



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

PARECER: 645/2019-GP1P

ASSUNTO: DISPENSA DE LICITAÇÃO

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 14.260/2014 (com 5 volumes e 9 anexos)

EMENTA: 1. DISPENSA DE LICITAÇÃO. SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL – SES/DF. ANOS DE 2011 A 2014. CONTRATAÇÃO DIRETA. DISPENSA DE LICITAÇÃO EMERGENCIAL. SERVIÇOS SEM COBERTURA CONTRATUAL. RELATÓRIO FINAL DE INSPEÇÃO. IDENTIFICAÇÃO DE IRREGULARIDADES. DECISÃO 1.164/2018. CHAMADA EM AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS PARA APRESENTAR RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. DETERMINAÇÕES À SES/DF.
2. UNIDADE TÉCNICA SUGERE O CONHECIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ALGUNS DOS DEFENDENTES E A APLICAÇÃO DE REVELIA A OUTROS, BEM COMO A APLICAÇÃO DE SANÇÕES E CONVERSÃO EM TCE DA IRREGULARIDADE NO ACHADO Nº 02 DO RELATÓRIO FINAL.
3. PARECER PARCIALMENTE DIVERGENTE DO MPC/DF.

1. Tratam os autos da análise dos contratos firmados entre os anos de 2011 e 2014 pelo Distrito Federal – DF –, por meio da Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF –, com as empresas Apecê Serviços Gerais Ltda., Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda., Empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. e Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda., para prestação de serviços de limpeza e conservação em diversas unidades daquela Secretaria.

2. Inicialmente, o Presidente deste eg. Tribunal de Contas, por meio do documento à fl. 131, de 31/08/16, autorizou a realização de **inspeção** na SES/DF e onde mais se fizesse necessário, com fundamento no art. 121, inciso II, do Regimento Interno vigente à época da referida autorização¹.

3. Ato contínuo, realizou-se a inspeção autorizada, cujo Relatório Prévio foi enviado para conhecimento e manifestação da jurisdicionada e das sociedades empresárias envolvidas, por força do r. Despacho Singular n.º 93/2017 – GCMM (fls. 211 e 212).

GP1P-XV

¹ Atualmente, essa matéria está disciplinada no art. 233, inciso II, c/c parágrafo único do mesmo dispositivo, do vigente Regimento Interno deste Tribunal de Contas:

“Art. 233. Inspeção é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para: (...)

II - obter dados ou informações preliminares sobre a procedência de fatos relacionados a denúncias ou representações; Parágrafo único. As inspeções serão autorizadas ou determinadas pelo Tribunal, Presidente ou relator.”



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

4. Ofertadas as manifestações da SES/DF e das interessadas, a diligente Segunda Divisão de Acompanhamento emitiu o **Relatório Final de Inspeção nº 2.2035/17** (fls. 533/638), contendo percuciente análise sobre o tema, em especial aqueles que se constituíram **Achados de inspeção**, quais sejam:

1. Ausência de justificativas para escolha dos executantes (**Achado nº 1**);
2. Ausência de justificativa do preço (**Achado nº 2**);
3. Irregularidades na condução da Dispensa de Licitação n.º 223/2012 (**Achado nº 3**);
4. Prorrogação de contratos emergenciais (**Achado nº 4**);
5. Prestação de serviços sem cobertura contratual (**Achado nº 5**);
6. Falta de justificativa para os parâmetros da contratação (**Achado nº 6**);
7. Requisitos de habilitação técnica exigidos nas dispensas de licitação (**Achado nº 7**);
8. Possível conluio (**Achado nº 8**);
9. Pagamentos a maior (**Achado nº 9**);
10. Mora na realização de licitação (**Achado nº 10**);
11. Falta de disponibilidade orçamentária (**Achado nº 11**).

5. A respeito desses apontamentos, o Corpo Instrutivo concluiu que:

“429. Verificaram-se, nestes autos, os serviços de limpeza hospitalar executados na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF –, no período de 2011 a 2014, por meio das empresas Apecê Serviços Gerais Ltda., Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda., Empresa Juiz de Fora Serviços Gerais Ltda. e Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda.

430. No período analisado, os serviços foram prestados, alternadamente, por meio de dispensa de licitação emergencial e sem cobertura contratual.

431. Nas situações em que houve ajuste formal, entende-se que a situação emergencial restou caracterizada, considerando-se, sobretudo, a Decisão n.º 6.038/2013 e suas reiteraões. Contudo, a razão da escolha dos executantes contratados não restou devidamente justificada (Achado n.º 01).

432. Foi identificado, também, que os serviços foram prestados com superfaturamento, que girou entre 4,6% e 19,2% (Achado n.º 02), como demonstrado no item II.3 deste Relatório, com os ajustes apontados no item XI.2.2 e nos Papéis de Trabalho às fls. 505 a 526.

433. Não obstante, foram identificadas irregularidades na condução da Dispensa de Licitação n.º 223/2012 (processo administrativo n.º 060.008.932/2012). Contudo, após a manifestação da Jurisdicionada, entende-se serem descabidas tanto a responsabilização quanto a emissão de recomendações atinentes ao Achado n.º 03.

434. Adiante, observou-se que as prorrogações dos contratos firmados no ano de 2013 foram irregulares, tendo em vista que os contratos emergenciais são improrrogáveis, como se depreende do Art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93 (Achado n.º 04).



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

435. Foi observada também a **prestação de serviços sem cobertura contratual** (Achado n.º 05), conforme consolidação do “Quadro 9: Pagamentos de despesas sem cobertura contratual não analisados”.

436. Não obstante, **não foi localizada nenhuma justificativa para o quantitativo de postos contratados na maioria das unidades de saúde, com exceção do Hospital Regional de Santa Maria – HRSM (Achado n.º 06).**

437. Não menos importante, foi verificado que existem indícios de que os critérios de habilitação técnica exigidos pela SES/DF **extrapolam** o mínimo necessário para garantir a boa prestação dos serviços, o que leva a uma **indevida restrição na competitividade do certame** (Achado n.º 07). Com efeito, a segregação das áreas por tipo e a exigência de atestados de capacidade técnica compatíveis com tais áreas são medidas que podem aumentar a participação das entidades privadas nos serviços de limpeza da SES/DF.

438. Nesse passo, reafirmou-se que **existem suspeitas de conluio entre as empresas que prestam serviços de limpeza para a SES/DF (Achado n.º 08)**. Isso porque, há mais de 10 anos, apenas 4 empresas prestam os referidos serviços; **alguns sócios dessas empresas são parentes entre si**; a realização do regular procedimento licitatório tem sido postergada desde 2009; e as exigências de habilitação nos procedimentos de dispensa de licitação se mostram indevidamente restritivas. Assim, faz-se necessário dar ciência disso ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT – para que proceda às apurações de sua competência.

439. Foi verificada, também, **falha nos pagamentos da maioria das empresas contratadas**, uma vez que os serviços foram pagos por dia, e não por mês (Achado n.º 09). Essa falha representa um desembolso indevido entre 1,38% e 1,66% do valor anual.

440. Identificou-se a **mora na realização do certame licitatório relativo ao objeto sob análise (Achado n.º 10)**, sobretudo em função da dificuldade em se classificar e medir todas as áreas a serem limpas. Contudo, entendeu-se que essa situação não pode perdurar, sendo necessário que sejam tomadas medidas mais efetivas para solucionar o problema.

441. Por fim, também chamaram atenção as alegações de que o certame não foi realizado por falta de disponibilidade orçamentária (Achado n.º 11). Conquanto essa seja uma exigência legal para a realização de qualquer licitação, observa-se que **a insuficiência de dotação orçamentária inicial foi suprida no transcorrer dos exercícios, ainda que de maneira parcelada.** ” (Grifos constantes do original e acrescidos)

6. Ao final, o Corpo Técnico sugeriu ao e. **Plenário:**

“I – Conhecer:

- a) do Relatório Final de Inspeção nº 2.2035.17 (fls. 533 a 638);
- b) das manifestações das empresas Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda. (fls. 271 a 283), Apecê Serviços Gerais Ltda. (fls. 381 a 426 e Anexos I e II), Empresa Juiz de Fora Serviços Gerais Ltda. (fls. 427 a 448 e Anexos III e



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

IV) e Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda. (fls. 449 a 495 e Anexos V a IX);

c) do Ofício n.º 956/2017-GAB/SES e anexos (fls. 293 a 380) e do Ofício SEI-GDF n.º 90/2017-SES/GAB e anexos (fls. 497 a 504), encaminhados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF;

II – chamar em audiência os responsáveis consignados na Matriz de Responsabilização constante das fls. 527 a 532 para apresentar, em 30 dias, Razões de Justificativa pelas irregularidades e respectivas condutas ali descritas, tendo em conta a possível aplicação das sanções estabelecidas no artigo 57, II, da LC nº 1/94, c/c o artigo 248, IV, do RI/TCDF, sem prejuízo de possível instauração de Tomada de Contas Especial, observadas as diretrizes do Decreto n.º 37.096/2016;

III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do DF que:

a) nos casos de contratações emergenciais de serviços terceirizados, quando já for do conhecimento da Jurisdicionada que a licitação não será finalizada em tempo hábil, divulgue os chamamentos para dispensa de licitação com antecedência suficiente para a formulação de propostas, observada a complexidade do objeto a ser contratado (Achado n.º 01);

b) na contratação de postos de trabalho de limpeza na escala 12 x 36, justifique a produtividade adotada, tendo como referência a produtividade por hora definida na IN n.º 02/2008 para a jornada de 8h diárias (Achado n.º 06);

c) nas contratações de serviços de limpeza no turno noturno, indique e justifique as produtividades adotadas, levando em consideração as rotinas de trabalho definidas no Projeto Básico e o fluxo de pessoas estimado para o turno (Achado n.º 06);

d) evite a adoção de critérios de habilitação técnica que possam restringir indevidamente a competitividade de licitações e até de dispensas de licitação, a exemplo de exigências que requerem elevado quantitativo mínimo de postos de serviços, prestados em ambiente hospitalar, sob o risco de somente restarem habilitadas aquelas que prestam ou já prestaram serviços para a Secretaria de Estado de Saúde do DF (Achado n.º 07);

e) nos casos de serviços emergenciais, abstenha-se de realizar os pagamentos por dia de prestação de serviços, adotando como critério o valor mensal pactuado (Achado n.º 09);

f) elabore cronograma para medição e classificação das áreas das unidades de saúde, caso ainda não exista, e comunique o resultado a este Tribunal, no prazo de 30 dias (Achado n.º 10);

g) realize, com a maior brevidade possível, a licitação dos serviços de limpeza por área, para as unidades de saúde cujos levantamentos já estiverem concluídos, e, excepcionalmente, por postos de trabalho, para as demais unidades de saúde (Achado n.º 10);

h) apresente, no prazo de 30 dias, os estudos que fundamentaram a definição dos valores dos créditos iniciais do Programa de Trabalho n.º 10.122.6007.8517.6991 nas Lei Orçamentárias Anuais de 2012, 2013 e 2014;

IV – autorizar:



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

a) o encaminhamento do Relatório Final de Inspeção, da Decisão que vier a ser proferida e do respectivo Voto condutor:

1. aos responsáveis relacionados na Matriz de Responsabilização constante das fls. 527 a 532, tendo em vista o contido no Item II desta Decisão;

2. às sociedades empresariais Apecê Serviços Gerais Ltda., Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda., Empresa Juiz de Fora Serviços Gerais Ltda. e Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda.;

3. à Secretaria de Estado de Saúde do DF, em atenção ao item III desta Decisão;

4. ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para averiguação de possível ofensa ao art. 90 da Lei n.º 8.666/93, bem como de outros ilícitos (Achado n.º 08);

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.”
(Grifos constantes do original)

7. Expedidos os comunicados de audiência, apenas o Sr. **José de Moraes Falcão** atendeu **tempestivamente** ao chamado, apresentando suas razões de defesa no prazo legal. Por outro lado, os Srs. **Flávio Rogério da Mata, Túlio Roriz Fernandez e Guilherme Francisco Guimarães** atenderam ao comunicado, mas **apresentaram defesa extemporânea**. Por fim, os Srs. **Elias Fernando Miziara, Rafael de Aguiar Barbosa e João Batista de Sousa** quedaram-se inertes, ou seja, **deixaram de apresentar suas respectivas defesas**.

8. Ao analisar as razões das justificativas apresentadas pelos defendentes e demais elementos dos autos, a Unidade Técnica, por meio da Informação nº 57/2019-3ª DIASP (fls. 914/981), **sugeriu** ao Tribunal de Contas:

I. conhecer:

a) das razões de justificativa apresentadas pelos senhores José de Moraes Falcão (fls. 801 a 860), Guilherme Francisco Guimarães (fls. 779 a 781), Túlio Roriz Fernandes (fls. 861 a 864) e Flávio Rogério da Mata Silva (fls. 865 a 875), relevando-se a intempestividade das três últimas;

b) do Ofício n.º 965/2018-SES (fls. 795 a 800);

c) da manifestação da Empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. (fls. 533 a 638), bem como da solicitação de fl. 894;

d) da presente Informação (fls. 914 a 981) e seus respectivos papeis de trabalho (fls. 895 a 913);

II. considerar:



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

a) *revéis os senhores Mauro Jorge de Sousa Reis, Elias Fernando Miziara, Rafael de Aguiar Barbosa e João Batista de Sousa;*

b) *improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelos senhores José de Moraes Falcão, Guilherme Francisco Guimarães, Túlio Roriz Fernandes e Flávio Rogério da Mata Silva;*

c) *atendida a determinação constante do item III, “g”, da Decisão n.º 1.164/2018;*

III. deixar de aplicar sanções:

a) *aos Srs. Mauro Jorge de Sousa Reis e Túlio Roriz Fernandes, uma vez que houve superveniente demonstração de ausência de nexo causal entre a irregularidade apontada no Achado n.º 01 e a exiguidade dos prazos concedidos para abertura de propostas nas dispensas de licitação n.ºs 133/2011 e 145/2014, respectivamente;*

b) *ao Sr. João Batista de Sousa, considerando-se a multa aplicada ao servidor mediante o Item III da Decisão n.º 5.925/2017;*

IV. deliberar sobre a aplicação de multa:

a) *ao Sr. Elias Fernando Miziara, em face da prorrogação dos contratos emergenciais firmados em 2013 (Achado n.º 04);*

b) *ao Sr. Rafael de Aguiar Barbosa, em face da prestação de serviços de limpeza e conservação sem cobertura contratual no período entre 02.06.12 a 13.10.13 (Achado n.º 05);*

V. apreciar o requerimento de sustentação oral formulado pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. (fl. 894), com base no art. 136, §1º, do RI/TCDF;

VI. autorizar:

a) *a conversão da irregularidade descrita no Achado n.º 02 do Relatório Final de Inspeção n.º 2.2035.17 (fls. 533 a 638) em Tomada de Contas Especial, a ser conduzida em autos apartados, com a conseqüente citação dos envolvidos, discriminados nos parágrafos 239 a 244 da Informação 57/2019 - 3ª DIASP;*

b) *o retorno dos autos à SEASP, para as providências cabíveis.*

9. Apresentado este breve relato dos fatos, passo a opinar.

10. De início, para melhor visualização das irregularidades tratadas no presente caso, importante trazer à baila as informações contidas na Matriz de Responsabilização (fls. 527/532), senão vejamos:



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

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

PROCESSO Nº: 14.260/2014

JURISDICIONADA: Secretaria Estado de Saúde do Distrito Federal

ASSUNTO: Serviços de limpeza hospitalar prestados entre 2011 e 2014

Irregularidade	Data ou período de ocorrência do fato	Responsáveis	Período de Responsabilidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Excludentes de culpabilidade	Proposta de encaminhamento
Achado n.º 01: insuficiente razão da escolha dos executantes nas dispensas de licitação 133/2011 e 145/2014, em afronta ao art. 26, II, da Lei n.º 8.666/93.	25/11/2011	Então Chefe da Unidade de Administração Geral – UAG/SES, Mauro Jorge de Sousa Reis, CPF n.º 245.809.613-15.	25/11/2011, data da convocação para participação da dispensa de licitação 133/2011.	Conceder prazo para formulação e apresentação de propostas insuficiente para que houvesse uma ampla competitividade na disputa da dispensa de licitação n.º 133/2011 (fl. 410 do processo administrativo n.º 060.013.699/2011).	O exíguo prazo concedido conduziu à participação essencialmente das empresas que já prestavam serviços para a SES/DF, maculando a razão indicada da escolha dos executantes, por intermédio dos procedimentos de dispensa de licitação.	Não há	Audiência dos responsáveis para apresentar, em 30 dias, Razões de Justificativa, tendo em conta a possível aplicação das sanções estabelecidas no artigo 57, II, da LC nº 1/94, c/c o artigo 248, IV, do R/TCDF.
	09/04/2014	Então Subsecretário de Administração Geral – SUAG/SES, Túlio Roriz Fernandes, CPF n.º 238.992.471-91.	09/04/2014, data da autorização para realização da dispensa de licitação 145/2014.	Conceder prazo para formulação e apresentação de propostas insuficiente para que houvesse uma ampla competitividade na disputa da dispensa de licitação n.º 145/2014 (fls. 447 e 448 do processo administrativo n.º 060.004.410/2014).			

Irregularidade	Data ou período de ocorrência do fato	Responsáveis	Período de Responsabilidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Excludentes de culpabilidade	Proposta de encaminhamento
Achado n.º 02: não apresentação da justificativa dos preços contratados nas dispensas de licitação 133/2011 e 145/2014, em afronta ao art. 26, III, da Lei n.º 8.666/93, além de possível prejuízo, decorrente dos valores contratados terem restado acima dos preços de referência estipulados no Relatório Final de Inspeção n.º 2.2035.17.	05/12/2011	Então Chefe da Unidade de Administração Geral – UAG/SES, Mauro Jorge de Sousa Reis, CPF n.º 245.809.613-15.	05/12/2011, data da autorização da dispensa de licitação n.º 133/2011.	Autorizar a dispensa de licitação n.º 133/2011 sem que tivesse sido apresentada a justificativa dos preços contratados (fl. 1007 do processo administrativo n.º 060.013.699/2011), irregularidade que havia sido apontada pela AJL/SES (fls 1031 a 1036 do processo administrativo n.º 060.013.699/2011).	A autorização da dispensa de licitação n.º 133/2011 foi dada sem que tivesse sido apresentada a justificativa do preço contratado, o qual possui indícios de superfaturamento.	Não há	Audiência dos responsáveis para apresentar, em 30 dias, Razões de Justificativa, tendo em conta a possível aplicação das sanções estabelecidas no artigo 57, II, da LC nº 1/94, c/c o artigo 248, IV, do R/TCDF, bem como a possível abertura de Processo de Tomada de Contas Especial, em virtude do possível prejuízo identificado.
	15/04/2014	Então Diretor da Diretoria de Análise, Prospeção e Aquisições da SES/DF, Guilherme Francisco Guimarães, CPF n.º 146.302.061-91.	15/04/2014, data do despacho com apresentação de justificativa de preços insuficiente.	Apresentar justificativa de preços baseada apenas nas propostas apresentadas na dispensa de licitação n.º 145/2014 (fl. 1326 do processo administrativo n.º 060.004.410/2014).	A justificativa apresentada, ainda que insuficiente, foi adotada como uma das motivações para a realização da dispensa de licitação n.º 145/2014, cujos preços contratados possuem indícios de superfaturamento.		



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

Irregularidade	Data ou período de ocorrência do fato	Responsáveis	Período de Responsabilidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Excludentes de culpabilidade	Proposta de encaminhamento
Achados n.º 01 e 02 não apresentação da razão da escolha dos executantes nem dos preços das contratações firmadas em 2013, em afronta ao art. 26, II e III, da Lei n.º 8.666/93, além de possível prejuízo, decorrente dos valores contratados terem restado acima dos preços de referência estipulados no Relatório Final de Inspeção n.º 2.2035.17.	11/10/2013	Então Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa da SES/DF, Flávio Rogério da Mata Silva, CPF n.º 417.976.981-68.	11/10/2013, data dos despachos que indicaram a viabilidade das dispensas de licitação para os serviços de limpeza em 2013.	Indicar a viabilidade das contratações emergenciais realizadas em 2013 sem que tivessem sido apresentadas pelas unidades competentes as razões da escolha dos executantes e a justificativa dos preços contratados (R. 155 do processo administrativo n.º 060.011.851/2013, R. 158 do processo administrativo n.º 060.011.852/2013, R. 154 do processo administrativo n.º 060.011.853/2013, R. 131 do processo administrativo n.º 060.011.854/2013, R. n.º 156 do processo administrativo n.º 060.011.855/2013, e R. 135 do processo administrativo n.º 060.011.856/2013).	O despacho foi adotado como uma das motivações para a realização das dispensas de licitação dos serviços de limpeza em 2013, ainda que as áreas competentes não tivessem se manifestado acerca da razão da escolha dos executantes, nem da justificativa dos preços das contratações, os quais possuem indícios de superfaturamento.	Não há	Audiência dos responsáveis para apresentar, em 30 dias, Razões de Justificativa, tendo em conta a possível aplicação das sanções estabelecidas no artigo 57, II, da LC n.º 1/94, c/c o artigo 248, IV, do R/T/CD/DF, bem como a possível abertura de Processo de Tomada de Contas Especial, em virtude do possível prejuízo identificado.

