



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

**PARECER:** 469/2019–G1P

**ASSUNTO:** REPRESENTAÇÃO

**REFERÊNCIA:** PROCESSO Nº 19.208/2015-e

**EMENTA:** 1. REPRESENTAÇÃO Nº 24/2015-CF. OCIOSIDADE DE EQUIPAMENTOS PARA DOSAGEM DE EXAMES E GASOMETRIA. DECISÃO Nº 4149/2017. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. DECISÃO Nº 4755/2018. IMPROCEDÊNCIA DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DA SRA. MARINICE CABRAL MORAES. REVELIA DO SR. ROBERTO JOSÉ BITTENCOURT. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO À SES/DF PARA INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.  
2. RECURSOS INTERPOSTOS PELA SRA. MARINICE CABRAL MORAES E PELO SR. ROBERTO JOSÉ BITTENCOURT. DECISÃO Nº 772/2019. CONHECIMENTO DOS RECURSOS COMO PEDIDOS DE REEXAME.  
3. INFORMAÇÃO PELA MANUTENÇÃO DA DECISÃO RECORRIDA.  
4. PARECER DO MPC/DF CONVERGENTE COM A UNIDADE TÉCNICA.

1. Cuidam os autos da Representação 24/2015 – CF (*e-DOC 32BA127E*), na qual o MPC/DF solicitou fiscalização na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, a fim de que fossem analisadas a legalidade e a economicidade da aquisição de equipamentos para dosagem de exames AQT 90, bem como de equipamentos de gasometria I-STAT e demais gasômetros, com seus respectivos processos de manutenção.

2. Pela Decisão 4.149/2017 (*e-DOC DD7495A1*), o Tribunal determinou a audiência de Marinice Cabral Moraes e Roberto José Bittencourt, dentre outros, para apresentação de justificativas.

3. Na sequência, pela Decisão 4.755/2018 (*e-DOC 4D855C9D*), o Plenário resolveu aplicar multa a Sra. Marinice Cabral Moraes, então Diretora de Assistência às Urgências e Emergências, haja vista não ter afastado as imputações constantes do Relatório de Inspeção e da Matriz de Responsabilização, **no tocante à aquisição dos equipamentos AQT 90 e ABL 80**, fixando-lhe multa no valor de R\$ 5.0000 (cinco mil reais); e considerar revel o Senhor Roberto José Bittencourt, então Subsecretário de Atenção à Saúde, fixando-lhe multa de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais), em razão das imputações constantes do Relatório



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

de Inspeção e da Matriz de Responsabilização, **no tocante à aquisição do equipamento ABL 80.**

4. Inconformados, a **Sra. Marinice Cabral Moraes** e o **Sr. Roberto José Bittencourt** protocolaram Pedidos de Reexame<sup>1</sup> contra a **Decisão n.º 4.755/2018** (e-DOC 4D855C9D) e os **Acórdãos n.º 346/2018** (e-DOC B646AE4A) e **n.º 347/2018** (e-DOC 015B6F4E), admitidos pela Corte de Contas pela **Decisão n.º 772/2019** (e-DOC 179E2D6D), nos seguintes termos:

*“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da Informação n.º 30/2019-Nurec (peça 148); b) do documento de peça 147, protocolizado pelas representantes legais do Sr. Roberto José Bittencourt nesta Corte de Contas em 21.02.2019, regularizando o vício de representação processual reportada no item II da Decisão n.º 178/2019; c) do recurso contido na peça n.º 127, protocolizado nesta Corte em 17.01.2019 pelo Sr. Roberto José Bittencourt, como Pedido de Reexame, conferindo efeito suspensivo ao item II.d da Decisão n.º 4.755/2018 e ao Acórdão n.º 347/2018; d) do recurso inserto na peça n.º 146, protocolizado nesta Corte em 08.02.2019, manejado pela Sra. Marinice Cabral Moraes, como Pedido de Reexame, conferindo efeito suspensivo ao item II.c da Decisão n.º 4.755/2018 e ao Acórdão n.º 346/2018; II – considerar: a) satisfatoriamente atendida a diligência inserta no item II da Decisão n.º 178/2019; b) o documento de peça n.º 147 como aditamento ao Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Roberto José Bittencourt; III – dar ciência desta decisão ao Sr. Roberto José Bittencourt e suas representantes legais e à Sra. Marinice Cabral Moraes; IV – autorizar o retorno dos autos ao Nurec/TCDF, para exame de mérito dos recursos a que aludem as peças eletrônicas n.ºs 127, 146 e 147.”*

