



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

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO
DISTRITO FEDERAL**

URGENTE/COVID19

Representação nº 26/2020 – CF

O Ministério Público que atua junto a esse Tribunal, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda da Lei e fiscalizar sua execução, no âmbito das contas do Distrito Federal, fundamentado no texto do artigo 85 da Lei Orgânica do Distrito Federal - LODF; dos artigos 1º, inciso XIV e § 3º, e 76 da Lei Complementar 1/1994 - LOTCDF; e do artigo 99, inciso I, da Resolução 38/1990 - RITCDF, vem oferecer a seguinte

Representação, com pedido de cautelar

O Ministério Público de Contas do DF, por meio da **2ª Procuradoria**, encaminhou, **em 20/04/2020**, o Ofício 166/2020-G2P ao TCDF (edoc 6C15AA4F- dando conta do anúncio da DL 10/20, encontrando-se, atualmente, na DIASP1, desde 20/05/2020.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SEGUNDA PROCURADORIA

Posteriormente, foi enviado o Ofício nº 213/2020-G2P, em 07/05/2020 (que se encontra na DIASP1), dando conta de Representação com pedido cautelar, formulado pela empresa Engemil.

Na sequência, foi remetido o Ofício nº 233/2020-G2P, em 14/05/2020, reiterando o ofício precedente, que também se encontra na DIASP1 em 19/05/2020.

Por último, foi enviado o Ofício nº 267/2020-G2P, protocolado no sistema do TCDF no dia 25/5/2020, às 19h59, movimentado para Presidência às 20h06, tendo sido recebido no dia 26/5/2020, às 13h19, encontrando-se, na SEGECEX, em 26/05/2020.

Consta ter sido autuado o Processo 000600-00001675/2020-50, somente no dia 19/5/2020, no bojo do qual os Ofícios nºs 166/2020 e 231/2020-G2P encontram-se apenas referenciados e não juntados aos autos. A bem da verdade, ao ser feita a consulta a suas peças, aparece:

Nenhuma peça encontrada para o processo em questão.

Contudo, encontra-se à disposição do Tribunal, segundo consulta ao SEI, desde 12/05/2020, o Processo SEI nº 00060-00155821/2020-11 “referente à Contratação emergencial de empresa especializada em engenharia civil para construção de unidade de atendimento hospitalar **com capacidade para 10 (dez) leitos de suporte avançado e 30 (trinta) leitos de enfermaria**, no Complexo Penitenciário da Papuda visando atender a população carcerária acometida pelo COVID-19”,

Trata-se da abertura de Dispensa de Licitação 10/2020, cuja ratificação deu-se nos termos da publicação abaixo:

DODF Nº 76, DE 23 DE ABRIL DE 2020, p. 47

RATIFICAÇÃO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 10/2020 A Subsecretaria de Administração Geral – SUAG/SES-DF autorizou a realização de despesa mediante Dispensa de Licitação nº 10/2020, processo: 00060-00155821/2020-11 referente à Contratação emergencial de empresa especializada em engenharia civil para construção de unidade de atendimento hospitalar com capacidade para 10 (dez) leitos de suporte avançado e 30 (trinta) leitos de enfermaria, no Complexo Penitenciário da Papuda visando atender a população carcerária acometida pelo COVID-19, para atender as necessidades da Secretaria de Saúde – SES-DF, em favor da empresa INFRA-ENGETH INFRA-ESTRUTURA CONSTRUCAO E COMERCIO LTDA., no valor global de R\$ 5.197.532,00 (cinco milhões, cento e noventa e sete mil quinhentos e trinta e dois reais), conforme especificado no Projeto Básico dos autos, com fundamento legal no Artigo 4º, da Lei nº 13.979/2020. Ato que ratifiquei em 20 de abril de



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

2020, nos termos do artigo 26, da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e determinei sua publicação no Diário Oficial do DF, para que adquirisse a necessária eficácia. FRANCISCO ARAÚJO FILHO, Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal¹.

A esse respeito, o MPC/DF recebeu a Representação da empresa ENGEMIL ENGENHARIA, MANUTENÇÃO E INSTALAÇÕES LTDA, em face de DANO POTENCIAL AO ERÁRIO na **DISPENSA DE LICITAÇÃO nº 10/2020**, relativa à Contratação emergencial de empresa especializada em engenharia civil para construção de unidade **de atendimento hospitalar com capacidade para 10 (dez) leitos de suporte avançado e 30 (trinta) leitos de enfermaria, no Complexo Penitenciário da Papuda**, para atender as necessidades da SECRETARIA DE SAÚDE – SES/DF.