Irregularidade	Data ou período de ocorrência do fato	Responsáveis	Período de Responsabilidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Excludentes de culpabilidade	Proposta de encaminhamento
Achados n.º 01 e 02 não apresentação da razão da escolha dos executantes nem dos preços das contratações firmadas em 2013, em afronta ao art. 26, II e III, da Lei n.º 8.666/93, além de possível prejuízo, decorrente dos valores contratados terem restado acima dos preços de referência estipulados no Relatório Final de Inspeção n.º 2.2035.17.	11/10/2013	Então Subsecretário de Administração Geral da SES/DF, José de Moraes Falcão, CPF n.º 143.621.984-15.	11/10/2013, data da autorização das dispensas de licitação para serviços de limpeza realizadas em 2013.	Autorizar as dispensas de licitação dos serviços de limpeza em 2013 sem que tivessem sido apresentadas pelas unidades competentes as razões da escolha dos executantes e a justificativa dos preços contratados (R. 157 e 158 do processo administrativo n.º 060.011.851/2013, R. 160 e 161 do processo administrativo n.º 060.011.852/2013, R. 156 e 157 do processo administrativo n.º 060.011.853/2013, R. 133 e 134 do processo administrativo n.º 060.011.854/2013, R. n.º 158 e 159 do processo administrativo n.º 060.011.855/2013, e R. 139 e 140 do processo administrativo n.º 060.011.856/2013).	As autorizações das dispensas de licitação para os serviços de limpeza de 2013 foram dadas sem a manifestação das áreas competentes acerca da razão da escolha dos executantes, nem da justificativa dos preços das contratações, os quais possuem indícios de superfaturamento.	Não há	Audiência dos responsáveis para apresentar, em 30 dias, Razões de Justificativa, tendo em conta a possível aplicação das sanções estabelecidas no artigo 57, II, da LC n.º 1/94, c/c o artigo 248, IV, do R/T/CD/DF, bem como a possível abertura de Processo de Tomada de Contas Especial, em virtude do possível prejuízo identificado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

Irregularidade	Data ou período de ocorrência do fato	Responsáveis	Período de Responsabilidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Excludentes de culpabilidade	Proposta de encaminhamento
Achados n.º 01 e 02, não apresentação da razão da escolha dos executantes nem dos preços das contratações firmadas em 2013, em afronta ao art. 26, II e III, da Lei n.º 8.666/93, além de possível prejuízo, decorrente dos valores contratados terem restado acima dos preços de referência estipulados no Relatório Final de Inspeção n.º 2.2035.17.	11/10/2013	Então Secretário de Estado da SES/DF, Rafael de Aguiar Barbosa, CPF n.º 286.988.354-49.	11/10/2013, data da ratificação das dispensas de licitação para serviços de limpeza realizadas em 2013.	Ratificar as dispensas de licitação dos serviços de limpeza em 2013 sem que tivessem sido apresentadas pelas unidades competentes as razões da escolha dos executantes e a justificativa dos preços contratados (fl. 159 do processo administrativo n.º 060.011.851/2013; fl. 162 do processo administrativo n.º 060.011.852/2013; fl. 158 do processo administrativo n.º 060.011.853/2013; fl. 135 do processo administrativo n.º 060.011.854/2013; fl. n.º 160 do processo administrativo n.º 060.011.855/2013; e fl. 141 do processo administrativo n.º 060.011.856/2013).	As dispensas de licitação para os serviços de limpeza de 2013 foram ratificadas sem a manifestação das áreas competentes acerca da razão da escolha dos executantes, nem da justificativa dos preços das contratações.	Não há	Audiência dos responsáveis para apresentar, em 30 dias, Razões de Justificativa, tendo em conta a possível aplicação das sanções estabelecidas no artigo 57, II, da LC n.º 1/94, c/c o artigo 248, IV, do RIT/CDPF, bem como a possível abertura de Processo de Tomada de Contas Especial, em virtude do possível prejuízo identificado.

Irregularidade	Data ou período de ocorrência do fato	Responsáveis	Período de Responsabilidade	Conduta	Nexo de Causalidade	Excludentes de culpabilidade	Proposta de encaminhamento
Achado n.º 04: prorrogação da vigência dos contratos de limpeza e conservação firmados em 2013, em afronta ao art. 24, IV da Lei n.º 8.666/93.	10/04/2014	Então Secretário Adjunto de Saúde da SES/DF, Elias Fernando Miziara, CPF n.º 102.024.711-87.	10/04/2014, data de assinatura dos termos aditivos que prorrogaram os contratos firmados em 2013.	Prorrogar a vigência de contratos emergenciais com suposto fundamento no Art. 57, §4º, da Lei n.º 8.666/93 (fls. 1573 e 1574 do processo administrativo n.º 060.011.851/2013, fls. 1767 e 1768 do processo administrativo n.º 060.011.852/2013, fls. 2025 e 2026 do processo administrativo n.º 060.011.853/2013, fls. 1213 e 1214 do processo administrativo n.º 060.011.854/2013, fls. 1568 e 1569 do processo administrativo n.º 060.011.855/2013, fls. 1971 e 1972 do processo administrativo n.º 060.011.856/2013).	A prorrogação de contratos emergenciais contraria o disposto no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93. O fundamento adotado (art. 57, §4º, da Lei n.º 8.666/93) somente é aplicável a serviços executados de forma contínua regularmente contratados, e não a contratos emergenciais.	Não há	Audiência dos responsáveis para apresentar, em 30 dias, Razões de Justificativa, tendo em conta a possível aplicação das sanções estabelecidas no artigo 57, II, da LC n.º 1/94, c/c o artigo 248, IV, do RIT/CDPF.
Achado n.º 05: prestação de serviços de limpeza e conservação sem cobertura contratual, em afronta ao art. 60 caput, da Lei n.º 4.320/64, e ao parágrafo único do art. 60 da Lei n.º 8.666/93.	02/06/12 a 13/10/13 e 11/01/15 a 09/04/15	Então Secretário de Estado da SES/DF, Rafael de Aguiar Barbosa, CPF n.º 286.988.354-49. Então Secretário de Estado da SES/DF, João Batista de Sousa, CPF n.º 223.449.261-00.	02/06/12 a 13/10/13 11/01/15 a 09/04/15	Permitir a prestação de serviços sem cobertura contratual nos períodos de 02/06/12 a 13/10/13 e 11/01/15 a 09/04/15.	A conduta omissa dos gestores permitiu a prestação de serviços sem cobertura contratual nos períodos indicados.	Não há Não há	Audiência dos responsáveis para apresentar, em 30 dias, Razões de Justificativa, tendo em conta a possível aplicação das sanções estabelecidas no artigo 57, II, da LC n.º 1/94, c/c o artigo 248, IV, do RIT/CDPF.

11. No Relatório Final de Inspeção (fls. 533/638), a percuente Área Técnica demonstrou, **com evidências**, haver falhas quanto aos seguintes pontos: **i)** ausência de justificativas para escolha dos executantes; **ii)** ausência de justificativa do preço; **iii)** irregularidades na condução da Dispensa de Licitação n.º 223/2012; **iv)** prorrogação de contratos emergenciais; **v)** prestação de serviços sem cobertura contratual; **vi)** falta de justificativa para os parâmetros da contratação; **vii)** requisitos de habilitação técnica exigidos nas dispensas de licitação; **viii)** possível conluio; **ix)** pagamentos a maior; **x)** mora na realização de licitação; e **xi)** falta de disponibilidade orçamentária.



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

12. Feita esta breve contextualização, neste momento processual, examinam-se as **razões de justificativa dos defendentes** e as informações prestadas pela **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF**.

13. Contudo, antes de passar à análise específica das manifestações dos interessados, necessário repisar que os Srs. Elias Fernando Miziara, Rafael de Aguiar Barbosa e João Batista de Sousa deixaram de apresentar suas respectivas defesas, motivo pelo qual devem ser considerados revéis, nos termos do art. 13, § 3º, da LC nº 1/1994.

14. Não é demais ressaltar que os efeitos da revelia nos processos que tramitam perante os Tribunais de Contas são diversos daqueles previstos no Código de Processo Civil. Nem sempre a revelia implica que a presunção de veracidade dos fatos, uma vez que prevalece o princípio da verdade material (real) no processo administrativo, diferentemente do que ocorre na seara judicial, regido pelo princípio da verdade formal.

15. Sobre a diferenciação entre a verdade material e formal, merece destaque as lições do juristas Sérgio Ferraz e Adilson Dallari²:

“Em oposição ao princípio da verdade formal, inerente aos processos judiciais, no processo administrativo se impõe o princípio da verdade material. O significado deste princípio pode ser compreendido por comparação: no processo judicial habitualmente se tem entendido que aquilo que não consta dos autos não pode ser considerado pelo juiz (ao qual se reconhece, contudo, certa margem de liberdade na investigação da verdade e, mesmo, da produção de provas), cuja decisão fica adstrita às provas ali produzidas; no processo administrativo o julgador deve sempre buscar a verdade, ainda que para isso tenha que se valer de outros elementos além daqueles trazidos aos autos pelos interessados. A autoridade administrativa competente para decidir não fica na dependência da iniciativa da parte ou das partes interessadas, nem está obrigada a restringir seu exame ao que foi alegado, trazido ou provado, podendo e devendo buscar todos os elementos que possam influir no seu convencimento.”

16. Nesse sentido, mesmo diante do decreto da revelia impõe-se demonstrar e caracterizar a responsabilidade de cada um dos responsáveis diante dos fatos apurados nestes autos e nos seus anexos, pois deve-se buscar sempre a verdade real, *“ainda que para isso tenha que se valer de outros elementos além daqueles trazidos aos autos pelos interessados”*.

17. Desta forma, esclarecida a questão da revelia, passa-se à análise individualizada das razões de justificativa dos defendentes, sem prejuízo da análise da existência de responsabilidade daqueles que não se manifestaram nos autos, conforme acima exposto.

DAS CONDUTAS DOS RESPONSÁVEIS

² FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. Processo Administrativo. São Paulo: Ed. Malheiros, 2012, p. 133



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

Ausência de justificativa para escolha dos executantes (Achado nº 01)

Responsável indicado na Matriz de Responsabilização: Mauro Jorge de Souza Reis (revel)

18. No particular, mostra-se pertinente transcrever os trechos do Relatório Final de Inspeção que apontam as irregularidades sob análise:

“25. Nas ocasiões em que as contratações foram precedidas de edital de dispensa de licitação, verificou-se que, embora tal procedimento buscasse conferir maior publicidade e isonomia ao processo de escolha, na prática, isso não ocorreu.

26. Os procedimentos necessários para a contratação foram tomados tardiamente, de maneira que o prazo concedido entre a divulgação do edital de dispensa de licitação e o fim do recebimento das propostas mostrou-se extremamente reduzido. Outrossim, em determinadas situações, a despeito de ter sido produzido um edital de dispensa de licitação, não foi localizada a forma de sua divulgação. Tais fatos podem ser observados no quadro abaixo.

Quadro 1: Data de divulgação x data-limite para recebimento da documentação

<i>Contrato</i>	<i>Dispensa de Licitação</i>	<i>Meio de divulgação</i>	<i>Data da última divulgação</i>	<i>Data-limite para recebimento da documentação</i>	<i>Dias úteis para apresentar proposta</i>
180/2011 181/2011 182/2011 183/2011	133/2011 (Processo n.º 060.013.699/2 011)	Correio eletrônico	25/11/11, 17h35	29/11/11, 14h30	Menos de 2 dias úteis
130/2012	223/2012 (Processo n.º 060.008.932/2 012)	Correio eletrônico	21/8/12, 10h42	23/8/12, 10h	2 dias úteis
	223/2012 – Reabertura da dispensa ³	Correio eletrônico	25/9/12, 18h10	26/9/12, 17h	Menos de 1 dia útil
79/2014 85/2014 87/2014	145/2014 (Processo n.º 060.004.410/2 014)	Não identificado	Igual ou posterior a 9/4/14 ⁴	10/4/14, 10h	Menos de 1 dia útil
223/2014	171/2014	DODF	5/5/14	8/5/14, 10h	3 dias úteis

³ A Dispensa de Licitação n.º 223/2012 teve como vencedora, inicialmente, a empresa Planalto Service. Contudo, antes da celebração do contrato, foi detectado que referida empresa sofrera sanção que, supostamente, a impedia de contratar com o Poder Público (em que pese essa sanção ter sido suspensa judicialmente, conforme se relata no item **Erro! Fonte de referência não encontrada.** deste Relatório). Em face disso, a Dispensa de Licitação foi reaberta aos interessados, conforme se verifica nas fls. 1015 e 1016 do processo administrativo n.º 060.008.932/2012 (volume 5).

⁴ Como não se localizou o meio de divulgação da Dispensa de Licitação n.º 145/2014, considerou-se que, independentemente do meio, a divulgação foi realizada após a autorização da dispensa, em 9/4/14, conforme consta das fls. 447 e 448 do processo administrativo n.º 060.004.410/2014 (volume 2).



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

<i>Contrato</i>	<i>Dispensa de Licitação</i>	<i>Meio de divulgação</i>	<i>Data da última divulgação</i>	<i>Data-limite para recebimento da documentação</i>	<i>Dias úteis para apresentar proposta</i>
	<i>(Repetição do lote 3, fracassado na Dispensa de Licitação n.º 145/2014. Processo n.º 060.005.714/2014)</i>	<i>(n.º 87, pg. 65)</i>			

Fonte: elaboração própria com dados obtidos nos processos citados no próprio quadro.

27. Fica evidente, portanto, que o prazo concedido pela SES/DF para formulação e apresentação de propostas foi indiscutivelmente insuficiente para que houvesse uma ampla competitividade na disputa. Isso porque, embora a contratação tenha derivado de uma dispensa de licitação, a documentação exigida se aproximava muito (quando não era idêntica) daquela exigida em um certame regular.

28. Corrobora esse entendimento o fato de que, em todos os procedimentos citados, foram selecionadas apenas as empresas Apecê Serviços Gerais Ltda., Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda., Empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. e Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda. – e cada uma para mesmo o lote/objeto que já lhe havia sido adjudicado anteriormente, com exceção da Dispensa de Licitação n.º 223/2014, na qual o lote 3, habitualmente adjudicado à empresa Juiz de Fora, foi adjudicado à empresa Apecê (a empresa Juiz de Fora não participou dessa disputa).

159. (...) reforça-se que, essencialmente, apenas as empresas que já prestavam serviços para a SES/DF foram capazes de apresentar propostas e, efetivamente, serem contratadas nas dispensas de licitação sob análise. Isso decorre, dentre outros fatores, da insuficiência do prazo concedido pela SES/DF nas dispensas de licitação sob análise. Outrossim, o benefício auferido pelas empresas, decorrente do exíguo prazo concedido pela SES/DF, é evidente: foram contratadas por meio de procedimentos com baixíssima competitividade, quando não inexistente.

19. Conforme salientado acima, o responsável Sr. **Mauro Jorge de Souza Reis** não apresentou suas razões de justificativa, pelo que deve ser decretada a **revelia**, sem prejuízo do prosseguimento do feito, na forma do art. 13, § 3º, da LC 01/94.

20. O Corpo Técnico, ao analisar a questão, fez as seguintes considerações:



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

*(...) nos autos do **Processo n.º 38.376/2017**, foi feita análise da **Dispensa de Licitação n.º 341/2017**, da SES/DF, procedimento no qual fora concedido aos interessados o prazo de 3 dias úteis para apresentação de propostas. A despeito disso, não se observou aumento de competitividade naquela contratação, como se extrai do seguinte trecho da Informação n.º 35/2019-2ª Diacom (Peça n.º 70 do mencionado Processo, e-DOC n.º 936B2403) fl. 919*

21. Assim, entendeu o Corpo Técnico que “*não é possível afirmar categoricamente que a exiguidade do prazo concedido para a abertura das propostas seja a causa para a baixa competitividade das dispensas de licitação analisadas nestes autos*”.

22. Com a devida *venia*, este Órgão Ministerial **dissente** da manifestação do Corpo Técnico.

23. A falta de outros interessados no processo de dispensa de Licitação nº **341/2017** **não** tem o condão de **romper o nexo de causalidade** no presente feito, uma vez que a conduta do Sr. Mauro Jorge de Sousa Reis (concessão de exíguo prazo para formulação e apresentação de propostas) impossibilitou a participação de um maior número de competidores, resultando na contratação das mesmas empresas que prestavam os serviços para a SES/DF. Não há nenhum elemento nos autos que afaste essa conclusão.

24. Ora, não se pode afirmar categoricamente que a causa para a baixa competitividade verificada na Licitação nº 341/2017 seria a mesma para a Licitação nº 133/2011, pois ambas foram realizadas em períodos bem distintos, com realidades socioeconômicas igualmente distintas, além de outros fatores característicos de cada licitação.

25. *Data vênia*, não é razoável considerar que um único procedimento licitatório, ocorrido anos depois, sirva de parâmetro para justificar a maléfica conduta do Sr. Mauro Jorge de Sousa Reis de conceder **prazo exíguo** para apresentação de propostas na dispensa de Licitação nº 133/2011, cuja conduta foi determinante para a baixa **competitividade** e, por consequência, para a contratação das mesmas sociedades empresárias que já prestavam tais serviços, o que vai de encontro aos **princípios da isonomia e da moralidade**.

26. O gestor da coisa pública, ao realizar o procedimento licitatório, deve orientar-se pelo princípio da ampla **competitividade**, de modo a assegurar a participação do maior número possível de competidores e, com isso, obter as melhores condições e a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. O Sr. Mauro Jorge de Sousa Reis tinha o dever de adotar todas as medidas legais cabíveis para assegurar a ampla competitividade no procedimento de dispensa de licitação, ainda que posteriormente fosse constatada a participação de poucas empresas. A questão é que o Sr. Mauro Jorge de Sousa Reis não dispunha, à época, de parâmetros concretos para se afirmar que a concessão de prazo razoável para apresentação de propostas não acarretaria o aumento da competitividade.



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

27. A imposição de limites ao princípio da competitividade não encontra guarida em nosso ordenamento pátrio, somente sendo aceita em casos excepcionais e devidamente justificados, o que não é o caso em tela. O Sr. Mauro Jorge de Sousa Reis, além de adotar conduta que limitou a participação de outros competidores, sequer compareceu aos autos para apresentar suas razões de justificativas, reforçando as conclusões do Relatório Final de Inspeção de que o exíguo prazo concedido na Licitação nº 133/2011 restringiu a competitividade e, por conseguinte, conduziu à participação das mesmas empresas que já prestavam serviços à SESDF.

28. No presente caso, ao contrário do que faz crer a área técnica, não se verifica nenhuma circunstância nos autos capaz de romper o nexo de causalidade entre a conduta do responsável e a irregularidade consistente na insuficiente razão da escolha dos executantes contratados por meio da Dispensa de Licitação nº 133/2011. Cabia ao defendente desincumbir-se do ônus de demonstrar os motivos pelos quais tomou tal decisão, no entanto, quedou-se inerte no procedimento de dispensa de licitação e nos presentes autos, sujeitando-se aos efeitos da revelia.

29. Nessa esteira, **dissentindo** do Corpo Técnico, este **MPC/DF** entende que restou demonstrado o liame causal entre a conduta do Sr. Mauro Jorge de Sousa Reis e as irregularidades consistentes na insuficiente razão da escolha dos executantes contratados por meio da Dispensa de Licitação nº 133/2011, motivo pelo qual entendo pertinente a aplicação da **sanção** prevista no artigo **57, II, da LC 01/94**.

Ausência de justificativas para escolha dos executantes (Achado nº 1)

Responsável indicado na Matriz de Responsabilização: Túlio Roriz Fernandes

30. O Sr. **Túlio Roriz Fernandes** também é indicado na Matriz de Responsabilização pela conduta de “conceder prazo para formulação e apresentação de propostas insuficiente para que houvesse uma ampla competitividade na disputa da dispensa de licitação nº 145/2014”.

31. A irregularidade consiste na insuficiente razão da escolha dos executantes na dispensa de licitação nº 145/2014, em afronta ao artigo 26, II, da Lei 8.666/93.

32. O Sr. Túlio Roriz Fernandes, em **defesa**, afirma que:

“Minha nomeação como Subsecretário de Administração Geral da SES/DF, ocorreu em 03/01/2014, onde permaneci no cargo por pouco mais de 10 (dez) meses, restando por ser exonerado em 07/11/2014, a pedido. As funções desse cargo na SES/DF estão definidas no Regimento Interno da SES/DF em seu artigo 146 (Decreto nº 34.213, de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

14 de marco de 2013. A Subsecretaria de Administração Geral, unidade orgânica de comando e supervisão, diretamente subordinada ao Secretário, compete: I- dirigir, coordenar e controlar a execução setorial das atividades de orçamento e finanças, administração de material de almoxarifado, patrimônio, compras e serviços, contratos e convênios, e comunicação administrativa; II - subsidiar os Órgãos centrais e gerenciar, setorialmente, as atividades sistêmicas relacionadas com as funções de orçamentos e finanças, administração de material de almoxarifado, patrimônio, compras e serviços, contratos e convênios e de documentação e comunicação administrativas, III - formular e propor políticas, diretrizes e normas relativas aos processos de aquisição de bens e serviços, sistema de registro de preços, controle de qualidade e pesquisa de mercado; IV - propor e elaborar normas relativas a administração geral, respeitada a orientação definida pelos órgãos centrais, dentre outras funções, conforme referido regimento interno).

(...)

A Dispensa de licitação (DL 145/2014 SES-DF) foi motivada pela Diretoria de Apoio as Unidades de Saúde - DIAU, através de sua diretora Ângela Cristina Paulo do Espirito Santo, subordinada a Subsecretaria de Logística e Infraestrutura da Saúde - SULIS, da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, a quem coube a execução do contrato.

(...)

Não posso ser responsabilizado par fatos anteriores a assunção do cargo na SES/DF, em janeiro de 2014. Assim, quaisquer situações que, eventualmente, importaram falta de planejamento desídia, não podem a mim ser imputadas. Doutra forma, a conduta tida como irregular relaciona-se com a avaliação cujas atribuições pertencem ao setor específico daquele Órgão, qual seja, a Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições - DAPA, conforme se lê do Regimento Interno da SES/DF.

(...)

Os atos questionados na contratação em comento, são de estrita natureza operacional, jamais de gestão da SES/DF. A interpretação encontra guarida nessa Carte de Contas em diversos precedentes, pois eu não teria condições e aptidões para fazer ou refazer todas as atividades executadas pelos setores e cargos subordinados, quando amparado em planilhas que carream a pesquisa dos autos e justificaram a contratação (TCDF Processo 15.282/2009. Decisão 1758/2014; Decisão 1321/2014; Decisão 1001/2014 e Decisão 6415/2013.)

