



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

**PROCESSO: 37455/2018**

**ASSUNTO: Representação**

**PARECER: 567/2019-CF**

**EMENTA: Representação 36/2018 - CF. Possível irregularidade. Descontinuidade do serviço de telefonia de apoio à Regulação Médica prestado pela empresa Vanerven Solution. Corpo Técnico por inspeção. MPC/DF aquiesce.**

Cuidam os autos da Representação 36/2018 – CF (peças 3/5), acerca de possível irregularidade atinente à descontinuidade do serviço de telefonia de apoio à Regulação Médica prestado pela empresa Vanerven Solution à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF.

2. Cabe destacar, que na Representação, o *Parquet* noticiou ter recebido informação de que empresa terceirizada, responsável pela regulação para as UTIs e SAMU, teria deixado de prestar seus serviços. À época, a SES, ao ser diligenciada, informou que as ações em tela eram executadas pelo Contrato 11/13-Codeplan/Seplag; e confirmou que a prestação de serviços era feita pela Empresa Vanerven Solution e que, no dia 20.9.18, o SAMU foi informado de que houve a descontinuidade do serviço, tendo ocorrido a readequação de servidores, para que os serviços continuassem a ser prestados ininterruptamente. O MPC/DF solicitou que fosse analisada a questão, em face da relevância do tema.

3. Inicialmente, ao deliberar sobre a admissibilidade da exordial, o Tribunal, exarou a Decisão 5997/19 (peça 10), nos seguintes termos:

II. determinar:

- a) à Companhia de Planejamento do Distrito Federal – Codeplan que, no prazo de 15 (quinze) dias:
  - i) com fulcro no disposto no art. 230, § 9º, c/c o art. 248, inciso V, do RI/TCDF, manifeste-se quanto ao teor dos fatos representados;
  - ii) encaminhe cópia, em meio digital, do processo administrativo que tratou da execução do Contrato nº 11/2013, celebrado com a empresa Vanerven Solution;
- b) à Secretaria de Estado de Planejamento do Distrito Federal – SEPLAG/DF, que no prazo de 15 (quinze) dias:



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

- i) com fulcro no disposto no art. 230, § 9º, c/c o art. 248, inciso V, do RI/TCDF, manifeste-se quanto ao teor dos fatos representados;
  - ii) encaminhe cópia, em meio digital, dos processos administrativos SEI 00410- 00007513/2018-66 e SEI 00410-00005442/2018-67;
  - c) à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, com fulcro no disposto no art. 230, § 9º, c/c o art. 248, inciso V, do RI/TCDF, que, no prazo de 15 (quinze) dias, manifeste-se quanto ao teor dos fatos representados;
- III. conceder à empresa Vanerven Solution – CNPJ 10.462.672/0001-72 – a oportunidade de manifestar-se, no prazo de 15 (quinze) dias, acerca dos fatos representados;
4. Nesta fase processual, portanto, a Unidade Técnica, por meio da Informação 38/19-Digem1, analisou o mérito da Representação, em cotejo com os esclarecimentos prestados por Codeplan, SEFP, SES e empresa executora do contrato.
5. **A Codeplan**, em atendimento à referida Decisão, enviou o Ofício SEI-GDF 3/19 – CODEPLAN/PRESI/GAB (peça 20) e documentação anexa (peça 21 e arquivos associados), apresentando os esclarecimentos solicitados. Posteriormente, encaminhou o Ofício SEI-GDF 38/19 - CODEPLAN/PRESI/GAB (peça 34) e documentação anexa (peça 35), com informações complementares.
6. Na referida documentação, a Gerência da Central de Atendimento ao Cidadão noticia que, face a publicação dos Decretos 38.952/18 e 39.039/18, que dispõem sobre a transferência da gestão da Central de Atendimento ao Cidadão do DF - Central 156, da CODEPLAN à atual SEFP, entre outras providências, foi instituído Grupo de Trabalho (GT), em atendimento ao disposto na Portaria 229/18, para efetuar a transição da gestão e do custeio dos contratos necessários à prestação dos serviços de Solução Global de Call Center e de links de comunicação de dados e voz relativos à Central 156 (fl. 3, peça 20).
7. Acrescentou que todas as tomadas de decisões referentes à "Gestão" do contrato que envolve o funcionamento das Central 156, passaram a ser de responsabilidade da atual SEFP, que deve prestar as informações pertinentes à Decisão 5.997/18 (fl. 3, peça 20).
8. Posteriormente, por intermédio da Nota Técnica SEI-GDF 2/19 - CODEPLAN/PRESI/GAB, informaram os representantes da Codeplan no Grupo de Trabalho supracitado que o Secretário de Estado da SEFP, mediante



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

o Ofício 11.132/18-GP, encaminhou expediente com as informações prestadas pela Subsecretaria de Compras Governamentais e pelo Grupo de Trabalho GTCENTRAL156 (fl. 1, peça 35).

