nome da empresa Odebretch Comércio e Indústria de Café Ltda. alcance a matriz e suas filiais, razão pela qual a secretaria consultante está impossibilitada de firmar a contratação almejada.

Procurador-Geral do DF  
em 15/06/12 é pelo  
Ex.mo Sr. Governador do  
DF em

27. Ante o exposto, considerando que a empresa, matriz e filiais, foi suspensa de licitar e contratar com a Administração Pública, por dois anos, em razão de sanção aplicada em agosto de 2017 e em conformidade com o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o Ministério Público de Contas opina por que o e. Tribunal:

II - quanto às pessoas jurídicas de direito privado ou às firmas individuais, o lugar da sua sede, ou, em relação aos atos ou fatos que derem origem à obrigação, o de cada estabelecimento;

<sup>3</sup> <http://parecer.pg.df.gov.br/arquivo/PROCAD/2012/PROCAD.0607.2012.pdf>



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL**

- I – considere procedente a representação Ministerial;
- II – informe aos órgãos e entidades do Distrito Federal que a empresa Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda., seja pela matriz ou por suas filiais, está impedida de licitar e contratar com a Administração Pública, **por dois anos**, em razão de sanção de suspensão de licitar e contratar aplicada em 22.08.2017;
- III – determine à SES/DF que:
- a) deixe de efetuar aquisições da empresa Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda., matriz e filiais, em relação às Atas de Registro de Preços ainda vigentes e assinadas após a suspensão temporária para licitar e contratar com o setor público, ocorrida em 22.07.2017, abrindo oportunidade para que o segundo colocado possa ofertar os itens homologados e adjudicados à referida empresa;
  - b) Não prorrogue os contratos assinados com a empresa Hospfar Indústria e Comércio de Produtos Hospitalares Ltda., matriz e filiais;
  - c) indique todos os contratos e atas de registro de preços assinados com a HOSPFAR, matriz e filiais, após o trânsito em julgado da sentença proferida no Processo nº 0713536-21.2017.8.07.0018, ocorrido em 21.03.2018, bem como os respectivos pregoeiros e os signatários, pela SES/DF, dos contratos e atas.

É o parecer.

Brasília, 6 de maio de 2019.

**CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA**

Procuradora-Geral