(...)

Par derradeiro, a prova de eventual incompatibilidade nesse processo e prejuízo ao erário, ademais, e tarefa da instrução administrativas com vistas a tornada de decisão, equânime e legítima, e não pontuadas em alegações de ausência de formalidades, conforme jurisprudência pátria (Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Processo AC 18366 GO 2007.35.00.018366-9. Relatora Desembargadora Federal Monica Sifuentes. "Embora a Auditoria nº 946, de 28/03/2004, realizada pelo Departamento Nacional de Auditoria dos SUS-DENASUS, tenha verificado a existência de irregularidades na



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

aplicação dos recursos financeiros dos SUS pela Secretaria Municipal de Saúde, não restou comprovada a prova do dolo ou culpa...”

33. Com efeito, as alegações do defendente de que “a *Dispensa de licitação (DL 145/2014 SES-DF)* foi motivada pela *Diretoria de Apoio as Unidades de Saúde - DIAU*, através de sua diretora *Ângela Cristina Paulo do Espirito Santo*” e que não poderia “*ser responsabilizado para fatos anteriores a assunção do cargo na SES/DF, em janeiro de 2014*”, caem por terra pelo simples fato de que a concessão do exíguo prazo consignado no chamamento de dispensa de licitação foi **subscrito** pelo próprio Sr. Túlio Roriz Fernandes, conforme informado pela área técnica.

34. Ora, não há como subsistir a imputação de tal responsabilidade a outra pessoa, pois o defendente teve atuação determinante no processo licitatório nº 145/2014, tanto que ao ser solicitada autorização da dispensa de licitação, em caráter emergencial, o Sr. Túlio Roriz Fernandes autorizou as despesas visando tal contratação, deixando inclusive em branco o prazo para a apresentação das propostas, conforme se extrai do Proc. nº 060.004.410/2014, às fls. 444/448. Tal conduta, além de grave, indica que sua atuação não se limitava a atos gerenciais, mas também operacionais, diferentemente do que alega na peça de resistência.

35. Por fim, quanto a uma suposta necessidade de caracterização de má-fé ou dolo, importa dizer que a responsabilização do defendente decorre de sua atuação culposa de não observar o artigo 26, parágrafo único, inciso II, da Lei 8.666/93. Mas não é só. A conduta do defendente causou dano ao erário na medida em que, ao realizar o chamamento público para vultosa contratação sem que fosse concedido prazo para formulação de propostas impediu que a SES/DF obtivesse as melhores propostas e, com isso, tivesse menor custo na contratação.

36. Esperava-se do defendente a conduta do administrador médio, diligente, cuidadoso, capaz de antever que a falta de justificativa de escolha dos executantes poderia causar dano ao erário. Cabia a ele, assim, instruir o processo de dispensa de licitação em estrita observância ao artigo 26, parágrafo único, II da Lei 8.666/93, o que não ocorreu no presente caso, restando configurada a responsabilidade no evento danoso.

37. Assim, embora este **Órgão Ministerial** comungue com as razões apresentadas pela área técnica quanto à **improcedência** das alegações do defendente, **diverge** diametralmente **quanto à conclusão**, pois, assim como no caso do Sr. Mauro Jorge de Sousa Reis, não há elementos capazes de romper o nexo de causalidade entre a conduta do Sr. Túlio Roriz Fernandes e as irregularidades consistentes na insuficiente razão da escolha dos executantes contratados por meio da Dispensa de Licitação nº 145/2014.

38. Desse modo, são **improcedentes** as alegações do defendente **Sr. Túlio Roriz Fernandes**, sendo-lhe **aplicável** a sanção do **57, II, da LC 01/94**.



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

Ausência de justificativa de preços (Achado nº 2)

Responsável indicado na Matriz de Responsabilização: Mauro Jorge de Souza Reis (revel)

39. O Sr. Mauro Jorge de Souza Reis, Chefe da Unidade de Administração Geral – UAG/SES, conforme matriz de responsabilização, foi responsabilizado pelas irregularidades de “*não apresentação da razão da escolha dos executantes nem dos preços das contratações firmadas em 2013, em afronta ao art. 26, II e III, da Lei n.º 8.666/93, além de possível prejuízo, decorrente dos valores contratados terem restado acima dos preços de referência estipulados no Relatório Final de Inspeção n.º 2.2035.17.*”

40. A conduta do defendente foi a de indicar a viabilidade das contratações emergenciais realizadas no procedimento de Licitação nº 133/2011 sem que tivesse sido apresentada a justificativa dos preços contratados.

41. Conforme noticiado mais acima, não houve apresentação de defesa por parte do defendente, impondo-se o decreto da **revelia**, mas sem prejuízo de analisar os elementos dos autos que permitam aferir a efetiva responsabilidade do defendente por ocasião da dispensa de licitação nº 133/2011.

42. Ao analisar os fatos e as provas que emergem dos autos e seus anexos, verifico que o defendente faltou com o dever jurídico apresentar a justificativa dos preços contratados, conforme dispõe o artigo 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/93.

43. Extraí-se dos autos do processo nº 060.013.699/2011, à fl. 1030, que o Sr. Mauro Jorge de Sousa Reis solicitou à Assessoria Jurídico-Legislativa da SES/DF parecer jurídico quanto à legalidade da contratação emergencial com as empresas Dinâmica, Ipanema, Juiz de Fora e Apecê. Em resposta, a AJL, precisamente à fl. 1034, ressalta a necessidade de regularidade formal da contratação direta, com observância aos seguintes requisitos:

a. Adequada descrição do objeto

*b. Estimativa de **preços** baseada nos preços praticados no âmbito dos **órgãos e entidades** da Administração Pública e do **mercado**.*

c. Previsão orçamentária.

(...)

44. Como se pode observar, a contratação direta mediante dispensa de licitação deveria observar as estimativas de preços com base não somente no âmbito dos órgãos públicos, mas também nas de **mercado**.



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

45. Cabia ao defendente apresentar as justificativas pelos preços contratados, sob pena de ofensa ao artigo 26, parágrafo único, inciso II, da Lei 8.666/93. No entanto, não se verifica a observância ao comando legal, uma vez que não há no processo de Dispensa de Licitação 133/2011 justificativa a validar os valores envolvidos nas contratações diretas.

46. Vejamos abaixo a autorização de dispensa de licitação nº 133/2011, subscrita pelo defendente:

	<p>GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE UNIDADE DE ADMINISTRAÇÃO GERAL</p>	
<p>UAG/SES, em 05 de dezembro de 2011. Processo: Processo: 060.013.699/2011-SES</p>		<p>Forma nº 1031 Processo nº 060.013.699/2011 Mat. / For. 1.214671</p>
<p>Ao GAB/SES</p>		
<p>Exmo. Senhor Secretário-Adjunto de Saúde,</p>		
<p>Considerando a Dispensa de Licitação nº 133/2011, realizada com fulcro no Artigo 24, Inciso IV, da Lei nº 8.666/93, DISPENSO DE LICITAÇÃO as empresas: DINAMICA ADMINISTRAÇÃO, SERVIÇOS E OBRAS LTDA, com o valor <u>mensal</u> de R\$ 3.327.554,97 (três milhões, trezentos e vinte e sete mil, quinhentos e cinquenta e quatro reais e noventa e sete centavos), totalizando o valor semestral em R\$ 19.965.329,82 (dezenove milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, trezentos e vinte e nove reais e oitenta e dois centavos); IPANEMA EMP. SERV. GERAIS TRANS. LTDA, com o valor <u>mensal</u> de R\$ 3.864.543,13 (três milhões, oitocentos e sessenta e quatro mil, quinhentos e quarenta e três reais e treze centavos), totalizando o valor semestral em R\$ 23.187.258,78 (vinte e três milhões, cento e oitenta e sete mil, duzentos e cinquenta e oito reais e setenta e oito centavos); EMPRESA JUIZ DE FORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA, com valor <u>mensal</u> de R\$ 1.523.949,72 (um milhão, quinhentos e vinte e três mil, novecentos e quarenta e nove reais e setenta e dois centavos), totalizando o valor semestral em R\$ 9.143.698,32 (nove milhões, cento e quarenta e três mil, seiscentos e noventa e oito reais e trinta e dois centavos) e APECÊ SERVIÇOS GERAIS LTDA, com valor <u>mensal</u> de R\$ 1.479.086,68 (um milhão, quatrocentos e setenta e nove mil, oitenta e seis reais e sessenta e oito centavos), totalizando o valor</p>		



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

semestral em R\$ 8.874.520,08 (oito milhões, oitocentos e setenta e quatro mil, quinhentos e vinte reais e oito centavos), prestação de serviços de Limpeza, Higienização, Conservação, Asseio e Desinfecção dos bens móveis e imóveis nas Unidades de Saúde da SES/DF do Distrito Federal, incluindo os serviços de desinfecção de superfícies e equipamentos (médico hospitalar e administrativo), desinsetização, desratização e descupinização, manutenção de áreas verdes, limpeza e impermeabilização de caixas d'água, visando obter condições adequadas de desinfecção, salubridade, higiene, e demais atividades correlatas, em caráter emergencial por 180 (cento e oitenta) dias ou, até que se conclua o processo licitatório instaurado sob o nº. 060.014.950/2009, conforme especificado no Pedido de Prestação de Serviço - PPS 10681/2011.

Empresa Vencedora	Valor Mensal
DINAMICA ADMINISTRAÇÃO, SERVIÇOS E OBRAS LTDA	3.327.554,97
IPANEMA EMP. SERV. GERAIS TRANS. LTDA	3.864.543,13
EMPRESA JUIZ DE FORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA	1.523.949,72
APECÊ SERVIÇOS GERAIS LTDA	1.479.086,68

Consta às fls. 1011 Parecer Técnico informando que as empresas que ofertaram menores preços para os lotes atendem as especificações desta Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. As fls. 1031 a 1036 constam informações quanto ao cumprimento de todos os dispositivos legais exigidos. Ressaltamos que foi realizada pesquisa de mercado, conforme consta nos autos, saindo-se vencedora do certame as empresas de menores preços e que atenderam às especificações do edital.

Isto posto, encaminha-se os autos a Vossa Senhoria, solicitando a RATIFICAÇÃO da DISPENSA DE LICITAÇÃO tratada no presente processo.

FOLHA 0037
PRDC 060.013639/2011
MAT 1431579-3

Respeitosamente,
Mauro Jorge de Sousa Reis
MAURO JORGE DE SOUSA REIS
Unidade de Administração Geral
Chefe

FOLHA 0037
PRDC 060.013639/2011
MAT 1431579-3
SEM EFEITO

47. Veja que o Sr. Mauro Jorge de Sousa Reis informa que à fl. 1011 consta parecer técnico informando que as empresas que ofereceram menores preços para os lotes atendem às especificações da SES/DF. Ao analisar o aludido documento, verifica-se que Diretora de Apoio às Unidades DIAU/SULIS/SES, que subscreve o dito documento, apenas diz que concorda com o resultado obtido às fls. 1.009. Por sua vez, referido documento informa apenas os resultados obtidos das empresas após a abertura dos envelopes.

48. Como bem se pode observar, não há justificativa de preços nos autos em epígrafe. Os elementos ali constantes não permitam concluir de forma diversa da que consta na Matriz de Responsabilização, que é categórica ao indicar o prejuízo causado ao erário do Distrito Federal em razão dos valores contratados terem restado acima dos preços de referência estipulados no Relatório Final de Inspeção n.º 2.2035.17.

49. Desta forma, o defendente não atuou com o cuidado que se espera do administrador de razoável diligência, especialmente de antever os prejuízos que poderiam advir de seus atos. A conduta inadequada do Sr. Mauro Jorge de Sousa Reis revela culpa grave ao faltar com o dever jurídico de observar o artigo 24, parágrafo único, III, da Lei 8.666/93 e, especialmente, de lesar o tesouro público.

50. Logo, na esteira do entendimento emanado pela área técnica, impõe-se a aplicação da sanção estabelecida no artigo 57, II, da LC nº 1/1994, **sem prejuízo de instauração de Tomada de Contas Especial**, tendo em vista a possível existência de prejuízo ao erário.

Da análise da Empresa Apecê



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

51. **Embora não tenha sido chamada em audiência**, a empresa Apecê peticionou nos presentes autos tratando basicamente dos achados 02 e 06 do Relatório Final de Inspeção, motivo pelo qual passo a fazer a análise das alegações.

52. Vejamos as justificativas da empresa:

2.2. Da preliminar de mérito quanto a retroatividade de metodologia trazida pela Inspetoria para análise dos preços praticados não originalmente adotada na contratação

Não se olvide destacar que a própria unidade técnica desse Tribunal reconhece que a IN no 02/2008, só foi tornada obrigatória com o advento do Decreto no 36.063/2014, isto é, em 24 de fevereiro de 2015, antes disso, e, mesmo após a norma, em auditorias realizadas, mesmo que houvesse decisões aplicando a norma, era muito comum, não serem aceitos os comandos da norma, tendo em vista que o decreto afirma que a metodologia só pode ser usada, NO QUE COUBER.

Ocorre que, no caso concreto, a utilização do parâmetro da normativa, para os casos de limpeza em áreas da SES/DF, não é cabível.

Isto porque, nessas contratações, a exceção do Hospital de Santa Maria, não havia a metragem dos hospitais e de suas áreas, sendo a contratação realizada por hora-homem e não por metragem.

Aliás a própria Instrução Normativa permitia essa contratação, de forma excepcional, que no caso em tela, não havia outra forma, visto a ausência de parâmetros de resultados, por não haver a metragem.

Não é possível a utilização de uma metodologia que não foi utilizada na contratação, por absoluta impossibilidade de haver um novo método (não utilizado) quando a contratação já foi plenamente executada.

Registre-se, ex ante que os parâmetros de contratação traduzem situações peculiares de cada empresa, que deveriam demonstrá-los nas suas propostas em conformidade com suas realidades, indicadores e estruturas de gestão, obviamente procurando a devida racionalização no planejamento para a elaboração de proposta que se mostrasse competitiva nas contratações de que participa.

A JUSTIFICANTE vinculou-se, a época, a proposta apresentada, numa equação específica, em que todas as peças de composição dos custos foram calculadamente apresentadas, de forma a garantir, de um lado, a vantajosidade da proposta e, de outro, a execução do serviço com qualidade.

A Instrução Normativa n° 02/2008, adotada por esse Tribunal para estabelecer uniformemente as contratações de serviços contínuos nos processos só poderá ser implementada da data de prolação em diante, ou seja, no dia 24 de fevereiro de 2015,



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

e, deve possuir apenas efeitos ex nunc, e não ex tunc, sob pena de estabelecer critérios desconhecidos a época das contratações.

(...)

Não é possível aplicar a metodologia do Hospital Santa Maria aos demais contratos que foram contratados por homem hora e não por resultado e produtividade.

2.4- Das ausências de inserção de postos pelas especificidades das áreas exclusivas definidas pela SES

No que concerne a essa JUSTIFICANTE o achado 6, que se refere a ausência de justificativa para o quantitativo contratado, observa-se, primeiramente, que não há impropriedades quanto a não execução dos serviços.

Isto quer dizer que o serviço foi efetivamente realizado com o pessoal exigido no contrato, por isso, não há que se falar em lesão ao erário visto que o serviço foi efetivamente prestado com o quantitativo exigido.

Com relação ao quantitativo envolvido na contratação, mais uma vez na análise feita pela unidade técnica, ao fazer os cálculos referentes a quantidade de serventes não se levou em consideração as áreas consideradas exclusivas pela SES.

Isto quer dizer que o serviço foi efetivamente realizado com o pessoal exigido no contrato, por isso, não ha que se falar em lesão ao erário visto que o serviço foi efetivamente prestado com o quantitativo exigido.

(...)

A definição da alocação dos serventes ocorreu tendo em vista a necessidade e peculiaridade de cada hospital.

A utilizaco sistemática de uma única metodologia sem levar em conta as especificidades de cada lugar e de cada realidade normalmente não alcança a necessidade e a eficiência da contratação, princípios tão caros e necessários que devem ser levados em consideração em todas as contratações públicas.

(...)

A execução contratual foi realizada levando em conta as áreas exclusivas que devem ser consideradas por essa unidade técnica, sob pena de haver enriquecimento ilícito da Administração, quando não leva em consideração os custos efetivamente sofridos ao longo da execução contratual.

2.5. Do aumento populacional (insumos e material)

Outro ponto que não pode deixar de ser levado em consideração é o que se refere a quantidade de material cujo cálculo não foi aceito por essa unidade técnica.

E lógico que o aumento de pessoas ano a ano fez com que houvesse o major consumo de material, mas que não foi devidamente remunerado por não ter havido aumento do homem-hora.

(...)



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

A população teve um aumento de mais de 20%, o que, certamente, impacta, no aumento de atendimento nas redes públicas, e em corolário lógico no aumento de materiais de limpeza.

Não se pode deixar de considerar ainda uma outra realidade, com a crise vivenciada de 2014 até agora, fez com que muitas pessoas migrassem para a rede pública, pelo encolhimento de suas capacidades financeiras, dado esse facilmente constatável.

Com isso, não se pode deixar de observar a clareza de que houve a necessidade de empregar mais material de limpeza, sem a devida contrapartida.

53. Com devido respeito, a alegação da empresa Apecê de que a Instrução Normativa 02/2008 “só foi tornada obrigatória com o advento do Decreto no 36.063/2014, isto é, em 24 de fevereiro de 2015” não merece prosperar, uma vez que o eg. Tribunal de Contas, na Sessão Ordinária nº 4437, de **5 de julho de 2011**, no julgamento do processo nº 39.068/2009, proferiu a **Decisão nº 3093/2011**, que assim dispôs:

IV. determinar aos entes integrantes da Administração Pública Direta e Indireta do Governo do Distrito Federal que, doravante, ao promoverem contratações emergenciais de prestação de serviços, com ou sem aplicação de materiais, instruem os respectivos processos com os modelos de planilhas de custos constantes da Instrução Normativa nº 02, de 30.04.08, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal - MPOG, devidamente preenchidos pela futura contratada e demais empresas pesquisadas, dada a falta de instrumento análogo no âmbito distrital;

54. A propósito, assim dispõe a IN nº 2/2008 a respeito da contratação de serviços de limpeza:

“DOS SERVIÇOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

Art. 42. Deverão constar do Projeto Básico na contratação de serviços de limpeza e conservação, além dos demais requisitos dispostos nesta IN:

I - áreas internas, áreas externas, esquadrias externas e fachadas envidraçadas, classificadas segundo as características dos serviços a serem executados, periodicidade, turnos e jornada de trabalho necessários etc;

II - produtividade mínima a ser considerada para cada categoria profissional envolvida, expressa em termos de área física por jornada de trabalho ou relação serventes por encarregado; e

III – exigências de sustentabilidade ambiental na execução do serviço, conforme o disposto no anexo V desta Instrução Normativa.

Art. 43. Os serviços serão contratados com base na Área Física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a



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

peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação.

Parágrafo único. Os órgãos deverão utilizar as experiências e parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão-de-obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à administração pública.

(...)

Art. 45. Nos casos em que a Área Física a ser contratada for menor que a estabelecida para a produtividade mínima de referência estabelecida nesta IN, esta poderá ser considerada para efeito da contratação.

Art. 46. O Anexo V desta IN traz uma metodologia de referência para a contratação de serviços de limpeza e conservação, compatíveis com a produtividade de referência estabelecida nesta IN, podendo ser adaptadas às especificidades da demanda de cada órgão ou entidade contratante.

Art. 47. O órgão contratante poderá adotar Produtividades diferenciadas das estabelecidas nesta Instrução Normativa, desde que devidamente justificadas, representem alteração da metodologia de referência prevista no anexo V e sejam aprovadas pela autoridade competente.

Art. 48. Para cada tipo de Área Física deverá ser apresentado pelas proponentes o respectivo Preço Mensal Unitário por Metro Quadrado, calculado com base na Planilha de Custos e Formação de Preços, contida no Anexo III desta IN.

Parágrafo único. O preço do Homem-Mês deverá ser calculado para cada categoria profissional, cada jornada de trabalho e nível de remuneração decorrente de adicionais legais.”

55. Veja que desde 2011, por determinação do Tribunal de Contas, os entes da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal deveriam observar os comandos da Instrução Normativa nº 02/08, sendo totalmente descabida alegação da empresa de que tal Instrução Normativa somente se tornou obrigatória no Distrito Federal em 24/02/2015, por ocasião do advento do Decreto no 36.063/2014.

56. Como bem salientado pela área técnica, “*não houve aplicação de entendimento novo a situações pretéritas, haja vista que, em obediência ao item IV da Decisão n.º 3.093/2011, foram adotados apenas os modelos de planilhas de custos estipulados pela IN n.º 02/2008, e não os critérios de produtividade ali fixados. Ressalta-se que foram calculados os preços por posto, não por área, e somente foram adotados parâmetros fixados anteriormente às contratações analisadas.*”

57. Portanto, descabe por completo a alegação empresarial de que: “*não é possível a utilização de uma metodologia que não foi utilizada na contratação, por absoluta*



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

impossibilidade de haver um novo método (não utilizado) quando a contratação já foi plenamente executada.

58. A contratação dos serviços de limpeza, à época, deu-se com esteio em situação emergencial, motivo pelo qual não poderiam os envolvidos se distanciarem dos regramentos da IN 02/08, conforme determinado por este Tribunal de Contas. Inexiste, *in casu*, aplicação de entendimento novo a alcançar situações do passado, como faz crer as frágeis alegações defensivas.

59. Por outro lado, apesar de concordar com a alegação da empresa de que “os parâmetros de contratação traduzem situações peculiares de cada empresa, que deveriam demonstrá-los nas suas propostas em conformidade com suas realidades, indicadores e estruturas de gestão”, tal fato não afasta a obrigação do Administrador de justificar a escolha do preço. O artigo 26, parágrafo único, incisos I, II e III, da Lei nº 8.666/1993, dispõe que para a efetivação da contratação direta com fulcro no art. 24, IV, mister se faz o cumprimento dos seguintes requisitos:

- “I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;*
- II - razão da escolha do fornecedor ou executante;*
- III - justificativa do preço.”*

60. Nesse sentido, mesmo diante de situação emergencial, da qual poderia decorrer risco para a coletividade caso a contratação não fosse realizada, era necessário que **o preço fosse justificado** e, a fim de resguardar o Erário, que fosse **compatível com aquele praticado pelo mercado**.

