

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

PROCESSO: 28502/2018-e

ASSUNTO: Contratos, Convênios e outros ajustes

PARECER: 308/2019-CF

EMENTA: CONTRATOS. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS SEM COBERTURA CONTRATUAL. CORPO TÉCNICO POR AUDIÊNCIA DO RESPONSÁVEL. PARECER DO MPC/DF CONVERGENTE COM A UNIDADE TÉCNICA

Cuidam os autos da apuração relativa à execução de serviços sem cobertura contratual no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF –, no exercício de 2018, em atendimento ao item IV, “b”, da Decisão n.º 4.145/2018 (cópia anexada à Peça n.º 3 deste Processo, e-DOC n.º A5ADA5C2):

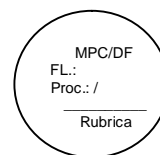
“IV – autorizar: ... b) a instauração de processos específicos, caso ainda não tenham sido autuados, para apurar a execução de serviços sem cobertura contratual nos anos de 2017 e 2018, tendo como referência a fiscalização objeto do Processo n.º 38.703/2016”.

2. Da Informação n.º 36/2019 – 2ª DIACOMP, destaca-se:

4. Após a aplicação dos procedimentos descritos, foram identificados 204 registros de empenhos², emitidos para 39 credores distintos¹. Tais registros confirmam a existência de um saldo de R\$ 179 milhões de despesa empenhada referente a serviços prestados sem cobertura contratual em 2018, conforme detalhado nos Papeis de Trabalho associados eletronicamente aos autos e listados abaixo:

- a) Papel de Trabalho n.º 01: Relação de **notas de empenho**, por credor, em ordem alfabética, com a respectiva descrição dos itens;
- b) Papel de Trabalho n.º 02: Relação de **processos**, por credor, em ordem alfabética;
- c) Papel de Trabalho n.º 03: Relação de **credores**, quantidade de notas de empenho emitidas e valor total, em ordem decrescente de valor;
- d) Papel de Trabalho n.º 04: Relação de **serviços prestados** e respectivos credores;

¹ Considerando-se distintos os credores que possuem matriz e filiais, com CNPJs distintos.



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

e) Papel de Trabalho n.º 05: Relação de **ordens bancárias** emitidas em 2017 para os respectivos empenhos.

(...)

7. Por meio da Tabela 3, pode-se observar que, no exercício de 2018, houve redução de 68% no montante empenhado sem cobertura contratual, em relação ao exercício de 2017. Houve, também, redução de 18% na quantidade de credores beneficiados com tal tipo de despesa. Outrossim, da Tabela 2, verifica-se que, em 2018, os serviços de vigilância e telefonia deixaram de ser executados sem cobertura contratual.

8. Ademais, observa-se que os serviços de limpeza e conservação e alimentação hospitalar representam 81,6% do total dos serviços prestados sem cobertura contratual em 2018. Tais serviços, dada sua perenidade e baixa complexidade, poderiam ter sido contratados mediante licitação pelos gestores responsáveis.

9. Por fim, por meio da tabela a seguir, apresenta-se a comparação da proporção dos serviços prestados sem cobertura contratual em relação a todos os valores empenhados pela Pasta.

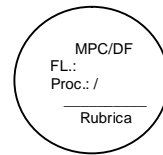
Tabela 4: Proporção serviços prestados sem cobertura x empenhos totais (R\$ milhões)

Descrição	2017	2018
(A) Empenhos totais	3.970,2	4.123,9
(B) Empenhos relativos a serviços sem cobertura contratual	567,1	179,0
Proporção serviços sem cobertura (B/A)	14,3%	4,3%

II. IRREGULARIDADES E RESPONSABILIZAÇÃO

10. Constatou-se que os atos praticados constituem grave irregularidade, uma vez que o gestor responsável não promoveu a tempestiva e regular contratação dos serviços identificados, em descumprimento aos seguintes dispositivos legais:

a) Art. 60 da Lei n.º 4.320/64: veda a realização de despesa sem prévio empenho, ou seja, a obrigação de se empenhar a despesa antes de executá-la. Os empenhos emitidos pela SES/DF ocorreram em momento posterior à prestação do serviço, o que afronta esse dispositivo;



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

- b) Art. 63, § 2º, inciso I, da Lei n.º 4.320/64: estabelece que a liquidação da despesa terá por base o contrato, ajuste ou acordo respectivo. No caso analisado não foi firmado nenhum contrato, ajuste ou acordo pela SES/DF;
- c) Art. 60, § único, da Lei n.º 8.666/93: estabelece que é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração. Tal irregularidade foi flagrantemente cometida pela SES/DF, tendo em vista que não houve procedimento licitatório regular e nem contrato formal, nos termos legais exigidos, o que caracteriza a situação descrita no normativo;
- d) Art. 50, § 1º, do Decreto n.º 32.598/2010: estabelece que a emissão de Nota de Empenho será precedida de licitação. Na presente análise, restou comprovado pelos empenhos emitidos (Papel de Trabalho n.º 01) que as despesas realizadas apresentavam natureza indenizatória, sem cobertura contratual.