9. Importa destacar, das informações prestadas, o entendimento de parte do Grupo de Trabalho, representantes da antiga SEPLAG, quanto à prestação dos serviços, objeto do Contrato 11/13 (fl. 1, peça 35):

*(...) “em atendimento aos ditames da Portaria nº 22 (9363900) (9363816) (9363716), de 10 de maio de 2018, o Grupo de Trabalho observou desconformidades quanto à prestação de serviços à Secretaria de Estado de Saúde - SES, no que tange a Regulação Médica e ao SAMU, além da não utilização do sistema gerenciador da Central 156 (TACTIUM) em sua totalidade, aferindo somente o indicador de qualidade do serviço (Índice de Qualidade do Atendimento – IQA) com base nos registros do sistema do SAMU (...).”*

10. Esclareceram ainda, quanto aos serviços realizados em junho, que a Gerência da Central de Atendimento ao Cidadão – GECAC/Codeplan encaminhou ao Grupo de Trabalho o Relatório de Execução do Contrato, Relatório SEI-GDF 7/18 - SEPLAG/GAB/GTCENTRAL156, concluindo pelo seguinte (fls. 1/2, peça 35):

*“A Empresa MARIANA VAN ERVEN SANTOS, CNPJ nº 10.462.672/0001-72, contratada para realizar o fornecimento de solução global de Call Center, para atender aos serviços da Central Única de Atendimento Telefônico ao Cidadão do Distrito Federal, cumpriu com a prestação dos serviços de acordo com as especificações contratuais, disponibilizando as posições de atendimento previstas, conforme o escopo do contrato, dentro da qualidade esperada e alcançando rigorosamente as metas de indicadores de desempenho.”*

11. Acrescentam que, conforme se depreende do Relatório Analítico SEPLAG/GAB/GTCENTRAL 156 e do Atesto 2, de 31.7.18, parte do Grupo de Trabalho (os representantes da SEPLAG), sugeriu que a Nota Fiscal Eletrônica 316 fosse glosada quanto aos serviços referentes às 8 Posições de Atendimento do Tipo VII – no valor total de R\$ 231.105,60, em função de que o serviço deveria ter sido prestado somente nas dependências da Contratada. Os demais componentes do Grupo entenderam por não aplicar a glosa (fl. 2, peça 35).

12. Os representantes da Companhia no Grupo de Trabalho entenderam que a glosa não deveria prosperar uma vez que o serviço foi devidamente prestado pela contratada e, em nenhum momento, consta no



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

Edital de Pregão e no Contrato celebrado, o termo “exclusivamente”, “obrigatoriamente” ou similar, conforme abaixo citado (fl. 2, peça 35):

“Item 17.16 do Edital de Licitação, Pregão Presencial nº 03/2013:

‘17.16. Os serviços deverão ser prestados em instalações da empresa CONTRATADA, contemplando estruturas operacionais e tecnológicas e deverão localizar-se na cidade de Brasília, onde está situada a Sede do Governo do Distrito Federal ou em uma de suas Regiões Administrativas.’

(...)

Item 08 do Contrato:

‘8. Os serviços deverão ser prestados em instalações da empresa CONTRATADA, contemplando estruturas operacionais e tecnológicas e deverão localizar-se na cidade de Brasília, onde está situada a Sede do Governo do Distrito Federal ou em uma de suas Regiões Administrativas.’”

13. A explicação foi no sentido de que a *“alegação apontada para a realização de glosa na fatura se deve, única e exclusivamente, a uma questão de interpretação restritiva do previsto no Contrato, que, se aceita, poderia dar causa à interrupção da prestação de um serviço essencial para o Estado e cidadãos. Sendo tudo devidamente esclarecido pelos representantes da Codeplan no GT, pela não aplicação da glosa (fl. 2, peça 35)”*. Além disso, *“citam que o serviço ocorreu em atendimento ao exigido pelas Portarias MS-GM 2.048/02, MS-GM 2.657/04, MS-GM 1.010/12 e MS-GM 3/17. Tais normas estabelecem os requisitos necessários ao bom andamento do serviço do SAMU que, para minimizar a possibilidade de erros e de colocar vidas em risco, deve ser prestado, em sua totalidade, no mesmo ambiente (fl. 2, peça 35)”*.

14. Apresentaram uma avaliação feita pela SES quanto aos riscos de segmentar a Central de Atendimento ao SAMU/DF, em dois ambientes distintos, que assim concluiu (fls. 2/3, peça 35):

“5.1 Em que pese ser tecnicamente viável, a segmentação da Central de Atendimento do SAMU/DF, em dois ambientes distintos, os riscos que envolvem essa operação são extremos, a necessidade de ações conjuntas e tempo mínimo de execução potencializam as possibilidades de erros e insucessos.

5.2. Qualquer erro nas etapas de mudança poderá acarretar a indisponibilidade dos serviços, fato que trará prejuízos imensuráveis a população do Distrito Federal. Caso a referida segmentação seja uma determinação irrevogável, sugere-se, que a priori, visando a continuidade dos serviços, seja concedido tempo hábil, não inferior a 60 (sessenta) dias, para a realização, consultas, testes e movimentação parcial dos TARMs, até que todo o serviço seja migrado, testado e homologado, em cada posição de atendimento.”



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

15. Defenderam que tal situação, de se prestar o serviço fora das instalações da contratada, se configurou para atender a uma necessidade pública, qual seja, a manutenção da prestação de um serviço essencial à sociedade - a prestação de assistência integral à saúde (fl. 2, peça 35).

16. Ressaltaram que nos meses de julho e agosto a situação se repetiu e os representantes da Companhia continuaram não concordando com os termos das glosas efetuadas nas Notas Fiscais Eletrônicas 316, 324 e 325, por entenderem que não houve qualquer descumprimento contratual ou desconformidade do serviço por parte da contratada (fl. 3, peça 35).