61. Assim, conforme salientado pela área técnica, “*cabia à Administração averiguar se o preço ofertado era justificável, por meio dos modelos de planilhas de custos estipulados pela IN 02/2018 e dos parâmetros de custos então vigentes*”, merecendo destaque ainda a afirmação de que “**os cálculos deste Corpo Técnico foram feitos por posto (“homem-hora”), não por área**. Desta forma, o Relatório Final de Inspeção não aplicou um método de execução dos serviços diverso daquele que fora efetivamente adotado.”

62. Nesse contexto, não se mostra razoável, e tampouco proporcional, o acréscimo compreendido ente **11% a 36%** encontrado nos valores dos contratos analisados, em comparação com os valores adotados pela Área Técnica para aferição da compatibilidade dos preços consignada nos Papéis de Trabalho nºs 2 e 3 (fls. 141 a 159).

63. A empresa Apecê afirma ainda “*que não é possível aplicar a metodologia do Hospital Santa Maria aos demais contratos que foram contratados por homem hora e não por resultado e produtividade*”.



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

64. Entretanto, no Relatório Prévio de Inspeção (fls. 190/191) fica claro que a metodologia do Hospital Santa Maria não foi aplicada aos demais contratos, senão vejamos:

86. A adoção de produtividades distintas, em função do tipo de área e do turno de trabalho, é medida que se impõe, não apenas em virtude da IN n.º 02/2008, mas também por causa do princípio constitucional da eficiência. Ressalte-se que a adoção das produtividades previstas na IN n.º 02/2008 resultaria na redução de, pelo menos, 17% do quantitativo de serventes contratados no HRSM, conforme se observa no quadro abaixo.

(...)

87. Na elaboração do Quadro 11: Quantidade de serventes de limpeza – HRSM, considerou-se, para as áreas não críticas e administrativas, a produtividade de 600m²/dia, uma vez que, à exceção de laboratórios, essa é a menor produtividade prevista para as áreas internas³². Também não se considerou que os serviços noturnos, prestados nas áreas críticas e semicríticas, teriam uma produtividade maior do que a dos serviços diurnos – embora a diferenciação das produtividades seja plausível, como demonstrado no parágrafo 85 deste Relatório. Por fim, para esquadrias e fachadas envidraçadas, optou-se sempre pela menor produtividade, isto é, aquela associada à limpeza de áreas com exposição a risco. Com isso, conclui-se que a quantidade máxima de serventes de limpeza para o HRSM, seguramente, não ultrapassa a quantidade de 205 funcionários (assumindo que as medidas das áreas estejam corretas). Com a adoção de critérios mais precisos (como a diferenciação da produtividade do turno noturno e do diurno e o detalhamento das áreas, com as produtividades apropriadas), a quantidade máxima de funcionários tende a ser ainda menor.

88. Convém destacar que a análise feita se restringiu aos contratos firmados exclusivamente para o HRSM (Contrato n.º 176/2011 e 179/2013) porque, nos contratos relativos às demais unidades de saúde, a contratação foi feita sem indicação das áreas correspondentes.

65. Desta forma, não subsistem as alegações da empresa, pois, à exceção do Hospital de Santa Maria, para as demais unidades de saúde a contratação foi feita sem indicação das áreas correspondentes.

66. De outro lado, não socorre a empresa a alegação de que a execução contratual foi realizada levando em conta as áreas exclusivas para os colaboradores dos serviços de limpeza e conservação, pois os **Projetos Básicos não indicaram a existência dessas áreas exclusivas**, sendo descartado pela área técnica como parâmetro para o quantitativo de trabalhadores.

67. Ademais, a invocação pela empresa do parecer elaborado pela SES no sentido de que justificaria a adoção de colaboradores em **áreas exclusivas**, *data vênia*, não ampara suas alegações, pois, como se pode observar do aludido documento (fl. 778), **referido parecer**



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

técnico foi elaborado em junho de 2016, portanto em **período bem posterior** à dispensa de licitação em análise, ocorrida em 2011.

68. Por derradeiro, quanto ao argumento de que a população teve um aumento de 20% ao longo dos anos, impactando no atendimento das redes públicas e, com isso, no aumento de materiais de limpeza, *data vênia*, não há condições mínimas de prosperar tais argumentos.

69. Com efeito, não existem dados de que no referido período houve alguma explosão demográfica que justificasse o elevado custo com materiais de limpeza no procedimento de dispensa de licitação, sendo desarrazoada tal assertiva, até porque o crescimento populacional foi gradativo e sem intercorrências capazes de justificar a elevação de tais custos.

70. Cabe dizer ainda, conforme Relatório Final de Inspeção, que no ano de 2012 foram realizadas contratações destinadas a atender novas unidades de saúde, amenizando o suposto impacto decorrente do aumento populacional. Nem mesmo socorre a empresa a alegada crise econômica ocorrida em 2014, pois, como se percebe facilmente, não há contemporaneidade com a maior parte das análises contratuais realizadas pela área técnica.

71. Desta forma, as razões de justificativa apresentadas pela empresa não têm o condão de suplantar as irregularidades apontadas na Matriz de Responsabilização, referente à contratação dos valores acima dos preços de referência para a Licitação nº 133/2011.

Ausência de justificativa de preços (Achado nº 2)

Responsável indicado na Matriz de Responsabilização: Guilherme Francisco Guimarães

72. O Sr. **Guilherme Francisco Guimarães**, Diretor da Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições da SES/DF, conforme matriz de responsabilização, foi responsabilizado pelas irregularidades de prejuízo decorrente dos valores contratados terem sido acima dos preços de referência estipulados no Relatório Final de Inspeção, bem como pela ausência de justificativa dos preços contratados nas dispensas de licitação 145/2014.

73. Frise-se que, como salientado pela área técnica, “a manifestação da empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. não foi capaz de modificar as conclusões do Relatório Final de Inspeção, nem de elidir a responsabilidade daqueles chamados em audiência pela ausência de justificativa dos preços dos contratos firmados em 2011, 2013 e 2014.”

74. Pois bem, a conduta do ora defendente foi a de “*apresentar justificativa de preços baseada apenas nas propostas apresentadas na dispensa de licitação nº 145/2014*”.

75. O Sr. **Guilherme Francisco Guimarães**, em **defesa** (fls. 779/781), pautou-se nos seguintes argumentos:



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

“A Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisição - DAPA trata-se de órgão daquela Secretaria de estado que recebe demandas das áreas técnicas que a compõem, tendo como missão maior, após analisadas as demandas recebidas, dar prosseguimento as aquisições, seja através de levantamento prévio de preços ou mesmo a contratação em caráter emergencial ou por dispensas ou inexigibilidades de licitação...

No presente caso, a DAPA/SUAG recebeu processo autuado pela Subsecretaria de Logística e infraestrutura, o qual estava instruído com projeto básico devidamente aprovado por autoridade superior, contendo todas necessidades e obrigações a serem atendidas pela empresas interessadas a apresentarem propostas.

Dentre os setores que compunham a DAPA, havia a Gerência de Aquisições Especiais e seu Núcleo de Compras Direto, que realizava todos os procedimentos de contratações especiais, principalmente nos casos de Dispensa de Licitação, sempre sob a supervisão deste signatário, o que ocorreu no presente caso.

Ressalte-se que na época da realização das contratações em comento, ocorriam dois fatores que atrapalhavam sobremaneira os trabalhos desenvolvidos pela DAPAI SUAG, o primeiro se referia a falta de 'vontade' das empresas participarem de seus feitos, tendo em vista que várias empresas que prestavam serviços para a Pasta estarem com seus pagamentos atrasados, inclusive algumas prestavam serviços sem contrato, havendo a urgente necessidade de regularizar a situação

O segundo fator que atrapalhava as ações da DAPA se referia a cobrança das próprias empresas em terem suas prestações de serviços regularizadas, inclusive com ameaças de paralisarem seus serviços, fato que certamente causa na o caos no atendimento ao público em geral.

Ante esses fatos, seria possível simplesmente contratar diretamente uma empresa para prestar de forma emergencial aqueles serviços... entretanto, visando dar publicidade e propiciar a participação de um major número de empresas interessadas, publicou-se no DOOF o Edital de Dispensa de Licitação, bem como no site da SES/DF e em seu mural existente e próprio no seu Edifício Sede, com o prazo de 24 horas para apresentação de propostas.

(...) a DAPA através de seu Núcleo de Compras Direto, os servidores lotados naquele Núcleo e este signatário, visando a participação de maior números de interessados, via telefone comunicou a várias empresas do ramo, sediadas neste Distrito Federal bem como, em outras unidades da federação, acerca da Dispensa de Licitação...

Parte das empresas contatadas agradeceram a informação, mas informaram que não participariam porquanto o contrato seria celebrado por até 180 dias, de forma emergencial, fato que poderia causar grande prejuízos porquanto a participação demandaria um grande investimento por lucro pequeno e por pouco e incerto tempo.

76. O defendente, *data venia*, não cuidou de impugnar a irregularidade apontada no achado 02, consistente na apresentação de justificativa de preços baseada apenas nas propostas apresentadas na dispensa de licitação.



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

77. Conforme já exposto na análise do Sr. Mauro Jorge de Souza Reis, a dispensa de licitação não exonera o administrador de justificar os preços dos serviços contratados, na forma do art. 26, parágrafo único, I, II e III, da Lei nº 8.666/1993. A caracterização de situação emergencial não pode servir de escudo para a contratação de serviços sem observância aos estritos limites da lei, sobretudo em relação ao valor a ser pactuado que deve ser condizente com o de mercado.

78. O Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1565/2015 (24/06/2015), firmou entendimento de que, mesmo em caso de contratação direta, deve ser justificado o preço, que, obviamente, deve corresponder ao de mercado:

(...)

*20. Quanto ao preço, é certo que, mesmo nos casos de contratações diretas, deve ser justificado, a teor do art. 26, III, da Lei 8.666/93. Ressalte-se que este **Tribunal tem entendido que a apresentação de cotações junto ao mercado** é a forma preferencial de se justificar o preço em contratações sem licitação (dispensa de licitação), devendo ser cotadas, no mínimo, 3 propostas válidas de empresas do ramo; ou, caso não seja viável obter esse número de cotações, deve-se apresentar justificativa circunstanciada (Informativo TCU 188/2014). E, nos casos de inviabilidade de licitação, este Plenário se manifestou, conforme subitem 9.1.3 do Acórdão 819/2005, no sentido de que, para atender o disposto no inciso III do art. 26 da Lei de Licitações, poder-se-ia fazer uma comparação entre os preços praticados pelo fornecedor exclusivo junto a outras instituições públicas ou privadas.*

79. Com efeito, a justificativa de preço não pode estar baseada apenas na propostas apresentadas na dispensa de licitação, pois, como não poderia ser diferente, referido valor deve espelhar o valor de mercado. A inobservância desse regramento, como feito pelo defendente, além de causar prejuízo ao erário, favorece o conluio entre as empresas participantes, o que não pode ser cancelado por este eg. Tribunal de Contas.

80. Desta forma, o defendente não foi capaz de afastar as alegações de irregularidade quanto à ausência de justificativa dos preços contratados na dispensa de Licitação nº 145/2014, motivo pelo qual este Órgão Ministerial **encampa** as sugestões do Corpo Técnico acerca imposição da sanção prevista no artigo 57, II, da LC 01/94, bem como da **conversão** do achado 02 do Relatório Final de **Inspeção em Tomada de Contas Especial**.

Não apresentação da razão da escolha dos executantes nem dos preços das contratações firmadas em 2013. (Achados nºs 1 e 2)

Responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização: Flávio Rogério da Mata Silva, José de Moraes Falcão e Rafael de Aguiar Barbosa.



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

81. Os Srs. **Flávio Rogério da Mata Silva**, Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa da SES/DF, **José de Moraes Falcão**, Subsecretário de Administração Geral da SES/DF, e **Rafael de Aguiar Barbosa**, Secretário de Estado da Saúde, conforme matriz de responsabilização, foram responsabilizados pelas irregularidades consistentes na “não apresentação da razão da escolha dos executantes nem dos preços das contratações firmadas em 2013, em afronta ao art. 26, II e III, da Lei n.º 8.666/93, além de possível prejuízo ao erário, decorrente dos valores contratados terem restado acima dos preços de referência estipulados no Relatório Final de Inspeção n.º 2.2035.17”.

82. As condutas dos defendentes foram as seguintes: **Flávio Rogério da Mata Silva** - por indicar a viabilidade das contratações emergenciais realizadas em 2013 sem que tivessem sido apresentadas unidades competentes as razões de escolha dos executantes e a justificativa dos preços contratados; **José de Moraes Falcão** – por autorizar as dispensas de licitação dos serviços de limpeza em 2013 sem que tivessem sido apresentadas pelas unidades competentes as razões da escolha dos executantes e a justificativa dos preços; **Rafael de Aguiar Barbosa** – por ratificar as dispensas de licitação dos serviços de limpeza em 2013 sem que tivessem sido apresentadas pelas unidades competentes as razões de escolha dos executantes e a justificativa dos preços contratados.

83. O Sr. **Rafael de Aguiar Barbosa** não apresentou razões de justificativa, conforme alhures mencionado, devendo ser decretada a **revelia**. Por outro lado, os elementos dos autos comprovam a atuação do revel de ratificar as dispensas de licitação em 2013 sem que tivessem sido apresentadas pelas unidades competentes as razões de escolha dos executantes e a justificativa dos preços contratados, gerando efetivo dano ao erário do Distrito Federal, conforme identificado no Relatório Final de Inspeção.

84. A conduta do Sr. Rafael de Aguiar Barbosa, de ratificar as dispensas de licitação dos serviços de limpeza sem que tivessem sido apresentadas pelas unidades competentes as razões de escolha dos executantes e a justificativa dos preços contratados, passou longe do dever de cuidado que se espera do administrador médio, sobretudo diante da sua condição de Secretário de Estado da Saúde que exigia o olhar mais atento para que a condução dos processos licitatórios seguissem à risca as normas legais. No presente caso, não se exigia do revel algo extraordinário, mas a simples e necessária observância à Lei 8.666/93, notadamente o artigo 26, parágrafo único, inciso II e III.

85. Resta, portanto, configurada a conduta culposa do revel, de natureza grave, posto que a ratificação das dispensas de licitação que apresentavam valores acima dos preços de referência estipulados no Relatório Final de Inspeção causou efetivo **prejuízo** ao erário, inclusive a ensejar a conversão do feito em **Tomada de Contas Especial**.



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

86. Apenas para corroborar a atuação do Sr. Rafael de Aguiar Barbosa nos procedimentos de dispensa de licitação, segue abaixo a ratificação de dispensa nos autos do processo nº 060.011.852/2013 - fl. 158:

**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE
SUBSECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO GERAL**

GAB/SES em: 11/10/2013
Processo: 060.011.852/2013 UPAS
Assunto: Contratação emergencial de serviço de limpeza e conservação.

Considerando as informações contidas no presente processo e com fundamento no Artigo 26 da Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993, publicada do DOU em 22/06/93, **RATIFICO A DISPENSA DE LICITAÇÃO no valor de R\$ 3.363.283,68** (três milhões, trezentos e sessenta e três mil, duzentos e oitenta e três reais e sessenta e oito centavos), referente à contratação emergencial de serviço de limpeza e conservação, em favor da empresa **APECÊ SERVIÇOS GERAIS LTDA.**

Encaminhe-se à DAPA/SUAG/SES, para publicação, nos termos do Art. 26, da Lei nº 8.666 de 21.06.93, bem como autorização para a emissão de Nota de Empenho.


RAFAEL DE AGUIAR BARBOSA
Secretário de Estado de Saúde/SES

87. Frise-se que o Sr. Rafael de Aguiar Barbosa ratificou diversos outros processos de dispensa de licitação no ano de 2013, conforme se extrai da Matriz de Responsabilização, corroborando conduta culposa a justificar a imputação da sanção prevista no artigo 57, II, da LC 01/94, bem como a abertura de Tomada de Contas Especial em virtude do prejuízo apurado no Relatório Final de Inspeção.

88. Quanto ao Sr. **Flávio Rogério da Mata Silva**, em defesa (fls. 865/875), trouxe os seguintes argumentos para afastar sua responsabilidade:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

(...) primeiramente, cumpre asseverar que o órgão de Assessoria Jurídico-Legislativo não é responsável para dar efetividade a cumprimento de decisões judiciais, nem sequer ordenador de pagamentos de despesas, mas sim assessorar ao Gabinete do Secretário de Estado de Saúde.

(...) não há qualquer irregularidade nas manifestações da AJL, pois que tão somente buscou o caminho da legalidade e regularidade dos contratos de prestação de serviços de limpeza, segundo exigências dos órgãos de controle externo.

Ademais, o chefe da AJL não é ordenador de despesas, portanto, não tem a competência de estabelecer cronogramas de pagamento, razão pela qual inexistem qualquer erro incorrido.

Não há que se falar em "culpa grosseira" porque inexistem quaisquer indícios de que o Justificante incorreu em culpa grave ou qualquer heresia jurídica, até porque em suas breves manifestações jamais teve o condão conclusivo, mas simplesmente caráter opinativo.

Ademais, cumpre asseverar que a Assessoria Jurídica Legislativa - AJL/SES não é Órgão jurídico, mas simplesmente de assessoramento e apoio técnico.

Assim, o posicionamento da AJL é de caráter sugestivo e não conclusivo, pois que não lhe é atribuído substituir o órgão jurídico legítimo que é a Procuradoria do Distrito Federal, porque estaria usurpando sua competência.

(...)

... o Justificante foi nomeado para chefiar a Assessoria Jurídica Legislativa da SES/DF, e no cumprimento das atribuições legais que lhe cabiam, em razão do cargo que ocupava, e mediante as demandas daquela Assessoria, o Sr. Flávio Rogerio da Mata Silva, quando chamado a dar consulta jurídica nos autos do processo administrativo em questão, nada mais fazia que analisar as solicitações dos consulentes.

(...)

Ao distinguir os atos opinativos e decisórios, Carvalho Filho ressalta que a autoridade decisória não só encontra adstrita ao parecer emitido pela assessoria jurídica, podendo, inclusive, decidir contrariamente

(...)

Lado outro, e para agregar a presente discussão, com pertinência a obrigatoriedade da omissão do parecer no processo de licitação, preconiza o parágrafo Único do art. 38 da Lei n. 8.666/93, de forma clara e expressa, o necessário controle preventivo de legalidade realizado pela análise da assessoria jurídica, com o fim de se impedir contratos eivados de ilegalidade e/ou nocivos ao interesse público.

Contudo, há de se atentar para o correto entendimento do legislador ao inserir o texto "aprovação" no supramencionado dispositivo da Lei no 8.666/93, objetivando fortalecer a obrigatoriedade da emissão do parecer na condição de exame preliminar



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

das consequências do ato administrativo, a qual não afasta seu caráter opinativo, nem atrela ao mesmo natureza vinculante, natureza esta somente presente nos atos decisórios.

(...)

O parecer possui natureza opinativa, de caráter obrigatório, porém não vinculante. Essa assertiva é confirmada pela prática administrativa, já que ocorrem contratações e publicações de editais que desrespeitam a remessa prévia dos atos ao Órgão competente pelo assessoramento jurídico, para emissão de parecer, sem que isso cause necessariamente a anulação ou invalidação dos atos administrativos pelos órgãos de controle.

(...)

A responsabilidade do parecerista pelo fato de ter eventualmente sugerido mal somente lhe pode ser atribuída se houver comprovação indiscutível de que aqui dolosamente, vale dizer, com o intuito predeterminado de cometer irregularidades.

(...)

De acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "É ilícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista a luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida as instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa"

(...)

Desse modo, conclui-se que a inviolabilidade do parecerista deve ser a regra, razão pela qual, para que sejam admitidos os apontamentos contra ele, impõe-se a presença de indícios suficientes de que o parecer tenha sido emitido com dolo ou culpa grave, o que a todos os olhos não se verifica no presente caso."

89. O Sr. **José de Moraes Falcão**, por sua vez, apresentou extensas razões de justificativas. Vejamos:

"É de fundamental importância para o esclarecimento dos fatos e a correta individualização da conduta que se percebe não ter ocorrido irregularidade, na forma apontada na letra 'a' da Matriz de Responsabilidade (por meio de edital de dispensa de licitação, precedido de alguma forma de divulgação) na escolha dos executantes na contratação 223/2012 realizada no período de gestão deste justificante.

Naquele período em que este justificante ocupou o cargo, a Matriz de Responsabilidade cita apenas o contrato nº 223/2012

Todavia, a Matriz de Responsabilidade não aponta irregularidade na escolha dos executantes neste caso, segundo a Matriz de Responsabilidade a insuficiente razão da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

escolha dos executantes ocorreu nos contratos 133/2011 e 145/2014, respectivamente de 25/11/2011 e 10/04/2014: vide primeira coluna, e-DOC 2C6A6D20, Proc. 14260/2014, fis. 527, onde se lê: "Achado nº 01: insuficiente razão da escolha dos executantes nas dispensas de licitação 133/2011 e 145/2014, em afronta ao art. 26, II, da Lei nº 8.666/93..."

(...)

De tudo isso entendemos justificada a primeira parte da Comunicação de Audiência nº 18/2018 - SS, "para apresentação de razões de justificativa dos responsáveis consignados na Matriz de Responsabilização constante a fis. 527 a 532, elaborada com base no Relatório Final de Inspeção no 2.2035.17", haja vista que, no caso do contrato 223/2012 mencionado na citada Matriz de Responsabilidade, não houve a irregularidade relacionada a não apresentação de razões de escolha dos executantes.