5. Na presente fase processual, ao examinar o mérito dos Pedidos de Reexame ofertados pela **Sra. Marinice Cabral Moraes** e o **Sr. Roberto José Bittencourt**, a Unidade Técnica, mediante a Informação n.º 100/2019 – NUREC (e-DOC 5277AE1A), em apertada síntese, concluiu que os elementos constitutivos dos autos comprovaram que a aquisição dos equipamentos AQT 90 e ABL 80 sem a elaboração de **estudos preliminares** resultou na ociosidade dos equipamentos, indicando ainda a inexistência de planejamento para a compra de insumos necessários à utilização dos maquinários. Por fim, ressaltou que *“o fato de terem sido adquiridos itens em quantitativo superior à real demanda por parte das UPAs demonstra o efeito indesejado advindo da conduta dos recorrentes.”*

6. Assim, ante o comprovado prejuízo advindo da aquisição dos equipamentos AQT 90 e ABL 80, ilegalidade que onerou desnecessariamente os cofres públicos, a Unidade Técnica concluiu pela **improcedência das razões recursais** e, conseqüentemente, sugeriu ao Tribunal que **negue provimento** aos Pedidos de Reexame interpostos pela **Sra. Marinice Cabral Moraes** e o **Sr. Roberto José Bittencourt**, restaurando os efeitos dos **itens II.c e II.d** da **Decisão n.º 4.755/2018**, bem assim os demais itens como foram prolatados, conforme o seguinte:

<sup>1</sup> Peça 127 (e-DOC 3F68F207), Peça 146 (e-DOC C9F2C74E) e peça 147 (e-DOC B5088C12).  
GP1P-XIII



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

*I. tomar conhecimento da Informação nº 100/2019 – NUREC;*

*II. negar provimento aos Pedidos de Reexame interpostos pela Sra. Maricine Cabral Moraes e pelo Sr. Roberto José Bittencourt em face dos termos contidos na Decisão nº 4755/2018 e nos Acórdãos nos 346 e 347/2018, restaurando os seus efeitos;*

*III. autorizar:*

*a) a ciência da Decisão que vier a ser proferida à Sra. Marinice Cabral Moraes e ao Sr. Roberto José Bittencourt, na pessoa de seu representante legal;*

*b) o envio de cópia dessa deliberação ao Núcleo de Recursos, como forma de viabilizar os correspondentes registros;*

*c) o retorno dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – SEASP, para os devidos fins.*

7. Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para manifestação, por força do Despacho Singular nº 379/2019-GCIM (e-DOC 3289E99B), passo a examinar, no atual momento processual, o mérito dos Pedidos de Reexame<sup>2</sup>.

**Do Pedido de Reexame da Sra. Marinice Cabral Moraes (Peça 146, e-DOC C9F2C74E)**

8. Após expor os fatos tratados nestes autos, a recorrente apresenta, inicialmente, argumentos concernentes à realidade fática da saúde do DF na época da aquisição dos equipamentos, em especial quanto às questões relativas às Unidades de Pronto Atendimento – UPAs que se encontravam em fase inicial de funcionamento/instalação.

9. Assevera que, dentro das suas atribuições na Diretoria de Urgências e Emergências – DIURE: “(...) estava a estruturação, implantação e implementação das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e do componente hospitalar, além da integração destes como Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)”, destacando que “(...) quando tomou posse à frente da Diretoria de Urgência e Emergência da SES na data de 13 de dezembro de 2011, existiam 04 (quatro) Unidades de Pronto Atendimento (UPA) construídas, contudo, apenas 01 (uma) delas estava funcionando (Samambaia)”. Indicou que a referida UPA necessitava de equipamentos para realização de exames, diagnóstico e de mobiliários, parte dos quais já haviam sido adquiridos em data anterior à posse da Recorrente e já aparelhavam a unidade, estando os demais armazenados no almoxarifado da SES/DF.