17. Registraram que, em 20.10.18, a CODEPLAN enviou à SEPLAG informações, constantes da Nota Técnica SEI-GDF 85/18 – CODEPLAN/PRESI/CONTROL, sobre as auditorias realizadas nos contratos celebrados com as empresas prestadoras dos serviços que atendem à Central 156, quais sejam, Contrato 11/13 – Vanerven e 1/10 - OI S/A (fl. 3, peça 35).

18. Destacaram, quanto aos serviços de fornecimento de solução global de Call Center, que o TCDF acompanhou o processo da contratação, tendo concluído pela continuidade do Pregão Presencial 3/13, que culminou no contrato celebrado com a empresa Mariana Vanerven (fl. 3, peça 35).

19. Além disso, citaram que, ainda em 2015, a própria Companhia solicitou à CGDF a realização de Auditoria Especial nos Contratos 11/13 e 1/10, não tendo sido encontrado qualquer irregularidade quanto à eficácia, eficiência e economicidade no âmbito da Codeplan (fl. 3, peça 35).

20. Enfatizaram que, atualmente, o Contrato 11/13 encontra-se sob Auditoria de Regularidade, na qual foi emitido Relatório Prévio, encaminhado por meio do Ofício 10.241/2018-GP<sup>1</sup>, que encontrou os Achados (fls. 3/4, peça 35):

“2.1 QA 1 que a execução do objeto dos contratos obedece aos termos pactuados, ao edital, ao Projeto Básico e/ou ao Termo de Referência, encontrando irregularidades na execução do Contrato nº 011/2013, relacionados a custos indevidamente repassados à Codeplan/DF, uma vez que foram incluídos no preço final dos serviços, sendo exemplos o aviso prévio indenizados e a parcela previdenciária incidente sobre tal indenização.”

“Achado 2.2 QA 2 que a liquidação das despesas referentes aos serviços prestados é realizada de acordo com os ditames legais aplicáveis, não foram verificadas falhas que pudessem obstar liquidação das despesas decorrentes desses ajustes.”.

---

<sup>1</sup> Processo 14.501/18-e



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

21. Ao final, diante dos fatos e documentos comprobatórios citados, acreditaram restar cristalino que os serviços foram devidamente prestados pela empresa MARIANA VANERVEN SANTOS nos termos do contrato desde a celebração, inexistindo qualquer tipo de prejuízo ao Estado (fl. 4, peça 35).

22. A **Secretaria de Fazenda e Planejamento- SEFP**, por sua vez, apresentou os esclarecimentos solicitados, por meio do Ofício SEI-GDF 176/2019 - SEFP/GAB (peça 30) e documentação anexa (peças 31/32).

23. O Grupo de Trabalho emitiu a Nota Técnica SEI-GDF 3/18 - SEPLAG/GAB/GTCENTRAL156, em que foram observadas desconformidades, tais como operadores que recebem o número de telefone 192 estão fora das instalações da contratada, prática não prevista em contrato (item 17.16 do Edital e item 8 do Termo de Referência) (fl. 8, peça 30), culminando na descontinuidade da prestação dos serviços (fl. 5, peça 30).

24. Apresentou ainda manifestação da empresa solicitando o pagamento do valor glosado, caso contrário, a equipe seria desmobilizada e o serviço deixaria de ser prestado (fl. 10, peça 30).

25. Parte do referido Grupo de trabalho se manifestou de forma contrária à realização da glosa (os oriundos da Codeplan), por entender que o serviço foi devidamente prestado (fl. 12, peça 30).

26. Destacou-se o Parecer Jurídico SEI-GDF 950/18 - PGDF/GAB/PRCON, nos seguintes termos (fls. 12/13, peça 30):

“(…)

Do que se depreende dos autos, o problema teria se originado quando do deslocamento físico dos postos de atendimento - a pedido da Secretaria de Saúde do DF - das instalações da empresa para a Secretaria de Saúde/SAMU [7], em aparente desconformidade com o previsto no Contrato e Edital. Note-se o disposto no item 17.6. do Edital do Pregão Presencial n. 03/2013 e no Item 8 do Termo de Referência, respectivamente transcritos logo abaixo:

*17.16. Os serviços deverão ser prestados em instalações da empresa CONTRATADA, contemplando estruturas operacionais e tecnológicas e deverão localizar-se na cidade de Brasília, onde está situada a Sede do Governo do Distrito Federal ou em uma de suas Regiões Administrativas.*

*8. LOCAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS Os serviços deverão ser prestados em instalações da empresa CONTRATADA, contemplando estruturas operacionais e tecnológicas e deverão localizar-se na cidade de Brasília, onde está situada a Sede do Governo do Distrito Federal ou em uma de suas Regiões Administrativas.*



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

*8.1 No ato da assinatura do Contrato a Empresa deverá informar o local onde será realizada a prestação dos serviços.*

Como se vê, os termos contratuais são claros no sentido de que os serviços deveriam ser operados nas instalações da contratada, valendo aqui abrir um parêntese para esclarecer que, ao contrário do que afirma a SES/DF, não seria necessário o contrato trazer o termo "exclusivamente" ou "obrigatoriamente" nas instalações da Contratada' para afirmar-se que era essa a intenção contida no instrumento contratual."