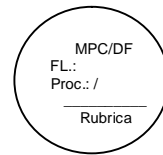
11. Em face disso, a despeito de se observar uma redução nos valores empenhados para serviços sem cobertura contratual, entende-se que, assim como deliberado pela Corte nos autos de nº 28.472/20182, deve ser chamado em audiência o responsável indicado na Matriz de Responsabilização (Peça n.º 04, eDOC n.º 48E22837), para que apresente suas razões de justificativa pelas irregularidades ali apontadas, haja vista a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994, c/c o art. 272, inciso II, do RI/TCDF, bem como da pena de inabilitação, pelo período de 5 a 8 anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública do Distrito Federal, nos termos do art. 60 da LO/TCDF.

12. Outrossim, a irregularidade deve ser considerada pela Corte quando do julgamento das contas anuais da Jurisdicionada, referentes ao exercício de 2018, motivo pelo qual foi feita a indicação nesse sentido em campo apropriado deste Processo no e-TCDF.

3. Por fim, sugere ao Tribunal:

- I. conhecer da presente Informação e seus respectivos Papeis de Trabalho;

² Decisão nº 539/2019: II – determinar, com esteio no art. 43, inciso II da Lei Complementar n.º 01/1994, a audiência do responsável indicado na Matriz de Responsabilização, para que apresente suas razões de justificativa pelas irregularidades ali apontadas, no prazo de 30 (trinta) dias, ante a possibilidade de aplicação da multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/1994,



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

II. determinar, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei Complementar nº 01/94, a audiência do responsável indicado na Matriz de Responsabilização (Peça n.º 4, e-DOC n.º 96AE8DEE-e), para que apresente suas razões de justificativas pelas irregularidades ali apontadas, no prazo de 30 (trinta) dias; III. autorizar:

- a) o encaminhamento de cópia do relatório/voto do Relator e da Decisão que vier a ser proferida ao responsável chamado em audiência, para subsidiar o cumprimento do item II acima;
- b) o retorno dos autos à SEACOMP, para as providências cabíveis.

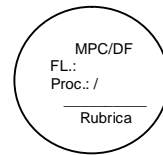
4. Passo a opinar. O encaminhamento proposto pelo Corpo Instrutivo é pertinente, tendo em conta a gravidade dos fatos apurados, que demonstram desrespeito a diversos normativos, conforme apontado.

5. Destaca-se que este MP de Contas, na manifestação apresentada na apreciação do Relatório Prévio das Contas de Governo de 2017, ressaltou, no tocante à realização de despesas sem cobertura contratual:

“Como consignado, é **falha grave, recorrente e imprudente** e enseja **IRREGULARIDADE** às Contas de 2017. Adicionalmente, o MPC/DF entende que o assunto requer **DETERMINAÇÃO** da Corte para que o Chefe do Poder Executivo do Distrito Federal exerça o dever de supervisão contra a falta de planejamento, a desídia administrativa ou a má gestão dos recursos, em desconformidade com o art. 60, *caput* e parágrafo único, da Lei 8.666/1993 e, no mínimo, reduza o regular volume de despesas sem cobertura contratual observado em 2016 (R\$ 616,6 milhões) e em 2017 (R\$ 696,8 milhões), e a frequente concentração nas áreas da saúde e da educação.”

6. Recentemente, o novo governo, por meio da Controladoria-Geral do Distrito Federal (CGDF) divulgou o Programa Operacional de Ações de Controle (POAC) para 2019. Entre as medidas, especialmente na área da saúde, serão feitas inspeções referentes às despesas realizadas sem cobertura contratual, para conhecer o perfil dessas despesas, levantar causas, identificar potenciais pontos de melhoria e propor controles eficientes³. Dessa forma, espera-se que a irregularidade até agora vista na saúde não mais se repita.

³ <http://www.cg.df.gov.br/cgdf-divulga-programa-de-acoes-de-controle-para-2019/>



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

7. Assim, diante do exposto, este Parquet especializado apresenta entendimento convergente com aquele manifestado na Informação 036/2019 – 2ª DIACOMP.

É o parecer.

Brasília-DF, 06 de maio de 2019.

CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
Procuradora-Geral