90. Como se vê, em relação ao procedimento de Licitação nº 223/2012 o defendente diz inexistir qualquer irregularidade quanto à não apresentação de razões de escolha dos executantes.

91. Mais adiante, prossegue o defendente quanto aos contratos firmados em 2013:

Na letra 'b', do Achado no 01, o Relatório de Inspeção passa a tratar da alegada inexistência de razões para escolha dos executantes dos serviços nos casos em que houve contratação por meio da seleção direta da sociedade empresária que por último prestou os serviços contratados.

A fis. 543 destes autos, o Relatório informa que a seleção das empresas signatárias dos contratos nos 179/2013, 180/2013, 181/2013, 182/2013, 186/2013 e 187/2013 recaiu diretamente sobre aquelas que já vinham prestando os respectivos serviços.

(...) a origem de todos eles se deu em Processos anteriores, como por exemplo nos processos de nº 060.004.617/2013 e de nº 060.003.456/2013, como bem consta do Relatório Conclusivo referente ao PAD nº 003/2017 - Processo no 060.000.202/2017, da Corregedoria da Saúde. Vide trecho inicial do Relatório Final:

Esta Comissão de PAD, com o intuito de melhor entender e apurar a veracidade das denúncias, analisou o processo 060003.456/2013 para entender a dinâmica dos contratos de limpeza na SES/DF no ano de 2013 e 2014, conforme apontado no relatório de auditoria

Da análise desse processo foi possível constatar que, no início do ano de 2013, as Empresas de limpeza Juiz de Fora Serviços Gerais e Dinâmica serviços Gerais enviaram em janeiro de 2013 a SES,DF documentos para informar que, a partir de janeiro de 2013 data base da categoria envolvida nos contratos, tiveram a homologação da nova convenção coletiva de trabalho, a qual determinou reajustes dos salários em 20,38 por cento, mais auxílio alimentação em 12,5 por cento e a remuneração em dobro nos feriados trabalhados que em decorrência desse reajuste



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

salarial para o ano de 2013, solicitaram que os preços dos serviços executados fossem repactuados a partir de primeiro de janeiro de 2013, tendo em vista as majorações elencada. Neste documento consta a informação de que o contrato regular havia vencido em 02/06/2012 e desde então as empresas estariam prestando serviços através de contratos emergenciais e com recebimento através de reconhecimento de dívida. Anexaram a esta Requerimento as planilhas de custos.

92. O defendente, então, passa a discorrer sobre a tramitação do processo nº 060.004.617/2013:

A análise completa das circunstâncias e razões da escolha dos executantes dos contratos depende da análise dos processos originais de pagamentos indenizatórios pelos serviços prestados por essas empresas.

Todos os processos originais tem a mesma formatação, foram inaugurados com o Memorando assinado por ANGELA CRISTINA PAULO DO ESPIRITO SANTO, Diretora da DIAU - Diretoria de Apoio as Unidades, responsável pela contratação e acompanhamento e administração dos serviços de limpeza e vigilância, subordinada a Subsecretaria de Logística e Infraestrutura da Saúde – SULIS...

A AJL - Assessoria Jurídico-Legislativa, por sua vez, encaminhou o processo a Diretoria de Contratos e Convênios - DCC, Solicitando a juntada do contrato em vigor...

Este justificante, à época SUAG, devolveu os autos a AJL, informando que não havia contrato...

Devolvido o Processo a AJL, com a informação da inexistência de contrato, a Assessoria Jurídica expediu extensa Nota Técnica, com 10 laudas, cuja conclusão foi pela possibilidade de repactuação de preços, mesmo na ausência de contrato.

Este justificante, por zelo e precaução, encaminhou o processo de volta a área demandante, a DIAU...

Foi então que a Diretora ANGELA CRISTINA PAULO DO ESPIRITO SANTO emitiu o documento de ffs. 6o a 65, onde discorre sobre a necessidade de regularização da relação com as empresas, trata da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos pagamentos pelos serviços prestados, expondo diversas Justificativas...

Conclui a Diretora da DIAU solicitando a regularização da situação excepcional...

Recebido o documento da DIAU, este justificante, de novo, por precaução e zelo, solicita a área técnica a análise e manifestação sobre a pertinência dos valores apresentados pela empresa, devido a Convenção Coletiva de Trabalho e, também, sobre a aplicação da Decisão 437/2011, desse Eg. TCDF.

A Gerência de Contabilidade, Análise e Custos emite extenso relatório com análise de cada componente dos custos juntado a ffs. 70 a 89 do Processo 060.004.617/2013.



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

Mais uma vez, este justificante remete o processo a unidade demandante, a DIAU, solicitando análise quanto a compatibilidade da composição dos valores solicitados pela empresa com relação aos valores alcançados pela pesquisa de preço.

A Unidade demandante então emite o Despacho de fis. 92 informando sobre a compatibilidade da composição dos valores, exceto pelo adicional de insalubridade constante na planilha da empresa e não constando na pesquisa de preços.

93. Continua o Sr. José de Moraes Falcão aduzindo que a situação era grave e que a Diretora Ângela Cristina reconheceu a necessidade de efetuar a repactuação dos valores pagos, sendo que logo em seguida as empresas solicitaram reunião exigindo o reajuste de valores pagos pelos serviços prestados, em razão do aumento de custos previstos na CCT de janeiro/2013. E continua, agora fazendo um breve relato da tramitação do processo 060.004.617/2013:

A Diretora da DIAU, Ângela Cristina, executora do contrato original e responsável pelos serviços de limpeza, conservação e vigilância, encaminha a SUAG, por meio do memorando no 476/2013 - DIAU/SES, a Nota Fiscal no 005620, com valores relativos ao complemento decorrente da CCT, devidamente atestada.

De novo, por precaução e zelo, este justificante encaminha os autos a AJL solicitando análise quanto a legalidade do procedimento.

A AJL, emite o Despacho no 1.032/2013 (fis. 110/111) opinando favoravelmente ao prosseguimento do feito.

A AJL entendeu que devia ser feito o pagamento decorrente do reequilíbrio financeiro, entretanto a PROCAD exigiu que fosse feito o contrato, pois não há como realizar o reequilíbrio financeiro de um contrato, se não há contrato.

Por isso a AJL convocou a reunião que aconteceu em 07/10/2013 com a presença do Secretário de Estado, do Fundo de Saúde, do Subsecretário da SULIS, da AJL, do SUAG e da Corregedoria.

A decisão colegiada tentava evitar o mal maior. Não podia o SUAG, diante dessa situação e da garantia do FSDF de que havia disponibilidade orçamentária, enviando a mensagem de descontingenciamento para o GDF, deixar de autorizar a instrução do processo de contratação emergencial dos serviços.

Não podiam correr o risco de prejudicar o atendimento da população.

94. O defendente prossegue:

Além de tudo isso, o próprio Relatório de Inspeção reconhece a conduta da AJL como a que verdadeiramente tem nexos de causalidade com a apontada irregularidade, ao expor nos parágrafos 55 e 56, a fis. 549/550, e-DOC FA0BFACE, Proc. 14260/2014...



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

Ou seja, a DAPA, Diretoria ligada a SUAG, tomou as cautelas necessárias antes de decidir e diante do Parecer da Assessoria Jurídica se viu sem alternativa senão a de continuar o procedimento.

(...)

Na referida reunião do colegiado da SES o então Corregedor, Maurício Melo, apresentou documento no qual informava a decisão do TCDF que teria dado razão a causa da empresa Juiz de Fora determinando que a SES eliminasse o deságio de 10% dos pagamentos indenizatórios. E, também, que, diante disso, não se podia nem continuar com execução sem cobertura contratual nem paralisar os serviços essenciais.

Foi a Corregedoria da Saúde quem inicialmente orientou o colegiado da Secretaria de Saúde a promover a contratação emergencial para solucionar a questão dos pagamentos indenizatórios acrescidos das despesas decorrentes da Lei distrital e da Convenção Coletiva de Trabalho.

(...)

Foi também o titular da Corregedoria da SES a época, Corregedor Maurício Melo, quem elaborou e encaminhou a este justificante, em 08/10/2013, a minuta do contrato emergencial a ser celebrado com as empresas de vigilância. (...)

Portanto, a regularização da situação da prestação de serviços com as empresas dessa forma se deu em razão de determinação da Corregedoria da Saúde para que fosse realizado o reequilíbrio financeiro dos pagamentos, de Pareceres da AJL, das justificativas da Unidade demandante, a DIAU, e da deliberação do colegiado da Secretaria.

(...)

Em se tratando de serviço contínuo, sem o qual os hospitais não podiam funcionar em razão do risco de proliferação de bactérias e do aumento da contaminação de pacientes, não havia nenhuma possibilidade de paralisação do serviço; se o serviço era prestado, não podia deixar de efetuar os pagamentos; se não podia deixar de pagar o serviço prestado, tinha que fazer o reequilíbrio financeiro, para fazer o reequilíbrio financeiro tinha que existir contrato, para existir contrato tinha que fazer o emergencial, pois o processo regular estava a cargo da Secretaria de Estado do Planejamento do Governo do Distrito Federal.

E como fazer o ajuste dos pagamentos de acordo com a inclusão do Plano de Saúde determinando pela Lei distrital no 4.799/20125 e o aumento determinado pela Convenção Coletiva de Trabalho, em vigor desde 01/01/2013, se não com as empresas que já prestavam o serviço?

Diante dessa situação o Secretário de Estado designou a Assessoria Jurídica - AJL/SES como coordenadora do processo, de reequilíbrio financeiro dos pagamentos das empresas de vigilância, conforme determinava a Corregedoria.



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

Então, com base na minuta oferecida pela Corregedoria em 08/10/2013 e com a orientação da AJL, coordenadora do processo, das reiteradas explicações e solicitações da DIAU foram celebrados Os contratos em 11/10/2013.

Pelo exposto até aqui, pelas circunstâncias a época dos fatos, pelas orientações técnicas recebidas, pela necessidade de solução de um problema emergencial, pela decisão colegiada, pela prevalência do atendimento ao interesse público, o caso é de aplicação do disposto no art. 24 da Lei no 13.665/20186, não podendo ser questionado agora a validade dos contratos...

95. Após tal relato, o defendente volta-se ao achado 02, ressaltando que sempre zelou pela exatidão dos preços. Assim, apresenta os encaminhamentos feitos à área técnica, à Subsecretaria de Logística e Infraestrutura – SULIS e ao NUPES/DAPA para análise dos valores. Segundo informa, a SULIS concluiu pela compatibilidade dos valores solicitados pela empresa, salvo o adicional de insalubridade. Ato contínuo, o defendente afirma que encaminhou à AJL as planilhas de preços para análise, tendo a área jurídica opinado pelo prosseguimento do feito. Assim, nova análise foi solicitada pelo defendente, agora à área financeira, para que fossem comparados os valores pagos e pleiteados com base na CCT de 2013.

96. Após este apanhado, o defendente ressalta que não pode ser responsabilizado por análise de preços praticados por quatro anos, uma vez que ficou no cargo entre junho a dezembro de 2013.

97. Afirma, ainda, que o Relatório Final de Inspeção concluiu que o acréscimo de valor dos preços praticados entre 2012 e 2013 estaria justificado pela inclusão do Plano de Saúde determinado pela Lei Distrital 4.799/2012 e que o Relatório Final chega a reconhecer que houve redução do valor nos contratos firmados em 2013.

98. Prossegue o defendente aduzindo que o Achado 02 também aponta irregularidade em relação a outros dois subsecretários, tendo um atuado em 2011 e 2012 e outro em 2014, razão pela qual entende que deve ser excluído deste item, pois o Relatório de Inspeção concluiu pela falta irregularidade de preços de 2011 e 2014.

99. Outro ponto relatado pela defesa do Sr. José de Moraes Falcão diz respeito à complexidade de se fixar preço aos serviços de vigilância, mencionando inclusive exemplos citados no Relatório Final para, logo em seguida, concluir que a *“referência calculada no Relatório Final não tem elementos fidedignos para que possam ser utilizados numa séria e greve presunção de superfaturamento com consequências desastrosas na vida das pessoas.”*

100. Afirma que não há elementos capazes de demonstrar o superfaturamento nos contratos de 2013, sendo que só poderia haver nexos causal entre a conduta do defendente e do alegado superfaturamento se comparado o preço contratado em 11/10/2013 com os preços de mercado dessa época.



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

101. Em outro espectro, o defendente afirma que o Relatório Final não demonstra que houve prejuízo ao erário no período de 2013, muito menos nexos de causalidade capazes de imputar responsabilidade pelas supostas irregularidades. Cita decisão do Superior Tribunal de Justiça e os artigos 403 do CC e 927, III do CPC para reafirmar que somente se admite a responsabilização, *in casu*, daqueles que efetivamente praticaram o ato causador do dano. Defende-se também sob a alegação de que não há suspeita de enriquecimento ilícito ou que sua conduta tenha se revestido de dolo ou culpa.

102. A peça de resistência tece considerações também sobre a responsabilidade subjetiva do agente público, nos termos dos artigos 37, § 6º e 70 da CF, ressaltando ser crucial a análise individualizada da conduta. A partir daí, afirma que quando assumiu a SUAG nomeou o Assessor Especial Álvaro Guimarães encarregado de acompanhar, cobrar e agilizar os grandes processos de contratação, buscando com isso regularizar as pendências nos serviços sem cobertura contratual ou nos emergenciais, mas, segundo diz, a solução não estava ao alcance do justificante. Ponderou que inicialmente a competência não era da SUAG, mas com a reestruturação da Secretaria de Saúde, em 05/12/2011, a competência para gestão e fiscalização dos grandes contratos, como o de vigilância, era da DIAU, subordinada à SULIS – Subsecretaria de Logística e Infraestrutura.

103. Diz ainda o Sr. José de Moraes Falcão que os processos de licitações desses serviços eram de responsabilidade da SULIC/SEPLAN, mas “quando, posteriormente, foi criada a Central de Compras da SES esta era voltada para aquisições de medicamentos e materiais e sua estrutura era precária”. As licitações continuaram com a SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento, que impedia a realização da licitação regular por insuficiência de recursos orçamentários, no período de 2011/2014. Tal situação gerava a necessidade de contratos emergenciais, mas por muito tempo foi proibido em razão do Decreto distrital nº 33.404/2011. Dado o caos que se instalou no âmbito da SES/DF, referido Decreto foi revogado, sendo flexibilizada a contratação emergencial que podia ser assinado pelo Secretário da Pasta, desde que observado o Decreto 33.662/2012 que revogara o referido decreto.

104. Assim, o defendente alega que não tinha competência para gerir os problemas das contratações em face de leis distritais e decretos que deslocavam a gestão dos processos de grandes contratações para outras Secretarias. Esse estado de coisas, diz, configurava “dificuldades e obstáculos reais que impõem a aplicação do disposto no art. 22 e §1º da Lei n.º 13.665/2018”.

105. Por fim, diz que a sua conduta foi um dos motivos que levaram a Corregedoria de Saúde a concluir pelo arquivamento do processo disciplinar ao concluir pela inexistência de responsabilidade penal, civil e administrativa.

Da análise das alegações do Sr. Flávio Rogério da Mata Silva



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

106. Inicialmente, cumpre dizer que a Decisão nº 1164/2018 decidiu chamar em audiência os responsáveis consignados na Matriz de Responsabilização constante às fls. 527 a 532, que aponta as irregularidades cometidas pelo defendente nos achados 01 e 02: não apresentação da razão da escolha dos executantes nem dos preços das contratações firmadas em 2013.

107. Entretanto, o Sr. Flávio direciona suas razões de justificativa unicamente ao achado 03 do Relatório Final de Inspeção (fl. 549), que trata das irregularidades na condução da Dispensa de Licitação nº 223/2012, ou seja, fora do âmbito de análise da irregularidade apontada na Matriz de Responsabilização.

108. Tal fato, contudo, não prejudica a análise dos achados 01 e 02, considerando as razões ora apresentadas.

109. O defendente alega que o órgão de Assessoria Jurídico-Legislativo-AJL não era responsável para dar efetividade a cumprimento de decisão judicial, bem como não era o ordenador de despesas e que não há indícios de “culpa grosseira” nos seus atos. Por fim, diz que o parecer não possui caráter vinculante, mas apenas opinativo, motivo pelo qual não pode ser responsabilizado pelas irregularidades ocorridas na dispensa de licitação retromencionada.

110. Em relação à responsabilidade do parecerista, necessário esclarecer, desde logo, que a jurisprudência e a doutrina vêm se debruçando sobre esse tema a fim de amenizar as controvérsias em torno do alcance da sua responsabilização.

111. Nesse sentido, indo direto ao ponto, o Supremo Tribunal Federal, no paradigmático julgamento do MS 24.631/DF, classificou os pareceres da seguinte forma:

“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir” (STF – MS 24.631/DF – Rel. Min. Joaquim Barbosa – 09/08/2007)no julgamento do Mandado de Segurança nº 24631/DF, da relatoria do Min. Joaquim Barbosa, de agosto de 2007 (Publicado no Informativo STF n. 475)



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

112. Conforme se extrai do julgamento acima, o Supremo Tribunal Federal deixou claro que, diferentemente dos pareceres facultativo e obrigatório, o parecer vinculante não se traduz em uma manifestação da administração com caráter meramente opinativo, sendo, pois, passível de ser responsabilizado.

113. Em julgado ocorrido nos autos do Mandado de Segurança 245.584-DF, posterior ao julgamento do *mandamus* acima mencionado, o Supremo Tribunal Federal fez nova abordagem sobre a responsabilidade do parecerista à luz do artigo 38, da Lei 8.666/93.

114. Dada a relevância do julgado para o caso presente, destaco alguns excertos do aresto:

MANDADO DE SEGURANÇA 24.584-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
IMPETRANTE(S) : **ILDETE DOS SANTOS PINTO E OUTRO(A/S)**
ADVOGADO(A/S) : **MARLON TOMAZETTE**
IMPETRADO(A/S) : **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos.



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

A espécie dos autos é diversa. Conforme se depreende do acórdão lavrado pelo Tribunal de Contas da União no Processo TC 013.636/2002-0 (folha 31 à 50), os impetrantes Ildete dos Santos Pinto (então Procuradora do INSS), Glaidson Ivan da Silva Costa (então Chefe da Divisão de Licitações, Contratos e Pessoal do INSS), Cláudio Renato do Canto Farág (então Coordenador-Geral de Consultoria do INSS), Marcos Maia Júnior (então Consultor Jurídico Substituto do MPAS e Procurador-Geral do INSS), Nayra Benvindo Falcão (então Coordenadora Geral de Direto Administrativo do MPAS), José Weber Holanda Alves (ex-Procurador-Geral do INSS), Antônio Glaucius de Moraes (então Coordenador-Geral do MPAS), José Bonifácio Borges de Andrada (ex-Consultor Jurídico do MPAS), Maria Helena Jacinta de Carvalho (ex-Procuradora-Chefe da Procuradoria-Geral do INSS) e Manoelina Pereira Medrado (ex-Chefe da 5ª Divisão de Assuntos Jurídicos do MPAS) teriam aprovado ou ratificado termo de convênio e aditivos, constando da decisão as irregularidades neles contidas. Vale consignar que, no tocante aos impetrantes Cláudio Renato do Canto Farág, Glaidson Ivan da Silva Costa e Marcos Maia Júnior, não veio, com a inicial, cópia do Processo TC 009.060/2003-4. Procedeu-se à juntada tão-somente de peças alusivas ao Processo TC 013.636/2002-0. Entretanto, estão eles mencionados expressamente



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

no Acórdão nº 816, atinente ao último processo citado. Não há o envolvimento de simples peça opinativa, mas de aprovação, pelo setor técnico da autarquia, de convênio e aditivos, bem como de ratificações. Portanto, a hipótese sugere a responsabilidade solidária, considerado não só o crivo técnico implementado, como também o ato mediante o qual o administrador sufragou o exame e o endosso procedidos. Cumpre frisar ainda que, na maioria das vezes, aquele que se encontra na ponta da atividade relativa à Administração Pública não possui condições para sopesar o conteúdo técnico-jurídico da peça a ser subscrita, razão pela qual lança mão do setor competente. A partir do momento em que ocorre, pelos integrantes deste, não a emissão de um parecer, mas a aposição de visto, a implicar a aprovação do teor do convênio ou do aditivo, ou a ratificação realizada, constata-se, nos limites técnicos, a assunção de responsabilidade. A procedência ou não dos defeitos apontados é algo que ainda não foi definitivamente declarado pelo Tribunal de Contas da União, que buscou ouvir os envolvidos, ou seja, não só aqueles que estavam na área executiva do Ministério da Previdência e Assistência Social, como também os do INSS e os técnicos que atuaram, aprovando os instrumentos que acabaram formalizados. Assim, na via estreita da ação mandamental, não há campo ao afastamento, sob pena de grassar a insegurança, da responsabilidade dos impetrantes mencionados. Vale ter presente que o artigo 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993 -



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

Daí a lição de Marçal Justen Filho em Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 8ª edição, página 392, citada no parecer da Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, no sentido de que, "ao examinar e aprovar os atos da licitação, a assessoria jurídica assume responsabilidade pessoal solidária pelo que foi praticado".
Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União -, noticia a competência das consultorias jurídicas para, entre outras atividades, examinar prévia e conclusivamente os textos de editais, contratos ou instrumentos congêneres, sendo que tal procedimento mostra-se consentâneo também com o artigo 38 da Lei nº 8.666/93. Eis o teor (...)

115. Portanto, considerando o julgado acima do Supremo Tribunal Federal, em caso de parecer que tenha como aprovação editais de licitação, contratos, convênios, acordos e ajustes, nos termos do artigo 38 da Lei de Licitações, a manifestação jurídica nesses casos é obrigatória, **não se limitando a mera opinião**. Há, em verdade, **responsabilidade pessoal solidária da assessoria jurídica** pelo que foi praticado.