27. Na sequência, consta manifestação da antiga SEPLAG à contratada no sentido de que o serviço não parasse e que o seu pagamento ocorreria por meio de processo indenizatório específico (fls. 13/15, peça 30).

28. Percebe-se, ainda, por cerca de um mês, trocas de correspondências entre a Secretaria e a empresa no sentido de que o serviço fosse mantido e que havia a necessidade de a firma enviar planilha orçamentária correspondente aos serviços prestados de junho a agosto de 2018, sem que a questão fosse resolvida (fls. 15/17, peça 30).

29. **A Secretaria de Saúde - SES**, comunicada em 21.12.18 (peça 16), solicitou prorrogação de prazo para cumprimento da determinação (peça 43), concedida por intermédio da Decisão 1.257/19 (peça 45). Em 17.5.19, por meio do Ofício SEI-GDF 1.567/19 – SES/GAB e documentação anexa (peça 50), apresentou os esclarecimentos solicitados.

30. O Diretor-Geral do Complexo Regulador em Saúde do DF informou que realmente houve interrupção dos serviços prestados pela empresa. Entretanto, aduziu que tal fato não repercutiu na continuidade do serviço do SAMU e da Central de Regulação de Leitos, visto que foram planejadas ações de contingenciamento que lograram êxito (fl. 4).

31. Ressaltou que pessoal próprio da Secretaria foi alocado no tele atendimento do SAMU e houve utilização de espaço cedido para a Central de Regulação de Leitos, ambos serviços de grande utilidade pública (fl. 4).

32. A empresa Vanerven Solution (peça 47), por seu turno, também comunicada em 21.12.18 (peça 19), apresentou sua manifestação (peça 47), após solicitar prorrogação de prazo (peça 26), a qual foi concedida (peça 27), em 21.2.19.

33. Inicialmente, informou que o contrato foi celebrado em 31.5.13 e que relacionava-se à Central de Atendimento Telefônico do GDF, servindo a diversos órgãos da estrutura do Governo Distrital, mediante atendimento



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

humano e telefônico. Entre os serviços prestados, estava o atendimento telefônico de emergência do SAMU (fls. 1/2).

34. Acrescentou que, em 21.9.18, a empresa encerrou a prestação do serviço de atendimento telefônico do SAMU, em função da declaração de nulidade do contrato, pela SEPLAG, e do não pagamento pelos serviços prestados (fl. 2).

35. Citou que o contrato previa a implementação de 151 posições de atendimento, sendo realizado nas dependências da contratada. Contudo, em cumprimento à Portaria Ministerial 1.010/12, do Ministério da Saúde, o contratante comunicou que os serviços de atendimento ao SAMU deveriam ser realizados nas instalações da SES (fl. 3).

36. Aduziu assim, que após a contratada ter realizado todos os investimentos necessários para prestar os serviços contratados, a Administração, unilateralmente, alterou o local de sua execução. Esclareceu que não participou da decisão, não escolheu prestar os serviços desta forma e não obteve qualquer vantagem técnica ou financeira com a modificação. Dessa forma, a Administração impôs uma alteração unilateral e antieconômica à contratada. Diante disso, foram então deslocados recursos humanos para a Secretaria, de forma a prestar o serviço (fls. 3/4).

37. Ressaltou que, por muito tempo, o contrato foi gerido pela Codeplan, que entendeu possível a transferência do atendimento do SAMU para as instalações da SES e a utilização das Posições de Atendimento nos serviços de regulação médica. Assim, os recursos humanos foram disponibilizados no SAMU e a infraestrutura da Secretaria utilizada nos serviços de regulação médica, atendendo integralmente a toda a demanda do DF (fls. 4/5).

38. Apresentou excerto da Nota Técnica SEI-GDF 1/18 – CODEPLAN/PRESI/GAB (fls. 4/5):

Diante de todo o exposto na presente Nota Técnica, para garantir o atendimento à Secretaria de Saúde e o fornecimento de serviços vitais à sociedade, a Codeplan viabilizou Posições de Atendimento para atender serviços essenciais, simultâneos e interligados, restando mais do que patente a prestação do serviço de Solução Global de Call Center, objeto do Contrato nº 11/2013, conforme informado na Ressalva à glosa.

Assim, restou demonstrado que a alegação apontada por alguns componentes do Grupo de Trabalho para a realização de glosa na fatura de junho, se deve, única e exclusivamente, a uma questão de interpretação restritiva do previsto



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

no Contrato, que, se aceita, pode dar causa a interrupção da prestação de um serviço essencial para o Estado e cidadão.

39. Assinalou que, com a reorganização administrativa do GDF, prevista no Decreto 38.952/18, alterado pelo Decreto 39.039/18, a gestão do contrato passou a ser da antiga SEPLAG, que passou a ter um entendimento diverso em relação ao serviço de atendimento do SAMU. Foi então criado um Grupo de Trabalho para análise do Contrato (fls. 5/6).

40. Citado grupo partiu do pressuposto que os serviços do SAMU estavam sendo prestados sem cobertura contratual, o que desencadeou a decisão do órgão de glosar os valores referentes a este serviço. Decidiu-se manter a execução dos serviços, porém condicionando a contraprestação por intermédio de indenização. Apresentou excerto da Nota Técnica SEI-GDF 365/18 – SEPLAG/GAB/AJL (fl. 6):

No caso de ser detectado serviços prestados de forma que extrapolam o disposto no objeto contratual, ou em quantitativos não previstos, sem que haja prévio aditivo contratual, a glosa com efeitos definitivos é medida que se impõe, sem prejuízo da observância aos preceitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa, caso haja discordância da contratada.