10. Afirmou que havia um compromisso político assumido pelo Secretário de Saúde para a construção de mais 10 UPAs no DF, cujo início das obras estava condicionado à escolha do local onde seriam erguidas.

<sup>2</sup> Peça 127 (e-DOC 3F68F207), Peça 146 (e-DOC C9F2C74E) e peça 147 (e-DOC B5088C12).  
GP1P-XIII



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

11. Ressaltou que as demais unidades construídas (Recanto das Emas, São Sebastião e Núcleo Bandeirante) aguardavam ainda o saneamento dos problemas encontrados em Laudo de Vistoria Técnica realizado pelo Ministério da Saúde que apontou para a necessidade de reformas.

12. Somente após os ajustes iniciou o planejamento visando à aquisição dos demais insumos necessários para aparelhar as Unidades de Pronto Atendimento. Adiante, foram inauguradas mais 3 UPAs e reinaugurada a UPA de Samambaia.

13. Na sequência, afirmou que a DIURE passou, a partir de então, a acompanhar o funcionamento das UPAs e detectar as principais demandas, dentre elas a falta de equipamentos que dificultava a realização dos diagnósticos.

14. Indicou que as primeiras UPAs foram inauguradas com uma estrutura mínima para seu funcionamento e que os exames laboratoriais de emergência eram realizados nos laboratórios os hospitais regionais mais próximos, através de um acordo de trabalho celebrado.

15. Ressaltou, no entanto, dificuldades neste procedimento, destacando a possibilidade de troca de resultados e demora no atendimento. Assim, cogitou adquirir os equipamentos por meio de comodato, da mesma forma como nos Hospitais Regionais. No entanto, indicou a falta de espaço como motivo para não utilizar este modelo.

16. Decidiu-se, então, pela instalação de laboratórios dentro das próprias UPAs. Destaca que *“tinha por dever de ofício seguir as orientações previstas na Portaria do Ministério da Saúde com relação a implantação e funcionamento das Unidades de Pronto Atendimento (Portaria 2.048 de 05 de novembro de 2002) e, dentre elas, havia a indicação da necessidade de haver laboratórios em todas as unidades, para realização de exames de urgência e emergência”*.

17. Alega que a instalação de laboratórios nas UPAs criava condições de celeridade e que teria havido avaliação em conjunto com profissionais de saúde a respeito de quais exames seriam realizados e o padrão necessário para o funcionamento dos laboratórios. Ressalta que, somente após a avaliação, teria sido elaborado o Termo de Referência –TR pela DIURE com vistas à aquisição dos equipamentos de exames laboratoriais (Processo nº 060.011.049/2012, que resultou na aquisição de equipamentos denominados “AQT 90”).

18. A recorrente alega que sua atuação teria sido meramente técnica, dada a inexistência de qualquer ingerência de sua parte nas demais etapas do procedimento licitatório. Não teria havido, ainda, indicação de equipamento específico ou de marca que pudesse direcionar ao equipamento AQT 90 – FLEX.

19. Afirma que a decisão de adquirir aquele modelo de aparelho teria sido tomada pela Comissão de Licitação da Secretaria de Saúde que, após analisar todas as propostas



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PRIMEIRA PROCURADORIA**

apresentadas, entendeu que aquele modelo atenderia melhor às necessidades que se pretendiam suprir, inclusive no tocante ao custo/benefício.

20. Os atos praticados pela recorrente estariam relacionados, segundo sustenta, tão somente com a elaboração do TR e, após a entrega dos equipamentos, com a destinação destes para as UPAs que já estavam funcionando ou, nos casos de unidades de saúde que ainda não haviam sido inauguradas, para o almoxarifado. A providência de adquirir a totalidade dos equipamentos, independentemente do efetivo funcionamento da UPA, estaria em conformidade com o projeto político do Governo local.