116. Por outro lado, quanto à responsabilidade do emitente de parecer jurídico de natureza meramente opinativa, somente em caso de culpa ou erro grosseiro será possível tal responsabilização. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União, conforme se depreende do acórdão 1656/15:

Enunciado

*Ainda que a natureza **opinativa** do parecer jurídico afaste, em regra, a responsabilidade de seu emitente, essa subsiste, caso se demonstre **culpa ou erro grosseiro**.*

117. Estabelecidas as hipóteses de responsabilidade do parecerista, cabe analisar se a atuação do defendente, Sr. **Flávio Rogério da Mata Silva**, na condição de Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativo, é passível de responsabilização.

118. Verifico que, dos fatos e das provas que emergem dos autos, o defendente teve atuação determinante nas irregularidades verificadas nas dispensas de licitação. É o caso, por exemplo, do Despacho 1.687 (fl.155), dos autos do processo nº 060.011.851/2013, em que o



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

defendente, ao tratar de contratação emergencial, entende pela “*viabilidade de formalizar a avença pretendida*”.

119. Em passagem pela defesa apresentada pelo Sr. José Moraes de Falcão (item 51), foi mencionado trecho de depoimento testemunhal, ouvida pela 2ª Comissão de Processo Disciplinar (proc. 060.000.202/2017), no sentido de que “... *não é comum fazer contrato emergencial coma empresa que já prestava serviço, sem abrir licitação, entende que houve uma tentativa de regularizar a situação em questão e que houve respaldo, com aprovação da Assessoria Jurídica*”.

120. De outro lado, nos autos do processo nº 060.003.456/2013, às fls. 199/200, o defendente, mediante Despacho nº 1.034/2013, em que trata de repactuação de preços, opina pelo prosseguimento do pleito, o que evidencia a sua marcante atuação no âmbito das dispensas de licitação em comento. Mas não é só. O Corpo Técnico fez uma análise do referido processo, onde é possível comprovar que a condução do defendente foi determinante, tendo peso significativo os seus pareceres. Senão vejamos:

“O processo n.º 060.003.456/2013 (constante dos e-DOCs n.os 01DF0FB0 – pp. 466 a 869 – e D259C281 – pp. 1 a 245) foi autuado em 12.03.13, em decorrência das solicitações de repactuação de preços requeridas pelas empresas Juiz de Fora (pp. 471 a 491, e-DOC n.º 01DF0FB0) e Dinâmica (pp. 537 a 539, e-DOC n.º 01DF0FB0).

146. No entanto, não havia, à época, contratos vigentes para os serviços em questão, os quais estavam sendo prestados sem cobertura contratual, desde o término da vigência dos Contratos n.os 180 e 182/2011, em 01.06.12.

147. Em face disso, a AJL exarou a Nota Técnica n.º 302/2013-AJL (pp. 681 a 684, e-DOC n.º 01DF0FB0), por meio da qual se concluiu pela impossibilidade de se realizar a repactuação de preços pleiteada, haja vista o teor do Parecer 503/2012-PROCAD/PGDF. A despeito disso, sugeriu-se o encaminhamento dos autos à PGDF.

148. Por meio de Despacho S/N, de 09.04.13 (pp. 693 a 697, e-DOC n.º 01DF0FB0), a PGDF alertou que a instrução dos autos estava deficiente, em face da ausência de cópias de contratos celebrados com a Dinâmica, e afirmou que o entendimento do Parecer n.º 503/2012-PROCAD/PGDF permanecia válido21.

149. Em seguida, a AJL elaborou a Nota Técnica n.º 469/2013 (pp. 707 a 729, e-DOC n.º 01DF0FB0), da qual se extraem os seguintes trechos:

(...)

Assim, em 03.07.13, o Chefe da AJL emitiu o Despacho n.º 1.034/2013-AJL/SES (pp. 863 a 865, e-DOC n.º 01DF0FB0), por meio do qual foi atestado o atendimento das recomendações constantes da Nota Técnica n.º 469/2013-AJL/SES e, na qualidade de agente designado pelo Secretário de Estado de Saúde para conduzir o processo de reequilíbrio econômico-financeiro, opinou pelo deferimento do pleito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

152. Em face disso, foram calculados valores retroativos devidos às empresas Juiz de Fora e Dinâmica (pp. 868 e 869, e-DOC n.º 01DF0FB0); em 23.07.13, foi autorizada a emissão de empenho, liquidação e pagamento das diferenças apuradas, bem como foi solicitado o encaminhamento dos autos à Corregedoria, “para análise e providências cabíveis” (pág. 8, e-DOC n.º D259C281); foram realizados os pagamentos das mencionadas diferenças, em 29.08.13 (pp. 72 a 153, e-DOC n.º D259C281); e, por fim, em 14.10.13, os autos foram encaminhados à Corregedoria (pág. 154, e-DOC n.º D259C281).

153. Ressalta-se que o processo n.º 060.004.617/2013 (pp. 1 a 465 do eDOC n.º 01DF0FB0), relativo à empresa Ipanema, teve tramitação similar à apresentada nos parágrafos 145 a 152 para o processo n.º 060.003.456/2013... (fl.945/947)

121. Como se pode observar, o defendente atuava com carga decisiva nos processos de dispensa de licitação, restando evidente que ao examinar e aprovar os atos de licitação em seus pareceres, a assessoria jurídica assumiu a responsabilidade pessoal solidária pelos atos praticados, conforme estabelecido no julgamento do MS 245.584-DF, do Supremo Tribunal Federal.

122. E mesmo que assim não fosse, como bem demonstrou a área técnica, houve conduta praticada pelo defendente que indica a ocorrência de **culpa grave**, como se observa dos trechos abaixo transcritos:

157. Inicialmente, o Sr. Flávio Rogério da Mata Silva ponderou que não existem indícios de que tenha incorrido em culpa grave (ver parágrafo 94). 158. No entanto, o argumento não pode ser acatado porque os despachos por ele elaborados, relacionados no campo “conduta” da matriz de responsabilização (fl. 529), indicam, sim, a ocorrência de culpa grave. Com efeito, foi destacado no parágrafo 33 do Relatório Final de Inspeção o inteiro teor do Despacho n.º 1.687/2013AJL/SES, o qual reproduzimos novamente abaixo:

“33. (...) os processos relativos àqueles contratos não tramitaram de forma regular, sendo inaugurados com a cópia do último contrato vigente, seguido, nessa ordem, da nova proposta de preços para o mesmo serviço, da documentação de habilitação e do parecer da AJL. Este último documento, de forma singela, analisou a contratação da seguinte forma:

‘Trata-se de contratação emergencial, porque os serviços colacionados no Termo de Referência estão sendo prestados, atualmente e de forma excepcional, sem cobertura contratual, em razão de a Administração Pública não dispor de dotação orçamentária suficiente para fazer frente às despesas decorrentes desses serviços.

2. Dessa forma, com fundamento no art.24, IV, Lei n.º 8.666/93 c/c art. 26, Lei n.º 8.666/93, a contratação em comento visa regularizar a prestação de serviços, de natureza contínua, cuja finalidade é evitar uma situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança das pessoas, dos equipamentos, dos bens públicos e/ou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

particulares. 3. Assim, pelos fatos e fundamentos expostos, tem-se pela viabilidade de formalizar a avença pretendida.' [Destacou-se. Despacho n.º 1.687/2013-AJL/SES, fl. 155 do processo 060.011.851/2013. Manifestações de mesmo teor foram encontradas nos processos n.os 060.011.852/2013 (fl. 158); 060.011.853/2013 (fl. 154); 060.011.854/2013 (fl. 131); e 060.011.855/2013 (fl. 156); 060.011.856/2013 (fl. 135)]".

159. Observe-se que o mencionado despacho indica que as contratações poderiam ser firmadas com fundamento no art. 24, IV, da Lei n.º 8.666/93, c/c art. 26 da mesma Lei. No entanto, não são mencionados os requisitos estabelecidos nos mencionados dispositivos legais, nem a incidência de outras normas – sobretudo o Decreto Distrital n.º 34.466/2013 – nem a doutrina e/ou a jurisprudência aplicáveis – requisitos mínimos para uma manifestação jurídica adequada.

(...)

167. Independentemente disso, a presença de erro grosseiro no parecer, de natureza vinculante ou não, possibilita a responsabilização de seu autor. Nesse sentido, a ementa do MS 24631-STF

171. No entanto, ao contrário do alegado, o Despacho n.º 1.687/2013AJL/SES (já reproduzido no parágrafo 158) apenas mencionou alguns dispositivos aplicáveis (art. 24, IV, c/c art. 26 da Lei n.º 8.666/93), sem sequer indicar quais requisitos são exigidos por tais dispositivos, muito menos se manifestar sobre o atendimento a cada um desses aspectos. Também não houve menção ao Decreto Distrital n.º 34.466/2013, vigente à época das contratações sob análise. Outrossim, naquela ocasião, o parecerista não apontou a necessidade de nenhuma correção formal na instrução do processo. Portanto, se o Justificante alega que poderia defender o conteúdo do citado Parecer, isso deveria ter sido feito justamente em suas razões de justificativa.

123. Nesse diapasão, seja por aprovar os atos de licitação, seja por erro grosseiro, resta configurada a sua responsabilidade nas irregularidades apontadas, devendo ser julgada improcedente a defesa do Sr. **Flávio Rogério da Mata Silva**, com a consequente imputação de responsabilidade indicada na Matriz de Responsabilização.

124. Quanto à alegação de que a AJL seria apenas órgão de assessoramento e apoio técnico, sendo a PGDF o órgão jurídico legítimo a emitir posicionamento conclusivo, tal assertiva cai por terra diante dos fatos acima demonstrados, que deixam cristalina a atuação determinante da Assessoria Jurídico-Legislativa nas decisões que envolviam a SESDF, especialmente quanto aos assuntos sobre licitação.

125. Por fim, quanto à alegação de inviolabilidade de seus atos, o que lhe garantiria o legítimo exercício da função, não há razão para maiores digressões sobre o assunto, pois, como bem demonstrado acima, o Supremo Tribunal Federal entende ser perfeitamente possível a responsabilização do parecerista jurídico, especialmente quando atua em licitação, como ocorre no presente.



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

126. Além do que, não pode a inviolabilidade ao exercício da profissão servir de escudo para atos praticados pelo parecerista que comprovadamente contribuíram para a ocorrência de irregularidades.

127. Desta forma, o MPC **acompanha** o entendimento da área técnica, impondo-se a responsabilidade do defendente em relação aos achados 01 e 02 do Relatório Final de Inspeção, relativos às contratações realizadas no ano de 2013, com aplicação da sanção prevista no artigo **57, II, da LC 01/94**, bem como da **abertura de TCE** em virtude dos prejuízos apurados.

Razão da Escolha dos Executantes (achados 1 e 2)

128. No particular, pesa sobre os ombros dos defendentes, Srs. Flávio Rogério da Mata Silva, José de Moraes Falcão e Rafael de Aguiar Barbosa a irregularidade de não apresentação da razão de escolha das empresas contratadas no ano de 2013. O Sr. Flávio Rogério da Mata Silva trouxe justificativa sobre o achado 03 do Relatório Final de Inspeção, já devidamente apreciado acima, restando configurada sua responsabilidade. O Sr. Rafael de Aguiar, por sua vez, não apresentou suas justificativas, devendo ser considerado revel.

129. Quanto ao Sr. **José de Moraes Falcão**, suas justificativas foram no sentido de que as suas ações frente à Secretaria de Administração Geral da SES/DF eram pautadas nas decisões colegiadas do Órgão, especialmente nos pareceres da Assessoria Jurídico-Legislativa, além de sofrer enorme pressão pela ameaça de paralização de serviço contínuo pela falta de orçamento, o que poderia gerar o risco de prejudicar o atendimento da população.

130. O defendente diz que a Assessoria Jurídico-Legislativa foi a grande responsável pelas irregularidades verificadas nas dispensas de licitação, proferindo parecer favorável ao pagamento decorrente de reequilíbrio financeiro dos contratos. Assim, diz que em determinado momento a AJL teria convocado reunião com a presença da alta cúpula da pasta para solucionar as irregularidades nos procedimentos de dispensa de licitação. Aduz que a Corregedoria foi quem inicialmente teria orientado a SES/DF a promover a contratação emergencial para solucionar a questão dos pagamentos indenizatórios acrescidos das despesas da lei distrital e convenção coletiva de trabalho.

131. Assim, após relatar a tramitação dos processos que ensejou a escolha das empresas, concluiu no sentido de que *“a regularização da situação da prestação de serviços com as empresas dessa foram se deu em razão de determinação da Corregedoria da Saúde para que fosse realizado o reequilíbrio financeiro dos pagamentos, de Pareceres da AJL, das Justificativas da Unidade demandante, a DIAU, e da deliberação do colegiado da Secretaria.”*

132. Mais adiante, o defendente deixa claro o porquê da escolha pelas empresas que já prestavam serviços à SESDF:



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

*Em se tratando de serviço contínuo, sem o qual os hospitais não podiam funcionar em razão do risco de proliferação de bactérias e do aumento da contaminação de pacientes, não havia nenhuma possibilidade de paralisação do serviço; se o serviço era prestado, não podia deixar de efetuar os pagamentos; se não podia deixar de pagar o serviço prestado, tinha que fazer o **reequilíbrio financeiro**, para fazer o **reequilíbrio financeiro** tinha que existir contrato, para existir contrato tinha que fazer o emergencial, pois o processo regular estava a cargo da Secretaria de Estado do Planejamento do Governo do Distrito Federal.*

E como fazer o ajuste dos pagamentos de acordo com a inclusão do Plano de Saúde determinando pela Lei distrital no 4.799/20125 e o aumento determinado pela Convenção Coletiva de Trabalho, em vigor desde 01/01/2013, se não com as empresas que já prestavam o serviço?

133. Como se vê, o defendente procura justificar a contratação, realizada em 11.10.13, na necessidade de viabilizar o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato de prestação de serviços.

134. Contudo, em que pese as forçosas alegações do defendente, não há como sustentar que a contratação das empresas que já prestavam serviço à Secretaria de Saúde se deu para fins de restabelecer o equilíbrio financeiro, pois, como bem refutado pela área técnica, esse reequilíbrio já havia ocorrido antes da celebração dos ajustes. Senão vejamos os fundamentos do Corpo Técnico:

“... a despeito de os contratos terem sido celebrados em 11.10.13, supostamente com a finalidade de viabilizar o reequilíbrio econômico-financeiro dos valores que vinham sendo pagos sem cobertura contratual, outros documentos constantes dos processos 060.003.456/2013 e 060.004.617/2013 indicam que o reequilíbrio econômico-financeiro já havia sido realizado quando da celebração dos ajustes.

181. Nesse sentido, a Nota Técnica n.º 469/2013-AJL, de 22.04.13 (pp. 707 a 729 do e-DOC n.º 01DF0FB0), indicou que havia possibilidade de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, mesmo para serviços sem cobertura contratual. O Despacho S/N de 26.06.13 (pp. 857 a 861 do e-DOC n.º 01DF0FB0) informa sobre negociação acerca do reequilíbrio econômico-financeiro, realizada com as empresas Dinâmica e Juiz de Fora. O Despacho n.º 1.034/2013-AJL, de 03.07.13 (pp. 863 a 865 do e-DOC n.º 01DF0FB0) atesta que as recomendações feitas pela AJL, por meio da Nota Técnica n.º 469/2013-AJL/SES, haviam sido atendidas e opinou-se pelo deferimento do pleito. Em 18.07.13, foi elaborado Despacho S/N (pág. 2 do e-DOC n.º D259C281), por meio do qual foram calculadas as diferenças que seriam devidas à Juiz de Fora e à Dinâmica, relativas ao primeiro semestre de 2013. Por fim, após a emissão dos respectivos empenhos e ordens bancárias, em 29.08.13, foi realizado o pagamento das mencionadas diferenças (pp. 72 a 153 do e-DOC n.º D259C281). Ressalte-se que o processo n.º 060.004.617/2013 (pp. 1 a 465 do e-DOC n.º 01DF0FB0) teve tramitação



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

similar à relatada neste parágrafo (com pequenas divergências nas datas), mas relacionada à empresa Ipanema.

182. Assim, verifica-se que o reequilíbrio econômico-financeiro das despesas sem cobertura contratual foi realizado antes da celebração dos contratos de 2013, inclusive com pagamento retroativo aos 6 primeiros meses daquele exercício (ocorrido em 29.08.13). Portanto, não procede o argumento apresentado pelo Sr. José de Moraes Falcão, consistente na suposta necessidade da contratação direta das empresas que estavam prestando serviços sem cobertura contratual, a fim de viabilizar o reequilíbrio econômico financeiro dos valores que vinham sendo praticados. (fl. 954)

135. Note-se, portanto, que o defendente não consegue justificar a escolha dos executores dos serviços com base no suposto reequilíbrio econômico-financeiro dos valores que vinham sendo pagos sem cobertura contratual, uma vez que tal reequilíbrio foi realizado em período anterior ao ajuste dos contratos de 2013, ou seja, fora do espectro de análise objeto desse tema.

136. O defendente, ainda sob o aspecto do reequilíbrio financeiro, procura justificar tais contratações com base nas supostas considerações da Corregedoria:

Na referida reunião do colegiado da SES o então Corregedor, Maurício Melo, apresentou documento no qual informava a decisão do TCDF que teria dado razão a causa da empresa Juiz de Fora determinando que a SES eliminasse o deságio de 10% dos pagamentos indenizatórios. E, também, que, diante disso, não se podia nem continuar com execução sem cobertura contratual nem paralisar os serviços essenciais.

137. Sobre a questão acima, peço *vênia* para destacar trechos da área técnica que, após transcrever trechos das Decisões do TCDF n.º 437/2011 e 3.937/2012, demonstra o equívoco laborado pelo defendente:

“... infere-se que, por força da Decisão TCDF n.º 437/2011, a Corregedoria da SES teria orientado os gestores da Pasta a retirar (glosar) a parcela relativa ao lucro dos pagamentos realizados em decorrência de despesas sem cobertura contratual. Essa conduta, no entanto, foi objeto de Representação ao TCDF da Empresa Sanoli Indústria e Comércio de Alimentação Ltda., a qual argumentou que o entendimento da citada Decisão seria aplicável apenas a despesas de exercícios anteriores. Verifica-se, assim, que a Decisão TCDF n.º 3.937/2012 acolheu a tese da Sanoli, orientando a SES a não realizar a retenção de lucros dos pagamentos indenizatórios realizados no mesmo exercício em que os serviços foram prestados.

188. Dessa forma, verifica-se que nenhuma das decisões citadas dá azo ao entendimento de que os pagamentos indenizatórios deveriam ter sua equação



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

econômico-financeira reequilibrada. O tema tratado nessas decisões, como demonstrado, está adstrito à retenção ou não da parcela referente ao lucro nos serviços prestados sem cobertura contratual.

138. Como se vê, as razões apresentadas pelo defendente não se sustentam, pois o dito documento apresentado pelo Corregedor em reunião, que supostamente informava sobre a decisão do TCDF para que eliminasse o deságio de 10% dos pagamentos indenizatórios, não tratava de questão relativa ao reequilíbrio financeiro, mas de retenção ou não da parcela referente ao lucro nos serviços prestados sem cobertura.

139. A tentativa do defendente de imputar à Corregedoria da SESDF e ao Chefe da AJL a responsabilidade pelos desatinos de uma escolha sem lastro legal é, no mínimo, lamentável, pois a sua conduta, assim como a dos demais, foi determinante para a culminação das irregularidades achadas pelo corpo instrutivo, conforme demonstra a farta documentação dos autos.

140. Frise-se, por necessário, que a busca por soluções contratuais, inclusive pela via da contratação emergencial, não é ilegal, mas desde que observados os requisitos estabelecidos em lei. No presente caso, o defendente não poupou os gestores com quem trabalhou, imputando-lhes a responsabilidade pelas irregularidades nas contratações, mas não foi capaz de demonstrar que suas condutas tinham lastro legal, notadamente no art. 26, parágrafo único, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, que, para a efetivação da contratação direta com fulcro no art. 24, IV, faz-se necessário o cumprimento dos seguintes requisitos:

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

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

*III - justificativa do **preço**.”*

141. Dessa forma, ainda que se trate de situação emergencial, devidamente comprovada nos autos, da qual poderá decorrer risco para a coletividade caso a contratação não seja realizada, como alega por diversas vezes o defendente, **é necessário que a escolha do fornecedor seja justificada**, sob pena de responder por seus atos.

142. Por derradeiro, quanto à invocação do art. 24 da Lei 13.665/2018⁵, não há razoabilidade na alegação, pois como bem disse a área técnica a Inspeção constante destes autos não desconsiderou as orientações gerais da época, nem declarou inválidas situações plenamente constituídas com base em mudança posterior de orientação geral. Ao contrário, foram adotados

⁵ Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

entendimentos e parâmetros contemporâneos às datas em que os atos sob análise foram praticados.

143. Portanto, são insubsistentes as alegações do defendente.

Justificativa dos preços contratados

144. O Sr. Flávio Rogério da Mata Silva, conforme já explanado, trouxe justificativa sobre o achado 03 do Relatório Final de Inspeção, já devidamente apreciado, restando demonstrada sua responsabilidade.

145. Quanto ao Sr. **José de Moraes Falcão**, suas alegações são de que “usou de todos os recursos e meios disponíveis à época para garantir a exatidão dos valores”. Assim, mais uma vez, relata a tramitação interna dos processos nº 060.003.456/2013 e 060.0004.617/2013 para tentar justificar sua isenção no caso das contratações firmadas em 2013, com preços acima dos de referência estipulados no Relatório Final de Inspeção.

146. Contudo, os argumentos do defendente restaram suplantados pelas informações da percuciente área técnica, que, após analisar detidamente os documentos constantes do processo nº 060.003.456/2013, constatou que os contratos de 2013 foram celebrados exatamente pelos valores negociados com as empresas nos procedimentos de reequilíbrio econômico financeiro.