A empresa Representante foi desclassificada por não haver cumprido, supostamente, o subitem 8.2.2.2 do Projeto Básico, após notícia ser dada por contato telefônico.

Referido item contém a seguinte redação: "*construção/montagem de edificação do tipo modular (painéis em material auto extingüível), compatíveis com as características, o vulto e a complexidade do objeto da presente licitação*".

Ocorre que a empresa alegou que, diversamente do que entendeu a Egrégia Comissão de Licitação, atendeu as disposições do item acima transcrito, promovendo a entrega de Atestados de Capacidade Técnica exigida para o certame.

Na sequência, informou que tentou obter cópia do processo licitatório, sem êxito: "*sequer foi respondido pela Administração*"². Mais: "*a Comissão de Licitação, data venia indevidamente, restringiu o acesso a publicidade e motivação previstos no art. 3º da Lei 8.666/93*". Além disso, o e-mail institucional da SES/SUAG/DAESP/GEAQ esteve por vários dias indisponível, o que foi comunicado ao órgão licitante, nos termos da mensagem eletrônica anexada, mas que, ainda assim, teria orientado que todos os pedidos fossem feitos eletronicamente.

¹ No Projeto Básico, leia-se: FONTE DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS As informações relativas aos recursos orçamentários deverão ser informadas pela unidade competente do Fundo de Saúde do Distrito Federal.

² O STF, ao afastar a tentativa de mitigação do acesso à informação em período de pandemia, consagrou expressamente o princípio da publicidade como um dos vetores imprescindíveis à Administração Pública, conferindo-lhe absoluta prioridade na gestão administrativa e garantindo pleno acesso às informações a toda a sociedade (ADI 6351).



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

Ressaltou que o item 9.1.3 determina que: *“Para julgamento da proposta deverá ser adotado o critério de MENOR PREÇO, sendo julgada vencedora a empresa que apresentar o menor desconto”*.

Nesse sentido, teria ofertado o MENOR preço, R\$ 4.308.099,71 (quatro milhões, trezentos e oito mil, noventa e nove reais e setenta e um centavos). Ocorre que a Secretaria de Estado de Saúde, adjudicou o objeto licitatório em favor da empresa INFRA-ENGETH INFRA-ESTRUTURA CONSTRUÇÃO E COMÉRCIO LTDA, que apresentou PREÇO SUPERIOR ao da Representante, através de publicação no Diário Oficial do Distrito Federal de 23 de abril do corrente ano.

Denunciou, ainda, que *“A potencial ocorrência de dano à Administração não decorre, no entanto, apenas da variação de preço da proposta da Representante e da classificada, ENGETH INFRA-ESTRUTURA CONSTRUÇÃO E COMÉRCIO LTDA. Além dessa circunstância, há sérios indícios de que a empresa adjudicatária não reúne condições de habilitação”*.

A Representante pede a concessão de medida liminar, determinando à autoridade administrativa que se abstenha de formalizar o contrato com a empresa adjudicatária ou, na eventualidade de o instrumento contratual ter sido assinado, que não seja emitida qualquer ordem de serviço ou empenhado qualquer valor àquela sociedade empresarial.

O contrato, em tela, restou assinado no valor de R\$ 5.197.532,00, conforme publicação no DODF Nº 78, de 27 de abril de 2020. O empenho é o 2020NE03386. Não consta Ordem Bancária³. A partir daí, passou-se a informar que os recursos seriam da fonte CONV. 003467/05 - GDF/SES/FNS/MS - 000073-0, sendo esta Corte competente para sua análise, nos termos do art. 1º, inciso VII da Lei Complementar nº 01/94⁴.

Assim, é necessária a análise da cautelar pleiteada, desde 07/05/20, e da regularidade do ajuste, o que em nada se altera em face da celebração do contrato, consoante decisão do STF, que manteve decisão do TCDF semelhante (Precedente: RE 1.236.731).

³ 2020NE04244: “COVID-19: CANCELAMENTO total da Nota de Empenho Nº 2020NE03386, em razão da adequação da estrutura programática orçamentária, bem como da modalidade de licitação específica. AUTORIZO PARA CANCELAMENTO - SUAG/SES-DF: 40027316.”