41. Defendeu que, a despeito do entendimento da antiga SEPLAG, não pode a Administração se locupletar às custas alheias, tendo em vista que os serviços continuavam a ser prestados. Ressaltou o fato de ser uma situação provocada pela própria Administração, que alterou a forma de prestação do serviço (fls. 6/7).

42. Destaca manifestação da Codeplan, mediante Ofício SEI-GDF 244/18 – CODEPLAN/PRESI/GAB, nos seguintes termos (fl. 7):

Posto isto, esta Companhia corrobora com o posicionamento do Corpo Técnico e da Procuradoria Jurídica, eis que comprovado que os serviços contratados foram devidamente prestados pela empresa MARIANA VAN ERVEN SANTOS, não havendo qualquer prejuízo ao Estado.

43. Acrescentou que a antiga SEPLAG tinha plena consciência dos fatos, **valendo-se dos serviços, sem, porém, providenciar a abertura de contratação emergencial para substituição da contratada**, por exemplo. Ao contrário, preferiu manter a prestação dos serviços, com promessa de pagamento por indenização. Com a promessa de que a situação se resolveria, continuou a prestar os serviços por mais 3 meses (fl. 7, 9).



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

44. Expôs ainda não ter havido uma solução que contemplasse a remuneração pelos serviços prestados, já que a Administração se manteve inerte e não pagou pelos serviços por meio de indenização. Ressaltou, inclusive, que requereu que fosse dado cumprimento aos itens 17.6 do edital e 8 do termo de referência, de forma que as posições de atendimento fossem enviadas às dependências da contratada, sem provimento por parte da antiga SEPLAG (fl. 8).

45. Apresentou também manifestação da SES no sentido de que seria inviável o retorno do atendimento do SAMU para o prédio da contratada.

46. Afirmou que, levando-se em consideração que a alteração do local da prestação dos serviços se deu para atender a uma necessidade imposta pela SES, *“vê-se que a glosa e a anulação do contrato representaram atos contraditórios e que a Administração se valeu da própria torpeza para gerar um enriquecimento ilícito”* (fl. 9).

47. Acrescentou que após impor uma alteração na disposição dos recursos humanos e tecnológicos, a Administração passou a utilizar este fato para glosar o valor relativo a estes postos de atendimento do SAMU, alegando tratar de serviço sem cobertura contratual (fl. 10).

48. Destacou que a Codeplan atestou os serviços com a informação de que sempre foi prestado de forma regular, assim não haveria dúvidas, por parte da antiga SEPLAG, de que o serviço estava sendo integralmente prestado. Explicou que a própria SEPLAG, em duas oportunidades, em 13 e 15.8.18, oficiou à contratada reconhecendo a prestação, prometendo o pagamento e requerendo a continuidade dos serviços – Ofício SEI-GDF 2627/18 e 2.659/18 – SEPLAG/GAB (fls. 12/13, 39/42):

3. Assim sendo, como os serviços glosados foram executados, como informado pela CODEPLAN e pela Secretaria de Estado de Saúde - SES/DF, e, ainda, como são considerados indispensáveis ao regular funcionamento do SAMU, não podendo, portanto sofrer qualquer descontinuidade, esta Secretaria informa que está adotando as providências legais para a efetivação do pagamento do valor glosado, por meio de indenização, bem como estuda os ajustes para a contratação.

4. Também, solicita que essa Empresa encaminhe planilha detalhada dos serviços glosados.

Diante o exposto, e com esboço na Nota Técnica nº 365/2018-SEPLAG/GAB/AJL (10425937), Nota Técnica nº 7/2018-SES/GAB/CTINF 1(1144839), Nota Técnica nº 1/2018 -CODEPLAN/PRESI/GAB 11 (238758), o Ofício nº 224/2018-CODEPLAN/PRESI/GAB 11 (252980), Parecer Técnico



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

nº 1/2018-SES/CRDF (11443920) e considerando a essencialidade e indispensável prestação de serviços à Secretaria de Estado de Saúde - SES/DF, por envolver o risco de morte de cidadãos usuários destes serviços, quais sejam: SAMU e Regulação Médica, solicitamos a Vossa Senhoria a continuidade da prestação dos serviços nos moldes atuais. Por oportuno, informo que o pagamento, dos referidos serviços, se dará por meio de processo indenizatório específico.

49. Acrescentou ainda, que em reunião com a antiga SEPLAG, em 28.9.18, após a paralisação dos serviços, foi realizada a oitiva de diversos servidores da área de atendimento do SAMU, que confirmaram a prestação integral dos serviços contratados. Desta reunião decorreu o reconhecimento da dívida em relação aos serviços prestados (fl. 13).

50. Dessa forma, defendeu a legitimidade na paralisação dos serviços, uma vez que, além de não receber os pagamentos correspondentes, estes foram considerados nulos pela antiga SEPLAG. Concluiu que houve abuso de poder (fl. 13).

51. Alegou também que ao fazer a comunicação de paralisação, em 20.9.19, a empresa já estava há meses sem receber os valores devidos pela execução do serviço, agravado ainda por constantes atrasos no pagamento das faturas mensais, sem o pagamento de correção e juros moratórios (fl. 14).