147. Não houve por parte do defendente, dada a condição de Subsecretário da SUAG, a devida acuidade na pesquisa de preços, conforme bem anotado pelas informações da área técnica, com as quais compatilho integralmente:

“... verifica-se que a Nota Técnica n.º 469/2013-AJL (pp. 707 a 729 do e-DOC n.º 01DF0FB0), de 22.04.13, indicou diversos requisitos para continuidade do procedimento de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro dos pagamentos indenizatórios, dentre eles, a “compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado”. A DIAU sugeriu, em 07.05.13, que a DAPA, unidade subordinada à SUAG, deveria se manifestar sobre esse tema (pág. 743 do e-DOC n.º 01DF0FB0). A Gerência de Contratos, também subordinada à SUAG, alegou, em 17.05.13, que não possuía capacidade técnica para tratar do tema e sugeriu a criação de um grupo de trabalho com tal finalidade (pág. 755 do e-DOC n.º 01DF0FB0). A DICOF indicou, em 27.05.13, que a análise acerca da compatibilidade entre os preços solicitados e os preços de mercado também deveria ser realizada pela DAPA (pág. 761 do e-DOC n.º 01DF0FB0).

207. Foram juntados ao processo n.º 060.003.456/2013 cópias de páginas do processo n.º 060.004.618/2013, contendo a estimativa de preços para serviços similares, elaborada em 24.04.13, pelo Núcleo de Pesquisa de Preços – NUPES –, unidade



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

subordinada à DAPA (pp. 763 a 802 do e-DOC n.º 01DF0FB0). Em face disso, o Sr. José de Moraes Falcão exarou o despacho de 07.06.13 (fl. 803 do e-DOC n.º 01DF0FB0), por meio do qual foi solicitado que a DIAU se manifestasse acerca da compatibilidade entre os valores solicitados pelas empresas e a aqueles resultantes da mencionada pesquisa de preços realizada pela DAPA.

208. A Gerência Geral de Serviços Gerais – GGSG – unidade subordinada à DIAU, manifestou-se por meio do Despacho S/N, de 14.06.13 (pp. 807 a 809 do eDOC n.º 01DF0FB0), informando que apenas a planilha de custos da empresa Dinâmica possuiria “similaridade” com a elaborada pelo NUPES e que o percentual de adicional de insalubridade incidia apenas nas planilhas de custos elaboradas pelas empresas. Anexo ao mencionado Despacho, constou planilha comparativa com as seguintes informações:

Figura 1: Trecho da planilha comparativa elaborada pela GGSG

Empresa 1 Dinâmica (12x36)		Empresa 2 Juiz de Fora		SES sem insalubridade	
Categoria	Empresa 1 c/ insalubridade	Empresa 2 c/ insalubridade			
Encarregado Diurno	R\$ 4.184,33	R\$ 4.941,71		44h	R\$ 4.175,12
				12x36	R\$ 3.948,42
Servente Diurno	R\$ 3.283,82	44h	R\$ 3.841,03	44h	R\$ 3.215,20
		12x36	R\$ 2.947,95	-----	
Encarreg. Noturno	R\$ 4.409,89	R\$ 5.775,84		-----	
Servente Noturno	R\$ 3.439,54	R\$ 4.254,59		R\$ 3.124,39	

Fonte: Pág. 809 do e-DOC n.º 01DF0FB0

Fonte: Pág. 809 do e-DOC n.º 01DF0FB0

209. Com base nessas informações e após a juntada de novas planilhas de custos das empresas Dinâmica e Juiz de Fora (pp. 811 a 856 do e-DOC n.º 01DF0FB0), o Sr. José de Moraes Falcão exarou o Despacho S/N de 26.06.13 (pp. 857 a 861 do e-DOC n.º 01DF0FB0)...

(...)

210. Contudo, alguns aspectos desse trâmite chamam a atenção. Em primeiro lugar, quando instadas a se manifestarem sobre a compatibilidade dos preços requeridos no reequilíbrio econômico-financeiro com os preços de mercado, diversas unidades indicaram que a DAPA seria o setor competente para prestar tal informação. Com



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

feito, consultando-se o Regimento Interno da SES/DF vigente à época, verificou-se que, subordinada à DAPA, encontrava-se a Gerência de Análise e Preparação e, subordinada a esta, encontrava-se o NUPES. Este último setor, por sua vez, possuía as seguintes competências:

“Art. 176. Ao Núcleo de Pesquisa de Preços, unidade orgânica de execução, diretamente subordinada à Gerência de Análise e Preparação, compete: (...) II - efetuar pesquisas de preços no mercado, em âmbito distrital ou nacional, e realizar as estimativas de custo das aquisições de bens e serviços; III - subsidiar as Comissões Especiais de Licitação e os Pregoeiros quanto aos preços propostos nas respectivas licitações; (...) VI - executar outras atividades que lhe forem atribuídas na sua área de atuação”.

211. A despeito disso, o NUPES não se posicionou especificamente sobre os preços requeridos pelas empresas nas solicitações de reequilíbrio econômico-financeiro e o processo em questão sequer fora encaminhado para o mencionado Núcleo, conforme se extrai do PT n.º 0929, o qual contém o trâmite do processo n.º 060.004.618/2013, retirado do antigo Sistema Integrado de Controle de Processos – SICOP. No processo relativo ao reequilíbrio econômico-financeiro, constam apenas cópias das estimativas feitas pelo referido setor para o processo n.º 060.004.618/2013.

212. Outrossim, as cópias da pesquisa de preços elaborada pelo NUPES não davam suporte à conclusão de que os preços pleiteados pelas empresas eram compatíveis com o mercado. Com efeito, a tabela comparativa elaborada pela GGSG (ver Figura 1) demonstra que os preços divergiam em função da incidência de adicional de insalubridade, bem como da jornada de trabalho (44h ou 12x36). Não era possível, assim, comparar o custo de um cargo que possuía a incidência do adicional de insalubridade com outro em que não havia tal incidência.

213. Assim, o Sr. José de Moraes Falcão, na qualidade de Subsecretário da SUAG, unidade hierarquicamente superior à DAPA e, conseqüentemente, ao NUPES, tinha o poder-dever de solicitar que este setor complementasse as pesquisas de mercado para que a comparação entre os custos fosse minimamente adequada. (fl. 959 a 962)

148. Percebe-se que houve uma sucessão de solicitações por parte do defendente sobre o reequilíbrio econômico financeiro das empresas prestadoras de serviços, mas que não foi suficiente para estabelecer a compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado.

149. A mera tramitação de despachos, pareceres e ofícios entre os setores, por si só, não permite concluir, como quer o defendente, que todos os recursos e meios disponíveis à época foram utilizados para se chegar ao preço ideal, mormente quando demonstrado que o defendente não tomou as devidas providências diante do fato de que “as cópias da pesquisa de preços elaborada pelo NUPES não davam suporte à conclusão de que os preços pleiteados pelas empresas eram compatíveis com o mercado”. Era preciso que o defendente, antes de autorizar a dispensa de licitação, solicitasse ao setor competente a complementação dos dados referentes



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

aos preços de mercado, sob pena de violação ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei nº 8.666/1993.

150. De outro lado, quanto à alegação do defendente de que *“sua responsabilização pelo Acho nº 02, suposto superfaturamento no pagamento de serviços, baseado em análise de preços praticados por quatro anos, incluindo períodos em que não atuou no caso, fere os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade”*, é preciso deixar claro que não há imputação de responsabilidade ao defendente de algo que não fez ou de período em que não atuou.

151. A Matriz de Responsabilização aponta com precisão o período de responsabilidade de cada um dos responsáveis, conforme se verifica às fls. 527 a 532, sendo que o caso do Sr. José de Moraes Falcão refere-se ao período de 11/10/2013, data da autorização das dispensas de licitação para serviços de limpeza.

152. Importante salientar ainda, conforme revelado pela área técnica, que apesar da alegação do defendente de que teria ocupado o cargo na SUAG entre junho a dezembro de 2013, consta no DODF 107 que a sua nomeação para o referido cargo ocorreu em 2012, e não 2013. Logo, a imputação de prejuízo decorrente de valores contratados acima dos preços de referência estipulados no Relatório Final de Inspeção nº 2.2035/2017 está dentro do período de atuação do defendente, que à época era Subsecretário de Administração Geral da SES/DF.

153. O defendente tenta ainda, sem sucesso, desconstituir os dados constantes no Relatório Final de Inspeção, ao afirmar que tal documento *“não tem elementos fidedignos para que possam ser utilizados numa séria e grave presunção de superfaturamento com consequências desastrosas na vida das pessoas”*.

154. Ora, a análise do corpo técnico está embasada em diversos elementos constantes dos autos e dos processos anexos, além, é claro, nas disposições legais que regem as hipóteses de dispensa de licitação, pois foi justamente com base nesse arcabouço fático-probatório que se fez a correta subsunção dos fatos à norma legal.

155. Ademais, como dito pela área técnica, mesmo diante da complexidade que envolve a fixação de preços num caso de dispensa de licitação, *“os mencionados trechos do Relatório Final de Inspeção não representam dificuldades para se estabelecer os preços de referência. Tais trechos apenas explicitam a metodologia adotada para a obtenção daqueles preços, sobretudo quando havia divergência em relação aos valores então praticados.”*

156. Os elementos dos autos permitem concluir pela ocorrência de ajuste de preços sem parâmetros adequados, acima dos preços de referência estipulados pelo Relatório Final de Inspeção, com evidente prejuízo causado ao erário. A conduta do defendente, repisa-se, foi decisiva para a configuração do prejuízo, uma vez que autorizou dispensas de licitação sem a devida justificativa dos preços, restando caracterizado o nexo de causalidade a ensejar as



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

sanções sugeridas no referido relatório. Não se imputa ao defendente responsabilidade praticada por outra pessoa, vez que foram devidamente identificadas e individualizadas as irregularidades cometidas no período de 2013, conforme Matriz de Responsabilização.

157. A responsabilidade tratada neste feito, ademais, não é objetiva, como induz o defendente, mas de natureza subjetiva, conforme inclusive entendimento pacificado pelo Tribunal de Contas da União:

158.

“49. A responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal (...) segue a regra geral da responsabilidade civil. Quer dizer, trata-se de responsabilidade subjetiva. O fato de o ônus de provar a correta aplicação dos recursos caber ao administrador público não faz com que a responsabilidade deixe de ser subjetiva e torne-se objetiva. Esta, vale frisar, é responsabilidade excepcional, a exemplo do que ocorre com os danos causados pelo Estado em sua interação com particulares - art. 37, § 6º, da Constituição Federal. 50. A responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa.” (Acórdão nº 249/2010 - Plenário)”

159. No presente caso, a responsabilidade imputada ao defendente preencheu os requisitos legalmente exigidos: (i) a prática de ato antijurídico na gestão dos recursos do DF, em face da inobservância do artigo 26, parágrafo único, II e III, da Lei 8.666/93); (ii) a existência de culpa (autorizar dispensa de licitação sem manifestação das áreas competentes que justificassem o preço da contratação), ou seja, o defendente não observou o dever de cuidado objetivo que se espera do administrador de razoável diligência; (iii) o nexo de causalidade entre a conduta do defendente o resultado prejudicial observado, consistente no superfaturamento de preços, o que aumenta o grau de reprovabilidade da conduta do defendente.

160. Frise-se que o Sr. **José de Moraes Falcão** exercia cargo relevante na SES/DF e com ampla atuação na administração pública, sendo perfeitamente capaz de antever o resultado maléfico de autorizar dispensa de licitação sem justificativa do preço. O descumprimento da norma legal pelo defendente indica a sua atuação negligente, agravada pelo prejuízo causado ao tesouro do Distrito Federal.

161. O defendente diz ainda que “a presunção de legalidade dos atos administrativos anteriores milita a favor dos atos praticados anteriormente” e que “o servidor público não trabalha revendo os atos anteriores, especialmente quando praticados por superiores hierárquicos”. Tal assertiva, contudo, não encontra amparo nos elementos fático-probatórios dos autos, pois, conforme amplamente demonstrado, o defendente autorizou as dispensas de licitação de 2013 sem a devida autorização dos setores competentes acerca dos valores pactuados. Não se trata de presunção de legalidade de atos praticados anteriormente, mas de atos praticados pelo próprio defendente no período no qual exerceu o cargo de Subsecretário de Administração Geral da SESDF.



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

162. Além do que é dever do servidor público, caso tenha conhecimento de falhas ou irregularidades, tomar providências para corrigi-las ou levá-las ao conhecimento da autoridade superior. Nesse sentido, qualquer ato praticado pelo servidor público pode (e deve) ser avaliado pelos demais, especialmente pelos órgãos de controle.

163. O defendente reitera que “a solução não dependia e não estava ao alcance desse justificante”, porém a robusta prova dos autos aponta em sentido contrário, conforme já explanado anteriormente. Não se olvida os inúmeros problemas vivenciados pelo defendente, mas esse é o mister de quem lida com a coisa pública, inclusive o de buscar soluções amparadas em normas legais para sanar as irregularidades encontradas no âmbito do órgão. Chega a ser pueril a assertiva de que a solução não estava ao seu alcance, pois ocupava cargo estratégico da SESDF, tanto que chegou a autorizar dispensa de licitação sem manifestação das áreas competentes, em flagrante desrespeito ao artigo 26, parágrafo único, dos incisos II e III, da Lei 8.666/93.

164. O defendente também alega que a contratação emergencial durante muito tempo foi proibido pelo GDF em razão do Decreto Distrital nº 33.404/2011. Afirma que, dado o caos que se instalou no âmbito da SES/DF, referido Decreto foi revogado, sendo flexibilizada a contratação emergencial que podia ser assinado pelo Secretário da Pasta, desde que observados os requisitos do Decreto 33.662/2012. Tal fato, segundo narra a peça de defesa, deixava o Sr. José de Moraes Falcão sem “competência para gerir os problemas de contratação dos grandes contratos”, motivo pelo qual não pode ser responsabilizado pelas irregularidades indicadas no Relatório Final.

165. Entretanto, na linha de entendimento da área técnica, tal argumento não se sustenta pelo simples fato de que o Decreto Distrital n.º 33.662/2012 foi revogado pelo Decreto n.º 34.466 de 18.06.13, ou seja, “em data anterior à data da conduta para a qual o Justificante fora chamado em audiência”.

166. Em derradeira alegação, o defendente aduz que a decisão da Corregedoria da Saúde de concluir pela inexistência de responsabilidade penal, civil e administrativa, demonstra que não poderia ser punido “quando agiu condicionado pelas circunstâncias práticas que limitavam e impuseram a forma de sua atuação”.

167. *Data vênia*, dada a independência das instâncias, a decisão proferida no âmbito da Corregedoria da SES do DF não tem o condão de vincular as decisões proferidas no presente feito, motivo pelo qual não merece prosperar tal alegação. Além do que, conforme sobejamente demonstrado nos autos, o defendente teve atuação decisiva para a configuração do ilícito ao autorizar as dispensas de licitação sem que tivessem sido apresentadas pelas unidades competentes as justificativas dos preços contratados.



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

168. Nesse sentido, associando-me aos fundamentos do Corpo Técnico, são **improcedentes** as alegações defensivas do Sr. José de Moraes Falcão, pelo que deve ser aplicada a **sanção** prevista no artigo **57, II, da LC nº 1/94**, bem como a **conversão em Processo de Tomada de Contas Especial**, em virtude do prejuízo identificado, cuja tramitação deve seguir em autos apartados a fim de não tumultuar o caso em apreço.

Conversão do Achado nº 02 em Tomada de Contas Especial

169. Em razão das ocorrências de irregularidades no âmbito da Secretaria de Saúde do DF, que resultaram em **prejuízo ao erário** em função de **superfaturamento** decorrente das dispensas de licitação no período de 2011 a 2014, impõe-se a conversão do Achado 02 em Tomada de Contas Especial, conforme sugerido pela Unidade Técnica, que inclusive apresentou a totalização dos **prejuízos**, especificando o **quantitativo** em cada um dos períodos apurados e os respectivos responsáveis, conforme se verifica da transcrição dos termos da referida análise:

Tabela 1: Totalização dos prejuízos

Tabela 1: Totalização dos prejuízos

Responsáveis	Início	Fim	Apecê	Dinâmica	Juiz de Fora	Ipanema	Total
Mauro Jorge de Sousa Reis	05/12/11	01/06/12	1.481.588,67	2.270.700,42	1.570.386,58	4.883.440,69	10.206.116,37
José de Moraes Falcão	02/06/12	31/12/12	7.872.890,54	2.444.473,87	5.951.199,20	5.602.578,61	21.871.142,22
Flávio Rogério da Mata Silva, José de Moraes Falcão e Rafael de Aguiar Barbosa	01/01/13	16/04/14	13.117.262,95	3.734.281,09	2.641.640,72	5.890.011,96	25.383.216,72
Guilherme Francisco Gulmarães	17/04/14	31/12/14	739.539,02	2.309.490,75	0,00	363.965,25	3.412.995,01
Total Geral			23.211.301,18	10.758.946,13	10.163.226,50	16.739.996,51	60.873.470,33

238. Ressalta-se que, nos autos dos Processos nºs 21.969/2012 e 25.085/2012, foi apurada a irregularidade consistente na realização de serviços sem cobertura contratual no período compreendido entre 02.06.12 e 13.10.13. Contudo, nos mencionados processos, não houve análise quanto aos valores executados, motivo pelo qual se sugere que o prejuízo desse período seja incluído na presente análise.

239. Quanto aos responsáveis indicados, verifica-se que são os mesmos que já constavam da Matriz de Responsabilização às fls. 527 a 532. Assim, o Sr. Mauro Jorge de Sousa Reis foi indicado como responsável pelo superfaturamento das



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA

contratações firmadas em decorrência da Dispensa de Licitação n.º 133/2011. Tais contratações vigoraram entre 05.12.11 e 01.06.12 e o prejuízo delas decorrente totalizou R\$ 10.206.116,37 (dez milhões, duzentos e seis mil, cento e dezesseis reais e trinta e sete centavos). Ressalte-se, ainda, que o mencionado responsável não apresentou suas razões de justificativa, sendo considerado, portanto, revel.

240. De 02.06.12 a 31.12.12, o Sr. José de Moraes Falcão, na qualidade de Subsecretário de Administração Geral, permitiu a realização de pagamentos indenizatórios, sem cobertura contratual, em valores superfaturados – os quais davam prosseguimento à contratação anterior. O valor apurado do prejuízo totalizou R\$ 21.871.142,22 (vinte e um milhões, oitocentos e setenta e um reais, cento e quarenta e dois reais e vinte e dois centavos).

241. No período de 01.01.13 a 30.06.13, foram realizados pagamentos sem cobertura contratual, ainda com os valores decorrentes da Dispensa de Licitação n.º 133/2011. Entre 01.07.13 e 10.10.13, foram realizados pagamentos indenizatórios com os valores negociados nos procedimentos de reequilíbrio econômico-financeiro. Ademais, em agosto/2013, houve pagamento retroativo aos primeiros seis meses de 2013, correspondente à diferença entre os valores então praticados e os valores “reajustados”. A partir de 11.10.13, até 16.04.14, vigoraram os contratos celebrados diretamente com as empresas que prestavam os serviços de limpeza e conservação, com os mencionados valores “reajustados”.

242. Assim, entre 01.01.13 e 16.04.14, os valores efetivamente pagos decorreram dos ajustes firmados em 2013, ou antes, dos reajustes concedidos às empresas que vinham prestando serviços sem cobertura contratual. Para tal período, foram indicados como responsáveis os agentes cujas condutas foram determinantes para a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro das despesas sem cobertura contratual em 2013, bem como para a celebração dos contratos firmados naquele exercício, quais sejam: Sr. Flávio Rogério da Mata Silva, então Chefe da Assessoria Jurídica, Sr. José de Moraes Falcão, então Subsecretário de Administração Geral e Sr. Rafael de Aguiar Barbosa, então Secretário de Estado da SES/DF. O prejuízo total no mencionado período foi de R\$ 25.383.216,72 (vinte e cinco milhões, trezentos e oitenta e três mil, duzentos e dezesseis reais e setenta e dois centavos). O Sr. Rafael de Aguiar Barbosa não apresentou suas razões de justificativa, sendo considerado, portanto, revel.

243. O Sr. Guilherme Francisco Guimarães fora apontado como o responsável pelo superfaturamento ocorrido entre 17.04.14 e 31.12.14, decorrente das contratações oriundas da Dispensa de Licitação n.º 145/2014. O prejuízo desse período foi de R\$ 3.412.995,01 (três milhões, quatrocentos e doze mil, novecentos e noventa e cinco reais e um centavo).



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

244. *Nesse passo, em face da comprovação de superfaturamento, os prestadores de serviços devem responder solidariamente pelo dano causado ao Erário, por força do art. 25, §2º, da Lei n.º 8.666/93, c/c art. 13, § 2º, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 01/9432.*

245. *Portanto, a empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. deve responder solidariamente com os agentes públicos nominados neste Item desta Informação, em função do superfaturamento ocorrido entre 05.12.11 e 14.12.14, totalizando R\$ 23.211.301,18 (vinte e três milhões, duzentos e onze mil, trezentos e um reais e dezoito centavos). Solidariamente aos mencionados agentes públicos e pelo mesmo período, devem responder as empresas Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda., Empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. e Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda., respectivamente pelos valores de R\$ 10.758.946,13 (dez milhões, setecentos e cinquenta e oito mil, novecentos e quarenta e seis reais e treze centavos), 10.163.226,50 (dez milhões, cento e sessenta e três mil, duzentos e vinte e seis reais e cinquenta centavos) e 16.739.996,51 (dezesseis milhões, setecentos e trinta e nove mil, novecentos e noventa e seis reais e cinquenta e um centavos).*

170. Desta forma, tendo em vista a quantificação do prejuízo atribuído a cada um dos responsáveis, além de outras sanções passíveis de serem aplicadas ao presente caso, impõe-se a **conversão do Achado 02 na Tomada de Contas Especial**, na forma do art. 191 do RI/TCDF.

Prorrogações de contratos emergenciais. (Achado nº 4)

Responsável indicado na Matriz de Responsabilização: Elias Fernando Miziara

171. O Sr. **Elias Fernando Miziara**, Secretário Adjunto de Saúde da SES/DF, conforme matriz de responsabilização, foi responsabilizado pela irregularidade consistente na “prorrogação da vigência dos contratos de limpeza e conservação firmados em 2013, em afronta ao art. 24, IV da Lei n.º 8.666/93”.