⁴ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, órgão de controle externo, nos termos da Constituição Federal, da Lei Orgânica do Distrito Federal e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: (...)VII – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Distrito Federal ou pelo Distrito Federal, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres. No mesmo sentido, vários precedentes desta Corte, a exemplo do Processo 34.259/2013, Decisão 1931/14 (voto do Relator).



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

Vejamos o que diz o Regimento Interno do TCDF:

Art. 16. Compete ao Presidente:

(...)

XIV - despachar os processos e documentos urgentes e determinar a realização de fiscalização na hipótese de afastamento do relator no período de recesso;

(...)

XLIV - submeter ao Plenário, em processo não distribuído, medidas cautelares visando à prevenção de grave dano ao patrimônio público;

(...)

Art. 116. As pautas de processos passíveis de apreciação e julgamento nas sessões ordinárias, extraordinárias, administrativas e reservadas serão organizadas pela Secretaria das Sessões, sob a supervisão do Presidente do Tribunal, observadas a ordem de antiguidade dos relatores e a forma de apreciação dos processos.

(...)

§ 5º Prescinde de publicação em órgão oficial a inclusão em pauta de processos:

(...)

I - que determinem medida cautelar urgente, justificadoras de sua adoção sem prévio estabelecimento do contraditório (inaudita altera pars);

(...)

Art. 125. Consideram-se urgentes e, nessa qualidade, terão tramitação preferencial os processos e documentos referentes a:

(...)

V - medidas cautelares;

(...)

(...)

Art. 277. O Plenário, o relator, ou, o Presidente, na hipótese do art. 16, inciso XIV, deste Regimento, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências necessárias à preservação da legalidade e do patrimônio público, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 1/94.

Em acréscimo, nota-se que o GDF teria afirmado que o referido Hospital será permanente:

Hospital no Complexo Penitenciário da Papuda será permanente

Inicialmente idealizada para atendimento específico a pacientes de Covid-19, unidade ficará como legado e terá sua estrutura ampliada



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

(...) Já foram concluídas as fundações das obras e da infraestrutura para a rede elétrica e cabeamento de dados, assim como a montagem dos módulos pré-fabricados – semelhantes a contêineres, feitos de material resistente a fogo⁵.

A esse respeito, o MPC/DF já teve oportunidade de se manifestar por meio da Representação 22/20, no sentido de que a Lei 13979/20, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, estipulou limitações ao uso da dispensa de licitação, sendo temporária, aplicando-se, apenas, enquanto perdurar a emergência.

No mesmo sentir, o Conselho Nacional de Justiça acaba de publicar importante Nota Técnica, assim:

“Quando, e se, os recursos existentes estiverem esgotados, devem ser mobilizados recursos novos, tais como: estruturas hospitalares temporárias, abertura de novas estruturas dentro de hospitais existentes e novos hospitais. A preferência neste momento deve se dar pela requisição/contratação de leitos não SUS pela rapidez e pela economicidade dessa ação em relação à construção de hospitais de campanha, mantendo-se, é claro, a utilização das estruturas já criadas. Em relação à eventual necessidade de utilização de leitos adicionais, a Administração Pública conta com entidades privadas, com e sem fins lucrativos, que atendem pacientes em regime de complementariedade, como prevê o artigo 199 da Constituição Federal. Dos mais de 430 mil leitos de internação, 62% estão em instituições privadas e desses, 52% já são disponibilizados ao setor público. Segundo dados do Ministério da Saúde, em 2017, cerca de 60% das internações de alta complexidade do SUS foram realizadas por instituições privadas, grande parte delas filantrópicas. Temos assim que grande parte dos procedimentos realizados no SUS já estão sob a responsabilidade de entidades que atendem esse sistema em regime de complementariedade, sendo a coexistência desses sistemas um dos pilares da sustentabilidade do SUS. Isto posto, em antecipação a necessidades excepcionais, o Centro de Operações de Emergência Estadual deve preparar chamamentos públicos direcionados a hospitais privados com ofertas de custeio à operação. No entanto, sem uma correta governança da crise ou sem que todas as estratégias de resposta tenham se esgotado, pode-se incorrer em uma utilização excessiva dos recursos, tais como utilização indevida de estruturas temporárias, ampliação desnecessária de leitos e recursos ou compra e

⁵ <https://jornaldebrasil.com.br/cidades/hospital-no-complexo-penitenciario-da-papuda-sera-permanente/>