52. Reforçou que, mesmo após mais de um mês da paralisação, os valores ainda estavam sendo prometidos, conforme Ofício SEI-GDF 3.497/18 – SEPLAG/GAB (fls. 14, 45/46).

53. Reiterou que a paralisação foi precedida de meses de espera, conversas e ofícios. Inclusive, houve análise do Poder Judiciário, mediante ação proposta pelo DF (07099197-82.2018.8.07.0018), com pedido de antecipação de tutela, para que a contratada fosse constrangida a continuar prestando os serviços, dito descobertos. Assevera que, diante da absurdez da pretensão, o pedido de urgência foi negado pela Magistrada (fl. 15):

O autor afirma na petição inicial que o serviço que pretende compelir a ré a prestar por intermédio do Poder Judiciário não foi objeto de licitação e tampouco de contrato, logo, ausente o requisito da obrigação contratual. Não há no ordenamento jurídico nenhuma lei que estabeleça a obrigação de pessoa jurídica de direito privado de prestar serviços, especialmente sem a devida contraprestação, ainda que se trata de serviço essencial e a Constituição Federal estabelece que ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo sem



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

previsão legal. [...]. Em face das considerações alinhadas **INDEFIRO A TUTELA DE URGÊNCIA.** (grifos originais)

54. Ainda, em sede de agravo de instrumento (0716816-20.2018.8.07.0000), nova decisão denegatória (fls. 15/16):

Nos moldes do que asseverado na fundamentação da decisão fustigada, o Agravante reconhece em suas razões que o serviço que pretende compelir a ré a prestar, por intermédio de decisão judicial, não foi objeto de regular procedimento licitatório e tampouco de contrato, assim, ausente o requisito basilar da obrigação contratual. [...] Assim, não se vislumbra, em exame sumário de cognição, a presença dos requisitos necessários para o deferimento da antecipação dos efeitos da tutela recursal. Nesse contexto, indefiro o pedido de antecipação dos efeitos da tutela recursal.

55. Por fim, argumentou que acredita que o ocorrido demonstra uma tentativa de contenção do passivo, por meio de utilização de serviços sem o devido pagamento. Dessa forma, defendeu que a empresa contratada agiu de forma plenamente regular, requerendo que seja afastada qualquer tipo de responsabilidade pela paralisação dos serviços e que seja determinada a urgente quitação dos valores devidos (fls. 17/18)

56. A Unidade Técnica, por sua vez, apresentou a seguinte análise:

70. A representação do MPjTCDF trata de possível irregularidade que teria ocorrido dentro do contrato da Central 156, especificamente a parte que trata do teleatendimento do SAMU, qual seja, a paralisação do serviço por parte da contratada.

71. Tanto a firma contratada como os três jurisdicionados inquiridos, confirmaram que os serviços de atendimento telefônico de emergência do SAMU deixaram de ser prestados em setembro de 2019.

72. Conforme descrito por todos, a paralisação decorreu do fato de a SEFP entender que o contrato era nulo, quanto a este serviço, tendo em vista que o atendimento telefônico de emergência do SAMU passou a ser executado nas dependências da SES, em desacordo com os termos editalícios. Além disso, nas faturas da empresa, a partir de junho de 2018, passou a ser glosado o montante atinente a tal serviço.



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

73. Necessário, portanto, nesta oportunidade, verificar se o entendimento da SEFP estava ou não correto e se ela tomou as providências adequadas em relação ao ocorrido.

74. Inicialmente, vale ressaltar que o fato de parte do serviço ser prestado fora do local estabelecido no contrato decorreu de imposição da própria Administração, conforme se depreende, por exemplo, da manifestação constante do Parecer Jurídico SEI-GDF 950/18 - PGDF/GAB/PRCON (fls. 54/55, peça 35):

*“Do que se depreende dos autos, o problema teria se originado quando do deslocamento físico dos postos de atendimento - **a pedido da Secretaria de Saúde do DF** - das instalações da empresa para a Secretaria de Saúde/SAMU [7], em aparente desconformidade com o previsto no Contrato e Edital. (grifamos).*

75. Fica patente que houve uma diferença de interpretação entre a Codeplan e a SEFP. Para a primeira, não havia qualquer irregularidade em função de o serviço do SAMU passar a ser prestado fora das dependências da contratada, a pedido da Administração, em função de um normativo legal que assim o exigiu. Ademais, ficou consignado que o serviço sempre foi prestado integralmente e de forma satisfatória.

76. Ao contrário, para a SEFP, o serviço passou a ser executado fora das disposições contratuais, mesmo que em função de uma necessidade da Administração. Dessa forma, entendeu ser ilegal esta parte do contrato, de forma que parou de efetuar os pagamentos pelo serviço, a partir de junho de 2018.

77. De forma contraditória, tentou exigir da contratada, inclusive judicialmente, que continuasse a prestar o serviço, mesmo sem efetivar sua contraprestação, por entender que era nulo. Mesmo com a promessa de seu pagamento por meio de indenização, tal ação, pelas informações constantes dos autos, não ocorreu.

78. Em nosso entendimento, a posição defendida pela Codeplan se mostra mais razoável. O fato de ter se alterado o local de execução de uma parte pequena do contrato, em função de uma necessidade da Administração, não constitui motivo suficiente para que fosse considerado nulo.