172. A conduta do defendente foi a de prorrogar a vigência de contratos emergenciais com base no artigo 57, § 4º, da Lei 8.666/93.

173. O Sr. **Elias Fernando Miziara** não apresentou razões de justificativa, conforme alhures mencionado, sendo-lhe aplicável a pecha de revel sem prejuízo do prosseguimento do presente feito.

174. A análise realizada pela Unidade Técnica detectou as irregularidades nas prorrogações dos contratos nºs 179/2013, 180/2013, 181/2013, 182/2013, 186/2013, 187/2013, 79/2014, 85/2014 e 87/2014, merecendo destaque os seguintes excertos:



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

“67. As contratações foram feitas com base no art. 24, IV, da Lei n° 8.666/93, in verbis:

Art. 24. É dispensável a licitação:

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

68. A despeito da clareza do comando legal, que veda a prorrogação de contratos emergenciais, a SES/DF procedeu a prorrogação dos Contratos nos 179/2013, 180/2013, 181/2013, 182/2013, 186/2013, 187/2013, 79/2014, 85/2014 e 87/2014, conforme consolidação do quadro abaixo.

Quadro 2: Fundamentos apresentados para prorrogação contratual

<i>Contratos</i>	<i>Fundamento da prorrogação</i>
<i>179/2013, 180/2013, 181/2013, 182/2013, 186/2013, 187/2013</i>	<i>Art. 57, II e §4º, da Lei n.º 8.666/93⁶.</i>
<i>79/2014, 85/2014 e 87/2014</i>	<i>Doutrina de Jorge Ulisses Jacoby e Decreto Distrital n.º 35.881, de 7/10/14 – fls. 1451 e 1452 do processo n.º 060.004.410/2014 (volume 6).</i>

69. O uso do §4º do Art. 57 da Lei n.º 8.666/93 como fundamento para prorrogação de contratos emergenciais não pode ser tolerado por este Tribunal. Em primeiro lugar, porque o próprio inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações veda qualquer prorrogação contratual nesses ajustes. Em segundo, porque a prorrogação excepcional, prevista no art. 57, pressupõe a realização prévia de regular procedimento licitatório, o que não ocorreu.

70. Em relação aos contratos firmados e prorrogados em 2014, considerando que o Decreto Distrital n° 35.881/2014 vedou a emissão de notas de empenho a partir de sua publicação (com algumas exceções), entende-se que essa Norma impediu que a SES/DF adotasse qualquer procedimento legal.

⁶ “II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; § 4o Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. ”



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

71. Isso porque, em função do referido Decreto, o Gestor teria que escolher entre interromper a prestação dos serviços; continuar recebendo-a, mas sem cobertura contratual; firmar novo contrato sem emissão de nota de empenho; ou firmar os termos aditivos sob análise. Qualquer uma das alternativas seria irregular e prejudicial ao interesse público.

72. Portanto, existem indícios de que as prorrogações dos contratos 179/2013, 180/2013, 181/2013, 182/2013, 186/2013 e 187/2013 foram irregulares (Achado n.º 04).” (Grifos constam do original) fls. 552/554

175. Veja que um dos fundamentos jurídicos utilizados pelo defendente foi o do inciso II do art. 57⁷ da Lei nº 8.666/1993, **inaplicável para contratações emergenciais**, pois, como observado pelo Corpo Instrutivo, a legislação de regência veda qualquer prorrogação nesses termos, inclusive pelo fato de não ter ocorrido procedimento licitatório no presente feito.

176. Ademais, como bem salientado pela área técnica, todos os contratos acima mencionados tiveram duração acima do limite legal de 180 dias cada, como foi o caso, por exemplo, do contrato nº 186/2013 que durou 336 dias, sofrendo duas prorrogações (ambas assinadas pelo revel), até que se iniciou a vigência do Contrato nº 223/2014⁸.

177. Apenas para corroborar a atuação do Sr. **Elias Fernando Miziara**, segue abaixo o Termo Aditivo ao Contrato nº 179/2013 por ele assinado:

⁷ “Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; ”

⁸ O Contrato n.º 186/2013 foi firmado em 14.10.13, conforme publicação no DODF n.º 220, de 22.10.13 (pág. 39). A primeira prorrogação do ajuste consta do DODF n.º 94, de 13.05.14 (pág. 38); e a segunda prorrogação, do DODF n.º 111, de 02.06.14 (pág. 52). O Contrato n.º 223/2014 foi celebrado em 16.09.14, conforme publicação do DODF n.º 195, de 18.09.14 (pág. 70). Assim, o Contrato n.º 186/2013 vigeu de 14.10.13 a 15.09.14, totalizando 336 dias.



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



198.491.8.2260
GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE



PRIMEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 179/2013-SES/DF

TERCEIRO TERMO ADITIVO AO CONTRATO Nº 179/2013-SES/DF, QUE ENTRE SI FAZEM O DISTRITO FEDERAL, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE, E A EMPRESA APECE - SERVIÇOS GERAIS LTDA, CUJO OBJETO É A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ESPECIALIZADOS DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO EM ESTABELECIMENTOS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE, VISANDO A OBTENÇÃO DE ADEQUADA CONDIÇÃO DE SALUBRIDADE E HIGIENE NAS UNIDADES MÉDICO-HOSPITALARES E ADMINISTRATIVAS DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL.

CLÁUSULA PRIMEIRA – DAS PARTES

1.1. O DISTRITO FEDERAL, por intermédio da **SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE**, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 00.394.700/0001-08, denominada CONTRATANTE, com sede no SAIN, Parque Rural s/nº, Asa Norte, Brasília, Distrito Federal, CEP 70.770-200, representada neste ato por ELIAS FERNANDO MIZIARA, brasileiro, residente e domiciliado em Brasília/DF, na qualidade de Secretário Adjunto de Saúde do Distrito Federal, conforme Decreto de 08 de junho de 2009, publicado no DODF nº 111, de 09 de junho de 2011 e Decreto nº 33.551, de 29 de fevereiro de 2012, publicado no DODF nº 43, de 1º de março de 2012, e a empresa **APECE SERVIÇOS GERAIS LTDA**, estabelecida SCIA Quadra 13, conjunto 03, lote 02, CEP. 71.250-200, Brasília/DF, Telefone: (61) 3363-8717, Fax: (61) 3363-9304, e-mail: apece@apece.com.br, inscrita no CNPJ/MF nº 00.087.163/0001-53, doravante denominada CONTRATADA, neste ato representada pelo procurador WALDIRICO RESENDE, casado, administrador de empresa, portador do RG 229.672-SSP/DF, CPF nº 076.613.201-34, têm entre si justo e avençado e celebram por força do presente instrumento, conforme processo nº 060.005.725/2014 e 060.011.851/2013, o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato nº 179/2013-SES/DF, de acordo com as seguintes cláusulas e condições:

CLÁUSULA SEGUNDA – DO OBJETO

2.1. O presente Termo Aditivo tem por objeto prorrogar em caráter excepcional o prazo de vigência por até 30 (trinta) dias, a contar de sua assinatura, com base no artigo 57, inciso II, § 4º da Lei nº 8.666/93. O presente ajuste se rescindirá automaticamente com a assinatura do contrato emergencial oriundo da Dispensa de Licitação nº 145/2014 – DAPA/SUAG/SES, tratada nos autos de nº 060.004.410/2010.

CLÁUSULA TERCEIRA - DA VIGÊNCIA

3.1. O presente Termo Aditivo terá vigência a contar da sua assinatura.

CLÁUSULA QUARTA – DA GARANTIA

4.1. Para assinatura do presente instrumento, a CONTRATADA renovará a garantia no valor de R\$ 156.630,31 (cento e cinquenta e seis mil, seiscentos e trinta reais e trinta e um centavos) equivalente a 3% (três por cento) do valor do Contrato, conforme § 1º do Art. 56, da Lei 8.666/93.

CLÁUSULA QUINTA – DA RATIFICAÇÃO

5.1. Permanecem inalteradas as demais cláusulas do Contrato a que se refere o presente ajuste.



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



**GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE**



CLÁUSULA SEXTA – DA PUBLICAÇÃO E DO REGISTRO

6.1 A eficácia do presente Termo Aditivo fica condicionada à publicação resumida do instrumento pela CONTRATANTE na Imprensa Oficial, até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de 20 (vinte) dias do prazo daquela data, após o que deverá ser providenciado o registro do instrumento pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal.

6.2 Havendo irregularidade neste instrumento, entre em contato com a Ouvidoria de Combate à corrupção, no telefone 0800-644 90 60, nos termos do Decreto nº 34.031 de 12 de dezembro de 2012.

Brasília, 10 de abril de 2014.

**EELIAS FERNANDO MIZIARA
SECRETARIA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL**

**VALDERICO RESENDE
APECE SERVIÇOS GERAIS LTDA.**

TESTEMUNHAS:

(Ass.) *[assinatura]*

(Nome) *Andromeda usulho*

(Ass.) *[assinatura]*

(Nome) *marcelo almeida da silva junior*

178. Portanto, não restam dúvidas que as motivações dos atos de prorrogações não foram devidamente justificadas, motivo pelo qual impõe-se a sanção estabelecida no artigo **57, II, da LC nº 1/94**.

Prestação de serviços sem cobertura contratual - Achado nº 5

Responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização: Rafael de Aguiar Barbosa e João Batista de Sousa

179. Os Srs. **Rafael de Aguiar Barbosa e João Batista de Sousa**, Secretários de Estado da SES do DF nos períodos 02/06/2012 a 13/10/2013 e 11/01/2015 a 09/04/2015, respectivamente, conforme matriz de responsabilização, foram responsabilizados pelas



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

irregularidades consistentes na prestação de serviços de limpeza e conservação sem cobertura contratual, em violação ao artigo 60, da Lei 4.320/64, e parágrafo único do artigo 60 da Lei 8.666/93.

180. A conduta dos responsáveis foi a de permitir a prestação de serviços sem cobertura nos períodos de 02/06/2012 a 13/10/2013 e 11/01/2015 a 09/04/2015.

181. Contudo, tendo em vista que ambos deixaram de apresentar razões de justificativa, devem ser considerados revéis.

182. Em relação ao Sr. João Batista de Sousa, cumpre dizer que o eg. Tribunal de Contas, nos autos do processo nº 9854/15, enfrentou a mesma situação tratada aqui, tendo sido imputado ao ora revel a multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94, por não ter adotado providências quanto à realização de despesas sem cobertura contratual durante a sua gestão.

183. Vejamos, assim, os termos da Decisão nº 5925/1207:

DECISÃO Nº 5925/2017

O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) das razões de justificativa apresentadas, de peças 64 e 104, encaminhadas em decorrência das audiências determinadas pelo item III da Decisão n.º 1.080/16, bem como dos memoriais de peça 115; b) da Informação n.º 122/17-2ªDiacomp/Seacomp (peça 105) e do Parecer n.º 905/17-DA (peça 108); II – considerar: a) procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Fábio Gondim Pereira da Costa; b) improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. João Batista de Sousa; III – aplicar ao responsável indicado no item II-b a multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei Complementar n.º 01/94, no valor de R\$ 1.739,13 (mil, setecentos e trinta e nove reais e treze centavos), por não ter adotado providências quanto à realização de despesas sem cobertura contratual durante a sua gestão (01.01.15 a 23.07.15), conforme Tabela 1 da Informação n.º 185/15-2ªDiacomp/Seacomp (peça 30), em desacordo ao estabelecido nos arts. 60 da Lei n.º 4.320/64, 60 da Lei n.º 8.666/93 e 47 do Decreto n.º 32.598/10; IV – aprovar, expedir e mandar publicar o acórdão apresentado pelo Relator; V – autorizar: a) o encaminhamento de cópia desta decisão e do relatório/voto do Relator aos responsáveis; b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins. Vencido o Conselheiro RENATO RAINHA, que votou pelo acolhimento da instrução e do parecer do Ministério Público, no que foi seguido pelo Conselheiro INÁCIO MAGALHÃES FILHO.

184. Desta forma, na linha do entendimento emanado pela área técnica, opina o MPC que deixe de apenar, *in casu*, o Sr. João Batista de Sousa, a fim de se evitar o indesejado *bis in idem*.



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

185. Por outro lado, quanto ao Sr. Rafael de Aguiar Barbosa, também filiando-me ao entendimento da área técnica, **inexistem** elementos fático-probatórios nos autos capazes de afastar a responsabilidade do revel, uma vez que os elementos dos autos revelam a prestação de serviços sem cobertura contratual, no período entre 02.06.12 e 13.10.13. Como bem concluiu a área técnica, “*tampouco existem elementos capazes de alterar a indicação do Responsável, sua conduta, o nexa de causalidade e a ausência de excludentes de culpabilidade*”.

186. Logo, deve ser **acolhida** a proposta de aplicação da sanção prevista no artigo 57, II, da LC 01/94 **apenas ao Sr. Rafael de Aguiar Barbosa**, tendo em vista que o Sr. João Batista de Sousa já foi apenado pelo mesmo fato nos autos do processo nº 9854/15.

Análise do atendimento pela jurisdicionada em relação ao item III da Decisão nº 1164/2018

187. No tópico em tela, cabe verificar se a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal vem cumprindo as determinações impostas pelo Eg. Tribunal de Contas, na Decisão 1.164/2018. Vejamos o teor do *decisum*:

III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que: a) nos casos de contratações emergenciais de serviços terceirizados, quando já for do conhecimento da jurisdicionada que a licitação não será finalizada em tempo hábil, divulgue os chamamentos para dispensa de licitação com antecedência suficiente para a formulação de propostas, observada a complexidade do objeto a ser contratado (Achado nº 1); b) doravante, observe rigorosamente, no caso de contratação em caráter emergencial, além do disposto no art. 24, IV, c/c o art. 26, parágrafo único, I a III da Lei nº 8.666/1993, a necessidade de só efetivar contratações diretas de entidades após comprovação da compatibilidade dos preços praticados com os do mercado, mediante pesquisa de preços, devendo a documentação pertinente constar do respectivo processo de contratação direta (Achado nº 2); c) na contratação de postos de trabalho de limpeza na escala 12 x 36, justifique a produtividade adotada, tendo como referência a produtividade por hora definida na IN SLTI nº 02/2008 para a jornada de 8h diárias (Achado nº 6); d) nas contratações de serviços de limpeza no turno noturno, indique e justifique as produtividades adotadas, levando em consideração as rotinas de trabalho definidas no Projeto Básico e o fluxo de pessoas estimado para o turno (Achado nº 6); e) abstenha-se de adotar critérios de habilitação técnica que possam restringir indevidamente a competitividade de licitações e até de dispensas de licitação, a exemplo de exigências que requerem elevado quantitativo mínimo de postos de serviços, prestados em ambiente hospitalar, sob o risco de somente restarem habilitadas aquelas que prestam ou já prestaram serviços para a SES/DF (Achado nº 7); f) nos casos de serviços emergenciais, abstenha-se de realizar os



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

pagamentos por dia de prestação de serviços, adotando como critério o valor mensal pactuado (Achado nº 9); g) elabore cronograma para medição e classificação das áreas das unidades de saúde, caso ainda não exista, e comunique o resultado a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias (Achado nº 10); h) realize, com a maior brevidade possível, caso ainda não tenha sido concluída, a licitação dos serviços de limpeza por área, para as unidades de saúde cujos levantamentos já estiverem concluídos, e, excepcionalmente, por postos de trabalho, para as demais unidades de saúde (Achado nº 10); i) apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, os estudos que fundamentaram a definição dos valores dos créditos iniciais do Programa de Trabalho nº 10.122.6007.8517.6991 nas Lei Orçamentárias Anuais de 2012, 2013 e 2014; j) adote medidas efetivas visando aumentar a coordenação entre as unidades envolvidas na condução de procedimentos licitatórios, a fim de obter informações gerenciais atualizadas, de modo a garantir que as licitações sejam concluídas em tempo razoável (Achado nº 11);

188. Apresentada a manifestação da jurisdicionada, o Corpo Técnico apurou que dos 10 subitens a serem cumpridos pela SESDF, entendeu que os subitens “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f” e “j” devem ser observados nas contratações posteriores à data da Decisão acima, proferida na Sessão Ordinária nº 5023 de 15/03/2018. Quanto ao subitem “g”, informa que a SESDF já finalizou o trabalho de medição e classificação das áreas das unidades de saúde, restando cumprida a determinação, com o que concorda este Órgão Ministerial.

189. Por fim quanto ao subitem “i”, adoto as razões expendidas pela área técnica, que assim enfrentou o tema:

280. Por fim, o subitem “i” do item III da citada Decisão determinou que fossem apresentados os estudos que fundamentaram a definição dos valores dos créditos iniciais do Programa de Trabalho nº 10.122.6007.8517.6991 nas Lei Orçamentárias Anuais de 2012, 2013 e 2014.

281. Nesse passo, consultando-se o Quadro de Detalhamento de Despesa – QDD – do corrente exercício, identificaram-se os valores autorizados para os Programas de Trabalho relativos aos serviços de limpeza, conforme demonstrado no quadro abaixo...

282. Observa-se que a despesa fixada na LOA para o exercício de 2019, com as alterações realizadas até junho, totaliza aproximadamente R\$ 100 milhões⁴³. Desse montante, R\$ 71 milhões foram autorizados e R\$ 28 milhões estão bloqueados.

283. Outrossim, extrai-se do Quadro 2 da Informação n.º 35/2019 – 2ª Diacom (Peça n.º 70 do Processo n.º 38.376/2017, e-DOC n.º 936B2403), que o valor



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

mensal decorrente da Dispensa de Licitação – DL – n.º 341/2017 atingiu a monta de R\$ 11,6 milhões. Infere-se, dessa forma, que o valor anual da despesa com os serviços emergenciais de limpeza é de, aproximadamente, R\$ 140 milhões⁴⁴.

284. Assim, o valor autorizado na LOA para os serviços de limpeza representa aproximadamente 71%⁴⁵ do valor anual desses serviços, considerando-se os preços obtidos na DL n.º 341/2017. Não obstante, no Processo n.º 38.376/2017, por meio do qual se analisou a mencionada DL, a Jurisdicionada não indicou a falta de disponibilidade orçamentária como uma das causas para a não realização da licitação dos serviços de limpeza.

285. Portanto, considerando-se a elevação do valor inicial autorizado na LOA de 2019 para os serviços de limpeza, bem como o fato de a Jurisdicionada não mais indicar que a falta de disponibilidade orçamentária seja uma das causas para a não realização da licitação desses serviços, entende-se que a determinação constante do subitem “i” do item III da Decisão n.º 1.164/2018 perdeu sua finalidade, motivo pelo qual se sugere que tal determinação não seja reiterada.

190. Desta forma, não merecem reparos as informações da área técnica, sendo de bom alvitre repisar a necessidade de estrita observância por parte da SESDF dos subitens “a”, “b”, “c”, “d”, “e”, “f” e “j”.

Conclusão

191. Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas, quanto aos achados contidos no Relatório de Inspeção Final n.º 2.2035/17, tem entendimento **parcialmente divergente** com as propostas de encaminhamento sugeridas pela zelosa Unidade Técnica, opinando da seguinte forma:

I – Conhecer:

a) das razões de justificativa apresentadas pelos senhores José de Moraes Falcão (fls. 801 a 860), Guilherme Francisco Guimarães (fls. 779 a 781), Túlio Roriz Fernandes (fls. 861 a 864) e Flávio Rogério da Mata Silva (fls. 865 a 875), relevando-se a **intempestividade** das três últimas;

b) do Ofício n.º 965/2018-SES (fls. 795 a 800);

c) da manifestação da Empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. (fls. 533 a 638), bem como da solicitação de fl. 894;

II – Considerar:



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

a) **revéis** os senhores **Mauro Jorge de Sousa Reis, Elias Fernando Miziara, Rafael de Aguiar Barbosa e João Batista de Sousa;**

b) improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelos senhores José de Moraes Falcão, Guilherme Francisco Guimarães, Túlio Roriz Fernandes e Flávio Rogério da Mata Silva;

c) atendida a determinação constante do item III, “g”, da Decisão n.º 1.164/2018;

III – **deixar** de aplicar sanções:

a) ao Sr. João Batista de Sousa, considerando-se a multa aplicada ao servidor mediante o Item III da Decisão n.º 5.925/2017;

IV – deliberar sobre a aplicação de **multa**:

a) aos Srs. **Mauro Jorge de Sousa Reis e Túlio Roriz Fernandes**, uma vez que restou demonstrado o nexo causal entre a irregularidade apontada no Achado n.º 01 e a exiguidade dos prazos concedidos para abertura de propostas nas dispensas de licitação n.ºs 133/2011 e 145/2014, respectivamente; **(neste ponto diverge-se do órgão técnico, que deixou de aplicar as sanções);**

b) ao Sr. **Elias Fernando Miziara**, em face da prorrogação dos contratos emergenciais firmados em 2013 (Achado n.º 04);

c) ao Sr. **Rafael de Aguiar Barbosa**, em face da prestação de serviços de limpeza e conservação sem cobertura contratual no período entre 02.06.12 a 13.10.13 (Achado n.º 05);

V - apreciar o requerimento de sustentação oral formulado pela empresa Apecê Serviços Gerais Ltda. (fl. 894), com base no art. 136, §1º, do RI/TCDF, pelo qual manifesta-se **favoravelmente** este MPC;

VI – autorizar:

a) a **conversão** da irregularidade descrita no Achado n.º 02 do Relatório Final de Inspeção n.º 2.2035.17 (fls. 533 a 638) em **Tomada de Contas Especial**, a ser conduzida em autos apartados, com a conseqüente **citação** dos envolvidos, discriminados nos parágrafos 239 a 244 da Informação 57/2019 - 3ª DIASP;

b) o retorno dos autos à SEASP, para as providências cabíveis.

É o Parecer.

Brasília, 14 de outubro de 2019.

Demóstenes Tres Albuquerque
Procurador em substituição