21. Na sequência, afirma que os aparelhos adquiridos não teriam ficado ociosos, uma vez que teria havido solicitação de autorização, por parte de diretores de hospitais regionais, para utilização nas respectivas unidades pelas quais respondiam, até a conclusão das obras nas UPAs, o que teria sido autorizado, à época, pelo então Subsecretário de Atenção à Saúde.

22. Após lembrar que os equipamentos AQT 90 foram entregues para a Secretaria da Saúde em agosto de 2013, aponta ter sido criada, menos de um mês após, por meio da Portaria nº 255/2013 (DODF nº 199, de 25/9/2013), a Coordenação das UPAs, deixando de ser competência da DIURE.

23. Salienta que, após a criação da Coordenação das UPAs, o Contrato de aquisição dos equipamentos AQT 90 teria sido objeto de dois aditamentos, (DODF nº 160 de 7/8/2014 – pág. 66) e (DODF n.º 212 de 9/10/2014 – pág. 70), já sem participação da DIURE nos respectivos procedimentos.

24. Na sequência, alega que, quando da realização de inspeção pela Corte de Contas, entre junho e agosto de 2016, a recorrente já havia se afastado da DIURE, sustentando que as questões relativas às UPAs já seriam de competência da Coordenação responsável, desde 25/9/2013. Sua exoneração teria ocorrido em 25/10/2014.

25. Por outro lado, alega, em relação à aquisição dos equipamentos ABL 80, restrição à defesa, pois não teria localizado nos autos o processo administrativo da SES/DF.

26. Afirma que teria havido sugestão no sentido de que a Recorrente poderia ter utilizado os equipamentos I-STAT que estavam armazenados no almoxarifado do Hospital Materno Infantil de Brasília na época em que foi instaurado o procedimento licitatório que resultou na aquisição dos equipamentos ABL 80, porquanto aquele nosocômio compõe a estrutura funcional da Secretaria de Saúde. Aduz, entretanto, que não foi informada de que tais equipamentos haviam sido adquiridos em data pretérita e que estariam armazenados naquele espaço, portanto, sem utilização.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

27. Por fim, solicita que as razões recursais sejam aceitas e que a Decisão recorrida seja reformada, a fim de tornar insubsistente a multa aplicada.

**Análise**

28. Cumpre observar que a **Sra. Marinice Cabral Moraes** pela aquisição dos equipamentos AQT90 e ABL80, sem estudos técnicos prévios, que apontassem a real necessidade da Unidade.

29. Em relação ao **Achado 1 (ociosidade dos equipamentos AQT 90)** do Relatório Final de Inspeção nº 2.2012.17 (e-DOC B5E7D229) restaram evidenciadas as consequências do planejamento falho da contratação por parte da responsável. Como exemplos, são citados a possível desvantagem da aquisição em comparação com o sistema de comodato, já utilizado à época pela SES/DF em outros equipamentos; o vencimento de insumos pela falta de uso dos equipamentos; e ociosidade dos aparelhos em virtude da falta de contratação de novos insumos e da não instalação das UPAs no quantitativo esperado.

30. Quanto à alternativa de utilização do modelo de comodato, a responsável se limita a indicar que as Unidades de Pronto Atendimento não suportariam o recebimento de equipamentos de grande porte.

31. Tal justificativa havia sido apresentada, inclusive, à época da contratação, em fase recursal que questionou o seguinte, *in verbis*:

*É dever expressar também que esta Secretaria, possui equipamentos de grande porte instalados em comodato nos grandes hospitais da rede, que **funcionam com testes muito mais baratos e com a mesma eficiência que do equipamento que estão querendo comprar. (grifou-se)***

32. Em resposta, a então Diretora de Assistência às Urgências e Emergências não fez menção à possibilidade ou à vantajosidade de utilizar equipamentos similares mediante contrato de comodato, apenas se limitou a informar que as UPAs não tinham espaço suficiente para instalar equipamentos de grande porte. Veja-se que não foi este o cerne do questionamento alvitrado.