79. A falha da Codeplan foi não ter formalizado tal necessidade de alteração em um termo de aditamento. Encontra-se na doutrina e jurisprudência posicionamento favorável à adoção de tal solução,



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

sejam os motivos ensejadores da alteração supervenientes ou não, como veremos a seguir.

80. Em artigo da Editora Zênite<sup>2</sup>, reconhecidamente consagrada para tratar de assuntos relacionados a licitação e contratos, encontramos a defesa de tal posicionamento, para a primeira hipótese. Vale ressaltar que o artigo em questão trata da modificação do local da prestação do serviço, em função da alteração da sede da contratante, caso, portanto, de consequência similar ao aqui tratado:

*“A ordem jurídica reconhece e permite ao Poder Público, por ato unilateral e fundamentado em fato superveniente, alterar o objeto do contrato, qualitativa ou quantitativamente (arts. 58, inc. I, e 65, inc. I, alíneas “a” e “b”)*

*Resumidamente, pode-se dizer que a Lei possibilita alterações qualitativas quando houver necessidade de adequação técnica do projeto e de suas especificações;*

*(...)*

*Entre os requisitos para a alteração qualitativa, há a necessidade de verificar a existência de uma razão superveniente de ordem técnica que demande a citada mudança. Ressalte-se que a razão tem de ser de ordem técnica. Nesse sentido se formou a orientação do Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.032/2009 – Plenário: 9.6. determinar à (...), que:*

*(...)*

*9.6.3. na celebração de termos aditivos, observe que as eventuais alterações contratuais devem ser precedidas de procedimento administrativo no qual fique adequadamente consignada a motivação das alterações tidas por necessárias, que devem ser embasadas em pareceres e estudos técnicos pertinentes, bem como deve restar caracterizada a natureza superveniente, em relação ao momento da licitação, dos fatos ensejadores das alterações;*

*É importante frisar que a expressão “técnica” não tem, aqui, um significado restrito, vinculado tão somente à execução material do objeto. O sentido da expressão “adequação técnica” constante no art. 65, inc. I, alínea “a”, da Lei de Licitações é mais ampla, abarcando também a conveniência e a oportunidade que cercam aspectos relacionados com a execução do objeto conforme o projeto inicial sob um ponto de vista da própria gestão pública.*

*Assim, as alterações qualitativas devem respeitar a essência do objeto do contrato, caracterizadas no projeto básico ou termo de referência a que se reporta o edital, ou seja, não se admite a transfiguração do objeto e das obrigações inicialmente contratadas.”*

---

<sup>2</sup> <https://www.zenite.blog.br/a-alteracao-do-contrato-em-funcao-da-mudanca-de-sede-do-orgaocontratante/>



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

81. No mesmo sentido, pode-se citar a posição expressa pela Esafi<sup>3</sup>, conforme excerto abaixo:

*“As alterações qualitativas decorrem da modificação do projeto ou das especificações, uma vez verificado — em razão de situação superveniente — que o trato originalmente firmado não se mostra o mais adequado aos objetivos do contrato. Tais alterações podem ser originadas por eventos supervenientes, por situações pré-existentes, porém desconhecidas no momento da contratação, como também por inovações tecnológicas que proporcionem alternativa mais adequada ao cumprimento do objeto contratado.*

*Cumprir destacar que a alteração contratual não constitui ato discricionário da administração contratante, tomado por juízo de conveniência e oportunidade. Exige-se desta a devida exposição dos motivos ensejadores da mudança contratual.”*

82. Ainda que a alteração não derive de fato superveniente, decorrente, portanto, de falha do termo de referência, pode a Administração promover um termo de aditamento, de forma a resolver a situação, conforme visto a seguir<sup>4</sup>:

*“No curso da execução dos contratos administrativos, não raro a Administração se depara com a identificação de erros e falhas nos projetos básicos que deram origem a tais ajustes, o que faz surgir a discussão sobre a possibilidade de alteração contratual, mesmo na ausência de fato superveniente que a justifique.*

*(...)*

*No mesmo passo, cumpre também salientar que é vedada a transfiguração ou transmutação do objeto em qualquer alteração contratual, visto que as exigências qualificadas como técnicas e econômicas são eleitas de acordo com o objeto licitado. Assim, deve-se certificar que a alteração contratual visada não tem o condão de desnaturar o objeto originalmente pactuado, sob pena de ofensa ao princípio da intangibilidade do objeto contratual.*

*Não obstante tais considerações, contudo, entende-se que, mesmo se deparando a Administração, no curso da execução contratual, com a constatação de erro objetivo no projeto básico que redundou naquela contratação – o que, a rigor, não se confundiria com a identificação de fato superveniente –, não pode ser afastada a possibilidade de alteração contratual*

*(...)*

<sup>3</sup> <https://www.esafi.com.br/licitacoes-e-contratos/limite-as-alteracoes-qualitativas-dos-contratosadministrativos/>

<sup>4</sup> <https://jus.com.br/artigos/23578/alteracao-de-contrato-administrativo-decorrente-de-falha-no-projetobasico>



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

*quando a Administração se depara com hipótese de inadequação do projeto original, a alteração contratual é não só permitida como também imperiosa, pois, se mantido o projeto inadequado, sua execução importará frustração do interesse público e ofensa ao poder de diligência inerente à função administrativa, o que não pode ser suportado pela coletividade a pretexto de homenagem à imutabilidade do contrato.”*