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

mobilização equivocadas de leitos privados. A crise precisa de um modelo de gestão adequado. Somente se pode lançar mão de recursos extras ou expandidos se esgotados os recursos existentes. O escalonamento da crise tem que ser baseado em um modelo de gestão diário e com base em dados reais de demanda e capacidade. Se a capacidade de leitos à disposição do SUS estiver esgotada, e a rede assistencial privada não se interessar por um contrato público com o gestor do SUS, os leitos deverão ser requisitados, com base na Lei n.13.079/2020 e no Decreto n. 10.283/2020. Não podemos olvidar que há casos de alguns Estados e Municípios que, premidos pela urgência da situação, já criaram hospitais de campanha, sem lançar mão da ampliação de leitos por meio de contratação ou de requisição da capacidade existente na rede privada. E, nesses casos, não há como desprezá-los, devendo ser utilizados, sem qualquer tipo de responsabilização aos gestores, pois agiram anteriormente à estipulação deste formato de governança, antecipando-se à crise e prevendo o esgotamento dos leitos hospitalares e de UTI”⁶.

Não foi por outro motivo que o Relator do feito, alinhando-se ao que defendeu o MPC/DF, despachou:

No entanto, diferentemente do corpo instrutivo, que pugna pelo conhecimento apenas parcial da exordial, por não vislumbrar irregularidade na “opção feita pelo administrador de construir Hospital de Campanha em detrimento da contratação de leitos de UTI junto à iniciativa privada. Uma vez que está na seara discricionária do gestor a aferição da conveniência e oportunidade do melhor caminho a seguir ante a urgência decorrente da pandemia do Coronavírus (COVID19)”, entendo que a Representação n.º 22/2020-CF deve ser conhecida integralmente.

*Isso porque, **embora o gestor público tenha legitimidade para decidir sobre a implementação de políticas públicas, a discricionariedade de seus atos encontra limites no dever constitucional de prestar contas, cabendo ao representante do Poder Público escolher, de forma motivada, dentre as opções disponíveis, aquela que melhor satisfaça ao interesse público, em conformidade com as normas estabelecidas no ordenamento jurídico.***

*Ademais, insta assinalar que o Supremo Tribunal Federal – STF, no dia 21.05.2020, quando do exame de ações diretas de inconstitucionalidade propostas em face da Medida Provisória n.º 966/2020, assentou que **os atos de agentes públicos durante a pandemia da Covid-19 devem observar***

⁶ <https://www.cnj.jus.br/dje/djeletronico>, NT do CNJ, DJ-e nº 134 de 12/05/2020.



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

critérios técnicos e científicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente conhecidas.

Pertinente ressaltar, assim, que, em aparente sintonia com o preconizado na nota técnica exarada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ citada na peça inaugural, representantes do Ministério da Saúde, em entrevista coletiva no Palácio do Planalto no dia de ontem, 25.05.2020, divulgaram novas diretrizes no enfrentamento da pandemia, entre elas a priorização de uso dos leitos em unidades privadas, mediante contratação ou requisição com indenização, em detrimento de hospitais de campanha .

Em outra frente, verifico, também, do aviso de abertura de dispensa de licitação publicado na edição extra n.º 73-A do DODF, que se pretende a contratação de empresa para construção de unidade de atendimento hospitalar em Ceilândia com base no art. 4º da Lei Nacional n.º 13.979/2020.

Contudo, sabe-se que tal norma não se aplica à contratação de obras¹⁵, que só podem ser contratadas de forma emergencial com espeque no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993 ou no art. 29, inciso XV, da Lei das Estatais, conforme o caso, situação essa que pode configurar irregularidade no procedimento de contratação em comento.

Com efeito, na hipótese presente, o anúncio do novo Hospital no Complexo da Papuda se dá quando em vigor orientação técnica do CNJ referida, portanto, claramente direcionada a ações estatais, que devem privilegiar um modelo de gestão e governança, submetido, ainda, ao controle e a fiscalização desse TCDF, ainda mais, no caso, em que a nova estrutura não será provisória.

Por certo, ainda, a construção de um novo hospital pressupõe a sua gestão, com despesas de custeio, para além das despesas de capital.