33. Nesse ponto, cabe apresentar o conceito de comodato<sup>3</sup>: “*constitui o empréstimo de uso, em que o bem emprestado deverá ser restituído em espécie, ou melhor, em sua individualidade, razão pela qual não poderá ser fungível ou consumível.*”

34. O Relatório de Inspeção ressaltou que, no contrato de comodato utilizado pela Secretaria<sup>4</sup>, a empresa vencedora do certame era responsável pelo fornecimento de calibradores,

<sup>3</sup> CONSULTORIA Fórum. Possibilidade de empréstimo de bem público em comodato. Fórum de Contratação e Gestão Pública - FCGP, Belo Horizonte, ano 2, n. 17, maio 2003.

<sup>4</sup> Conforme consta no Memorando nº 1.215/2013 – GEAFAR/DIASF (documento associado).



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

acessórios e pela manutenção preventiva dos equipamentos, cabendo à SES/DF unicamente comprar os respectivos agentes.

35. Como visto, os argumentos da recorrente não adentraram no mérito sobre a comparação da aquisição dos equipamentos em detrimento da utilização do modelo de comodato, motivo pelo qual **não merecem prosperar**.

36. Relativamente à *sugestão de que a Comissão de Licitação seria a competente pela escolha dos equipamentos*, este representante ministerial entende que as alegações recursais trazidas aos autos **não se sustentam**.

37. A recorrente, como Diretora de Assistência às Urgências e Emergências, foi a responsável pela elaboração do Termo de Referência, com as especificações, quantitativos e justificativas de aquisição, regras que servem de parâmetros para o Pregoeiro e/ou Comissão de Licitação. Ademais, as falhas apontadas dizem respeito à omissão da elaboração de estudos preliminares para otimização do TR que seria elaborado, e não quanto aos equipamentos em si.

38. Conforme observado no Relatório de Inspeção, o achado em questão não apresentou crítica quanto aos equipamentos escolhidos, mas sim quanto ao contexto da aquisição, que representou prejuízos à SES/DF pela ociosidade dos equipamentos.

39. Conforme o art. 6º, inc. IX, da LLC, o projeto básico deve reunir os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar os serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e possibilitem a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter orçamento detalhado do custo, fundamentado em quantitativos de fornecimentos propriamente avaliados.

40. Vale transcrever a Súmula nº 177 do TCU:

*“A definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto do postulado de igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão.”*

41. Quanto à alegação de que *os equipamentos não teriam ficados ociosos, por conta da autorização de utilização em outras unidades, bem como de que a criação de outra unidade específica retirou a responsabilidade da sua Diretoria*, ressalto que a penalidade foi aplicada na medida exata das atribuições regimentais inerentes ao cargo que ocupava à época dos fatos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PRIMEIRA PROCURADORIA**

42. A falha detectada se refere à gênese da contratação. O aproveitamento do equipamento pela SES/DF em momento posterior teria o condão apenas de minimizar os efeitos das falhas cometidas. Ademais, o uso do equipamento não restou comprovado, haja vista os apontamentos do Relatório de Inspeção que registrou equipamentos em depósitos nos nosocômios, e, até mesmo, no vestiário (UPA do Núcleo Bandeirante), ocasionando a depreciação e obsolescência do bem.

43. Outro ponto de destaque foi a aquisição de unidades em números que não refletiam a realidade da SES/DF. Como apresentado pela recorrente, a contratação se baseou em um projeto político, futuro, para equipar unidades que nem haviam sido construídas.

44. Veja-se, assim, que o planejamento da contratação deveria levar em conta tal condição. Como exemplo, poderia ser cogitada a utilização do Sistema de Registro de Preços ao invés da contratação tradicional, pois permitiria à Administração Pública solicitar os equipamentos na medida em que as UPAs fossem inauguradas.

45. Observa-se, portanto, a existência de grave erro no planejamento da contratação, vez que claramente superestimou as necessidades reais da Secretaria, em desconformidade com o art. 6º, inciso IX, alínea “f”, da Lei 8.666/93.