83. Cita-se, ainda, posição constante de artigo publicado em revista do TCU<sup>5</sup>:

*Duas são as hipóteses que autorizam a alteração unilateral, promovida pela administração pública:*

*1. Quando houver modificação do projeto ou da especificação para melhor adequação técnica aos seus objetivos.*

*Esta alteração é possível, durante a execução do contrato, em virtude da permissão dada pelo artigo 58, I, c/c o inciso I do artigo 65.*

*(...)*

*Essa modificação qualitativa, que difere da alteração quantitativa estudada no item 2 infra, não tem um limite prefixado e pode calcar-se em fatos imprevistos ou inevitáveis, como novidades tecnológicas ou imposições do Estado (fato do príncipe). (...) o contratante deverá balizar essa alteração, dentro dos limites razoáveis e imprescindíveis, de modo a atender o interesse público. Deve haver demonstração cabal de que a modificação é necessária, sem o que prejudicados estariam o projeto ou as especificações, porque em conflito com os objetivos pretendidos. A motivação é essencial.*

*(...)*

*Acrescentamos, não será apenas conveniente, mas necessária a modificação do projeto ou da especificação, nesses casos. Se o administrador assim não agir, estará cometendo um ilícito, causando prejuízos incalculáveis à Administração. Nova licitação mostrar-se-ia, sem dúvida, sumamente, ruínosa. Esta tese encontrou ampla acolhida no TCU.”*

84. Dessa forma, ficou demonstrado que a alteração do local de execução de parte do serviço não enseja sua anulação. A despeito de a Codeplan não ter celebrado um termo de aditamento, formalizando tal alteração, foi a interpretação restritiva das cláusulas contratuais, feita pela SEFP, que causou todos os transtornos aqui discutidos.

<sup>5</sup> <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1001/1075>



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

85. Deve-se enfatizar que as respostas remetidas ao Tribunal são datadas de janeiro e fevereiro, de forma que a situação relatada pode ter se modificado.

86. Além disso, não há no processo meios de se saber a forma como o serviço foi prestado desde então, inclusive sobre a legalidade ou não da solução adotada, vez que a informação concreta a respeito se resume ao seguinte (fl. 4, peça 50):

Em resposta ao **Ofício nº 11032/2018-GP (16654007)**, que versa sobre a **Decisão nº 5997/2018**, referente à Representação nº 36/2018 - CF, do Ministério Público junto à Corte de Contas, acerca de possível irregularidade atinente à descontinuidade do serviço de telefonia de apoio à Regulação Médica prestado pela empresa Vanerven Solution à SES/DF, informo que houve interrupção sim dos serviços prestados pela empresa supracitada, mas que esse fato não repercutiu na continuidade dos serviços do SAMU e da Central de Regulação de Leitos, visto que foram planejadas ações de contingenciamento que lograram êxito na não interrupção desses por alocação de pessoal próprio no teleatendimento do SAMU e utilização de espaço cedido para a Central de Regulação de Leitos, ambos serviços de grande utilidade pública.

87. Nesse sentido, merece melhor atenção a forma como se deu tal execução, se totalmente com recursos humanos e técnicos da Administração ou não.

88. Dessa forma, sugerimos que o julgamento de mérito da Representação 36/18 – CF (peças 3/5) fique para a próxima fase processual e que seja autorizada a realização de Inspeção, de forma que as dúvidas aqui relatadas sejam esclarecidas, conforme previsão regimental<sup>7</sup>.

57. As sugestões foram então nos seguintes termos:

I. tomar conhecimento do:

a) do Ofício SEI-GDF 3/19 – CODEPLAN/PRESI/GAB e documentação anexa (peças 20/21);

b) do processo administrativo que tratou da execução do Contrato 11/13 (arquivos associados);

c) do Ofício SEI-GDF 176/2019 - SEFP/GAB e documentação anexa (peças 30/32);



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

d) do Ofício SEI-GDF 38/19 - CODEPLAN/PRESI/GAB e documentação anexa (peças 34 e 35);

e) do documento apresentado pela empresa Vanerven Solution (peça 47); e

f) do Ofício SEI-GDF 1.567/19 – SES/GAB e documentação anexa (peça 50);

II. autorizar:

a) a realização de inspeção na SEFP, na SES e onde mais se fizer pertinente, nos termos do art. 233, III, do RI/TCDF;

b) a ciência da decisão que for proferida à representante, às jurisdicionadas (Codeplan, SEFP, SES) e à empresa VANERVEN Solution;

c) o retorno dos autos à Segem para os devidos fins.

58. Os autos vieram ao Ministério Público para parecer que aquiesce às considerações e sugestões alvitadas pela Unidade Técnica, cabendo apenas acrescentar que o Tribunal, por meio do Processo 14501/2018-e, Decisão 1123/2019, após realizar auditoria de regularidade nos contratos firmados pela CODEPLAN, relacionados à Central de Atendimento ao Cidadão do Distrito Federal – Central 156, vigentes no período de 01.06.13 a 01.06.18, considerou regular a prestação dos serviços, com anuência do MPC/DF (Parecer 183/2019-G3P).

É o parecer.

Brasília-DF, 16 de outubro de 2019.

**CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA**  
Procuradora