No entanto, essa discussão não é nova. Nos autos **PROCESSO: 784/2017**, constam debates relacionados com a assistência à saúde, no sistema prisional. Há notícia de gestores contrários à medida, em face, inclusive, da carência de profissionais da saúde. Em reforço, é citada a construção de mini Upas, que, apesar de inauguradas, no PDF I e II, prevendo enfermarias, não existindo equipe médica, por isso, acabaram sendo subutilizadas. Trata-se do Relatório Final do Grupo de Trabalho designado pela Portaria 44/15, do Secretário de Justiça e Cidadania do DF⁷.

⁷ A missão do Relatório é “fornecer aos Poderes constituídos do Distrito Federal, bem como ao MPDFT, o TCDF, à bancada de Senadores e Deputados Federais do DF, as informações necessárias para a tomada de



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

Por outro lado, a questão do método construtivo também não é uma novidade para os órgãos de controle⁸.

Nesse contexto, o MPC/DF representa à Corte para que:

I - seja a presente Representação, distribuída a Relator, a fim de que seja analisado o pedido de cautelar ofertado pela empresa representante, desde 07/05/20, opinando o MPC/DF para que seja ouvida a jurisdicionada, manifestando-se em 48 (quarenta e oito) horas; e

II – seja, concomitantemente, determinado ao Corpo Técnico desta Corte que conclua, com prioridade absoluta, o procedimento relacionado com a referida contratação, inclusive, preço; escolha do material; compatibilidade do projeto com o sistema prisional⁹, incluindo, também, a discussão acerca da denúncia de que a empresa adjudicatária, INFRA ENGETH INFRA-ESTRUTURA CONSTRUÇÃO E COMÉRCIO LTDA., não reuniria condições de habilitação, além de outros elementos essenciais para a fiscalização.

Brasília, 27 de maio de 2020.

**CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
PROCURADORA**

decisões quanto ao presente e futuro do Sistema Prisional”. Ressaltou-se no Parecer 417/2020-CF: “Referido tema sofre divergência, pois há aqueles que defendem que um agendamento precisa ser completo, com amplo acesso, daí a proposta de o preso deixar de ser atendido dentro do sistema, para ser atendido pelo SUS, o que propicia uma melhor oferta de serviços e medicamentos (fls. 235). Essa questão vem relatada pela Sesipe (fls. 108), segundo a qual **a construção do hospital penitenciário levaria a um gasto elevado, sem razoabilidade, pois o preso teria que ir para a rede pública de qualquer modo, realizar procedimentos diversos**, etc. Ouvida a SES/DF, alegou que consegue atender a demanda, mas, às vezes, o sistema fica ocioso, diante da falta de escolta, que gera a falta de atendimento. Os espaços, contudo, são muitas vezes inadequados, assim como, faltam equipamentos (...). Afinal, a Secretaria de Saúde entendeu que não é razoável a construção de um hospital penitenciário, pelos mesmos motivos antes invocados”. Ver fls. 158/177 do Relatório, bem como fls. 175 (“Se a população carcerária gira em torno de 14 mil presos, **seriam necessários apenas 7 leitos: (...) tal situação não existe, pois um hospital com menos de 100 leitos não é viável do ponto de vista financeiro**” e 177 (“**Faltam farmacêuticos também**”).

⁸ *Método Construtivo: Módulos com chassis estrutural em aço carbono pintado; Paredes em painéis de material auto-extinguível termoisolantes revestidos em ambas as faces por chapas galvanizadas pré-pintadas na cor branca com sistema de encaixe do tipo macho-fêmea. O material utilizado deverá garantir certificação quanto à segurança anti-chama (Projeto Básico, item 4.4). Vide Acórdão 2470/13-TCU: “Assim, o processo administrativo relativo à aquisição deveria conter justificativas relativas à escolha da solução, ainda mais quando se trata de alternativa mais onerosa aos cofres públicos. **Quanto à adoção de solução dotada de mobilidade, seria fundamental que se expusessem as razões pelas quais tal característica é indispensável. Não há na documentação encaminhada pelos respondentes qualquer menção a situações pregressas em que tenha sido necessário mudar uma unidade de local**, e tampouco informações que indiquem esse risco para a implantação das novas unidades.(...) **Saliente-se que estruturas desse porte tendem a se tornar perenes, ainda mais quando os serviços a serem prestados em suas dependências são de cunho essencial, cuja necessidade é continuada**”.*

⁹ Conferir autos 784/2017, instaurados a partir da iniciativa do MPC/DF, que pretendeu discutir, com profundidade, a situação do sistema prisional, no DF, visando sua melhoria.