46. Adiante, em relação aos argumentos afetos ao equipamento ABL 80 sobre a impossibilidade de acesso ao processo administrativo, o Corpo Técnico indicou que os documentos constam sim dos autos, incluídos na aba “Associados” do sistema, conforme destacado no §80 do Relatório Final de Inspeção<sup>5</sup>. Destaco, no entanto, que tal aba mencionada não é de livre acesso para o público externo, conforme se verifica em consulta ao sítio do TCDF<sup>6</sup>.

47. Por outro lado, verifica-se que a solicitação de cópias, tanto no Tribunal quanto no órgão de origem do processo mencionado, é medida garantida pelo disposto na Lei de Acesso à Informação, regulamentada pela Lei Distrital nº 4.990/2012. Assim, caso a defendente entendesse necessário, poderia solicitar os autos, o que não foi observado.

48. Quanto ao argumento apresentando em relação à utilização dos equipamentos I-STAT que estavam armazenados no almoxarifado do Hospital Materno Infantil de Brasília, ressalto que tal indicação não foi apontada no Relatório de Inspeção. A responsável foi responsabilizada por deixar de apresentar estudos técnicos preliminares para a aquisição do equipamento ABL 80, semelhante ao ocorrido na aquisição do equipamento AQT 90.

49. Nesse diapasão, considerando que a recorrente não apresentou fato superveniente ou documentos capazes de modificar o entendimento da Corte de Contas

---

<sup>5</sup> e-DOC B5E7D229.

<sup>6</sup> <https://www.tc.df.gov.br/4-consultas/consultas/>  
GP1P-XIII



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

relativos às irregularidades que lhe foram imputadas, entendendo que o Tribunal deve negar provimento ao recurso interposto pela **Sra. Marinice Cabral Moraes**.

**Do Pedido de Reexame do Sr. José Roberto Bittencourt (Peça 127, e-DOC 3F68F207 e peça 147, e-DOC B5088C12).**

50. O recorrente revela que, à época dos fatos, era Subsecretário de Atenção à Saúde, a quem competia, com base em suas atribuições regimentais, o planejamento e incremento de ações de melhorias nos serviços de alta e média complexidade da SES/DF, cabendo a ele a criação de mecanismos que absorvessem a demanda regular do serviço, nos termos do Decreto nº 34.213/2013.

51. Nesse sentido, afirma que o Termo de Referência – TR que deu origem à contratação não teria sido elaborado por ele, mas pela titular da Diretoria de Assistência de Urgências e Emergências - DIURE, unidade diretamente subordinada à Subsecretaria pela qual respondia o ora recorrente, e que por este motivo não pode ser responsabilizado por ausência do cumprimento de requisitos legais que “devem constar de um projeto básico”.

52. Registra que a Portaria nº 57/2011 – SES/DF seria explícita ao prever que o autor do documento responde pelo seu conteúdo. Destaca, em seguida, que a mesma Portaria estabeleceria que cumpriria ao próprio recorrente, ao aprovar o TR, avaliar a adequação do documento às exigências legais e ao interesse público.

53. Afirma que o processo nº 060.013.921/2012 teria tramitado por todos os setores com competência regimentalmente delegada para emissão de parecer, e que todas as alterações sugeridas foram cumpridas pelo setor responsável (DIURE/SAS). Ao fim, ressalta que o processo foi submetido à análise da Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL/GAB-SES/DF, que, em momento algum, teria apontado a irregularidade.

54. Quanto à sua atuação quando da aprovação do TR, assevera que o documento continha justificativas plausíveis para a aquisição, *“todavia, não cumpria a ele adentrar nas miudezas de ordem técnica”*.

55. Ademais, destaca a falta de treinamento específico para elaboração do Termo de Referência por parte dos servidores da SES/DF, indicando que tais instrumentos seguiam um roteiro apresentando na Instrução Normativa Nº 2, de 23 de maio de 2011.

56. Assevera, dentro da diretriz de imputação de responsabilidade que dispõe acerca do “paradigma do ‘homem médio’”, que não teria havido, pelo ora recorrente, ato praticado com culpa grave ou leve e, menos ainda, com dolo ou má-fé que pudesse legitimar sua responsabilização pessoal. Também não haveria dano ao erário decorrente de sua conduta.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PRIMEIRA PROCURADORIA**

57. Ao final, solicita a reforma da decisão e do Acórdão, no sentido de excluir a multa a ele imputada.

**Análise**

58. Cumpre observar que o **Sr. José Roberto Bittencourt** foi responsabilizado por autorizar a compra dos equipamentos ABL 80 sem que a área demandante apresentasse estudos técnicos preliminares.

59. De acordo com a Matriz de Responsabilização<sup>7</sup>, o nexó de causalidade descrito foi o seguinte:

*“O agente foi responsável por autorizar a compra dos equipamentos e era o Diretor do setor responsável por coordenar e supervisionar as ações da área técnica demandante.”*

60. Nesse sentido, o Corpo Técnico ressaltou que *“o ato de aprovar o TR se constitui como condição sine qua non para permitir o prosseguimento da contratação, revelando-se como etapa de controle indispensável para o alcance do interesse público envolvido.”*

61. De fato, não se mostra razoável que o ato de aprovação seja meramente formal. A validação do documento por parte da autoridade superior constitui requisito para a continuidade do certame, nos termos da Portaria nº 57/2011-SES/DF, de 25 de abril de 2011, que assim dispõe:

*Art. 1º (...)*

*§ 2º **A aprovação** do projeto básico ou termo de referência deve ser por ato formal e motivado da autoridade competente, a qual deverá avaliá-lo e verificar sua adequação às exigências legais e ao interesse público.*

*§ 3º A autoridade ao aprovar o projeto básico ou termo de referência, **responsabiliza-se pelo juízo de legalidade, conveniência e oportunidade adotado.***

62. Dessa feita, tal ato deve adentrar, inclusive, *“nas miudezas de ordem técnica”*, a exemplo da irregularidade verificada no Achado, sob pena de se revelar inócua e, ainda, de deixar de cumprir as atribuições de supervisão regimentalmente previstas ao ocupante do cargo de Subsecretário.

63. Corroborando esse entendimento, resalto que o Subsecretário detinha a responsabilidade pelos atos praticados pela unidade que estava sob o seu comando, ainda que estivesse assessorado por equipe técnica. Tinha, por consequência, o dever de fiscalizar e supervisionar as atividades desenvolvidas pela unidade que comandava e subordinadas.

---

<sup>7</sup> e-DOC 61CF0101.  
GP1P-XIII



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PRIMEIRA PROCURADORIA**

64. E mais, mesmo que não tenha participado ativamente da elaboração do Termo de Referência, o Subsecretário pode ser alcançado por **culpa in eligendo** e **culpa in vigilando**, uma vez que a fiscalização dos atos porventura emanados por seus subordinados é afeta ao titular do cargo de Subsecretário, conforme lição de Silvio de Salvo Venosa (in Direito Civil - Contratos em Espécie e Responsabilidade Civil): 'Culpa in vigilando é a que se traduz na ausência de fiscalização do patrão ou comitente com relação a empregados e terceiros sob seu comando'.

65. A fiscalização hierárquica *“é um poder-dever de chefia, e, como tal, o chefe que não a exerce comete inexecução funcional. Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia”*<sup>8</sup>.

66. Caso tivesse se cercado dos mínimos cuidados, promovendo os necessários questionamentos junto aos responsáveis, o resultado danoso poderia ter sido evitado. Assim, a omissão identificada estabelece o nexo de causalidade entre a conduta do gestor e a falha evidenciada, **não havendo subsídios para a desconstituição da sanção aplicada**.

67. Ainda que o Subsecretário tenha tomado a decisão com base em pareceres, orientações e recomendações técnicas, o certo é que caberia ao ora recorrente supervisionar adequadamente todas as unidades orgânicas a eles subordinadas regimentalmente, sendo inaceitável a transferência de suas responsabilidades aos demais setores da SES/DF.

68. A tentativa de se eximir da responsabilidade e transferi-la às Assessorias Técnica e Jurídica da SES/DF, é refutada no **Acórdão TCU n.º 1.379/2010–Plenário** (Processo TCU n.º 007.582/2002-1, Relator Ministro Augusto Nardes), reproduzido a seguir:

*“(…) Além disso, vale salientar que o parecer é opinativo e não vincula o administrador. Este tem o comando da empresa e assume a responsabilidade de sua gestão. Se entendesse de forma diversa, estar-se-ia considerando que o parecer jurídico é um alvará para o cometimento de ilícitos, o que constitui um absurdo. O dirigente de uma Companhia possui o comando da máquina administrativa e deve estar ciente de todas as decisões que adota, independentemente da natureza delas. O administrador público não é simplesmente uma figura decorativa na estrutura da empresa. Ao contrário, deve ter uma postura ativa no comando da empresa. Com mais razão, nas licitações, os gestores devem ser ainda mais cuidadosos, vez que estas envolvem princípios fundamentais da administração pública, tais como: legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade, publicidade, controle, coordenação, planejamento, isonomia, proposta mais vantajosa, dentre outros (Constituição Federal, Decreto-lei nº 200/67, Lei nº 8.666/93)”* (grifei).

69. Entendimento no mesmo sentido se encontra pacificado no âmbito do TCDF, conforme se verifica na **Decisão n.º 4.548/2013** (Processo n.º 3.771/04), ao estabelecer que

<sup>8</sup> Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro, 25ª ed., 2000, p. 619)  
GP1P-XIII



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

“(…) *O parecer de caráter opinativo não vincula a Administração às conclusões nele consignadas*”, posicionamento reiteradamente defendido por este Ministério Público de Contas.

70. Ademais, é imperioso ressaltar que o Recorrente assevera, em apertada síntese, que a conduta irregular apontada nos autos não deriva de dolo ou culpa capaz de evidenciar má-fé na lesão ao Erário distrital.

71. Em relação ao alegado sobre a **ausência de má-fé**, não há proveitos ao caso, uma vez que houve a devida **configuração de culpa *latu sensu***, em vista da evidente negligência ao trato da gestão. Em que pese não ter atribuição de elaboração do Termo de Referência, participou da irregularidade por ter aprovado o Termo de Referência sem que a área demandante apresentasse estudos técnicos preliminares.

72. Era razoável exigir-se do agente público, ciente da ausência de estudos prévios que justificassem a demanda e indicassem a real necessidade da SES/DF, no mínimo questionar à área técnica a ele subordinada a razão da futura contratação.

73. Ocorre que a sanção de multa que lhe fora aplicada pela c. **Corte** teve por fundamento o disposto no art. 57, II, da LC nº 1/1994. Em outras palavras, a sua conduta se enquadra na hipótese de *“ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial”*.

74. Assim, ante a inexistência de novos elementos ou documentos capazes de afastar a responsabilidade do recorrente pela autorização de compra dos equipamentos ABL 80 sem que a área demandante apresentasse estudos técnicos preliminares, entendo que os argumentos trazidos aos autos pelo **Sr. José Roberto Bittencourt** não merecem prosperar.

**Das conclusões e sugestões**

75. As alegações recursais apresentadas pela **Sra. Marinice Cabral Moraes** e pelo **Sr. José Roberto Bittencourt** não se mostraram suficientes e satisfatórios para afastar suas responsabilidades pelos fatos que lhe foram imputados nestes autos.

76. Evidencia-se, portanto, que os nominados recorrentes foram responsáveis pela aquisição dos equipamentos ABL 80 e AQT 90 sem a apresentação de estudos técnicos preliminares, onerando os cofres públicos desnecessariamente, haja vista a ociosidade dos aparelhos observada, sem que tenham trazido argumentos consistentes para demonstrar a regularidade dos seus atos, devendo, por consequência, responder pelo prejuízo injustificado causado ao erário.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
**PRIMEIRA PROCURADORIA**

77. Diante de todo o exposto, este representante do **Parquet** especializado acolhe as análises expendidas pela Unidade Técnica e as sugestões consignadas na Informação nº 100/2019 – NUREC (e-DOC 5277AE1A).

É o parecer.

Brasília, 5 de agosto de 2019.

***Demóstenes Tres Albuquerque***  
*Procurador em substituição*