



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

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

URGENTE/COVID19

Representação nº 28/2020 – 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 medida cautelar

Pelos fundamentos de fatos e de Direito a seguir descritos.

Diante da notícia de que a SES/DF pretendia contratar a gestão de leitos de hospitais no Centro Penitenciário da Papuda, o MPC/DF diligenciou a respeito, obtendo cópia do processo 00060-00212699/2020-97, que trata da futura contratação.



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

De acordo com referidos autos, em face da necessidade de prestar assistência hospitalar à população carcerária nesse período de COVID-19 e de modo a permitir a melhor logística de atendimento, com a segurança necessária, **foi solicitada, em 14/04/20, pelo atual Secretário de Saúde do DF, avaliação técnica e demais providências quanto à criação de 10 leitos de suporte avançado e 30 leitos de retaguarda, com a urgência necessária, no Complexo Penitenciário da Papuda.**

Apenas em 23/05/20 consta, nos autos, nova peça, assinada pelo Subsecretário Adjunto de Gestão em Saúde, EDUARDO SEARA MACHADO POJO DO REGO, ressaltando que a infraestrutura já havia sido contratada e encontra-se em fase de obra, tendo a sua previsão de finalização no começo de junho do corrente ano (00060-00155821/2020-11).

São, então, apresentadas, apenas, tabelas com descrições acerca das instalações adequadas para os leitos de internação e leitos de UTI Tipo II (infraestrutura mínima recomendada, quantidades de postos de enfermagem, recursos humanos, equipamentos)¹.

Em seguida, é apresentado projeto básico, fls. 17/36², contendo, da mesma forma, apenas descrições, conforme segue:

- 5.1. A prestação dos serviços objeto do presente instrumento deve contemplar a contratação de todo serviço de Leitos de Enfermaria Adulto e leitos de suporte avançado, iniciando pelo fornecimento da área pela Contratante e tendo prosseguimento pelo fornecimento de todo material e pessoal pela Contratada, seguindo as seguintes etapas:
- 5.2. Fornecimento ou locação de equipamentos médico-hospitalares conforme legislação vigente (Incluindo e não se limitando a RDC 07/2010, RDC 50/2002 e portaria MS Nº3.432/1998) e necessidade da Contratante (Anexo I);
- 5.3. Fornecimento de Insumos e Materiais necessários para perfeito funcionamento de Leitos (Anexo I);
- 5.4. Suporte Dialítico;
- 5.5. Fornecimento de Recursos Humanos composto de equipe de assistência médica multiprofissional e equipe administrativa seguindo o disposto nas RDCs nºs 50/2002, 07/2010 e 26/2012, dimensionando em:
- 5.6. Equipe Administrativa;
- 5.7. Equipe Médica (especialidades mínimas: infectologia, terapia intensiva, radiologia e clínica médica);
- 5.8. Equipe Enfermagem;

¹ O documento é assinado eletronicamente por ARILENE DE SOUZA LUIS - Matr.1671682-5, Diretor(a) de Serviços de Internação, em 25/05/2020, e referenciado por Despacho da Despacho - SES/SAIS/CATES/DSINT Brasília-DF, 24 de maio de 2020.

² Equipe Elaboradora: 19.2. Camila Carloni Gaspar - Coordenadora de Atenção Especializada à Saúde e 19.3. Eliene Ferreira de Sousa - Coordenadora de Atenção Secundaria e Integração de Serviços 19.4. Aprovado por: 19.5. Luciano Moresco Agrizzi - Subsecretário de Atenção Integral à Saúde 19.6. Brasília/DF, 26 de maio de 2020.



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

- 5.9. Equipes Técnicos de Enfermagem;
- 5.10. Padioleiro;
- 5.11. Equipe Fisioterapia;
- 5.12. Equipe Fonoaudiólogo;
- 5.13. Equipe de Terapeuta Ocupacional;
- 5.14. Equipe Psicólogo;
- 5.15. Equipe de Assistente Social;
- 5.16. Equipe Odontológica;
- 5.17. Equipe Nutrição;
- 5.18. Equipe Farmacêutico Bioquímico - Farmácia;
- 5.19. AOSD Farmácia;
- 5.20. Equipe Laboratório;
- 5.21. Equipe Técnico em Análises Clínicas;
- 5.22. Equipe Técnico de Radiologia;
- 5.23. Equipe de Hotelaria e Lavanderia;
- 5.24. Equipe de Tecnologia da Informação (com suporte 24 horas).
- 5.25. A prestação dos serviços, assim como efetivação do pagamento deverá ocorrer por disponibilidade de leito pela Contratada haja vista a natureza e a disponibilização da necessidade do serviço, objeto do presente Projeto Básico.

Não consta, como se pode ver, qualquer orçamento estimativo dos serviços a serem contratados, preços unitários, tampouco disponibilidade orçamentária, com discriminação da fonte de recursos, para pagamento do futuro contrato; absolutamente, nada, o que impede qualquer análise crítica dos valores que serão contratados.

Mesmo assim, em 26/05/2020, foi juntado Ofício 984/2020-SES/SUAG, assinado por IOHAN ANDRADE STRUCK (Subsecretaria de Administração Geral - SES/DF), com convocação de empresas interessadas em participar da Dispensa de Licitação em tela, informando que as propostas deveriam ser encaminhadas até o dia 29/05/2020. A publicação no DODF ocorreu em 27/05/2020:

AVISO DE ABERTURA DE DISPENSA DE LICITAÇÃO A Subsecretaria de Administração Geral – SUAG/SES comunica, por meio do Ofício N° 984/2020, a abertura para recebimento de propostas referente à Contratação emergencial de Serviço de Gestão Integrada de 10 (Dez) leitos de suporte avançado e 30 Leitos de enfermaria, por preço global, compreendendo a locação de equipamentos, gerenciamento técnico, assistência multiprofissional (de forma ininterrupta), com manutenção e insumos necessários para o funcionamento dos equipamentos (incluindo computadores e impressoras) e atendimento dos pacientes (medicamentos, materiais médico-hospitalares e esterilização de



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

*equipamentos e materiais, alimentação, nutrição enteral e parenteral) a ser estruturado no Complexo Penitenciário da Papuda, para enfrentamento ao COVID-19, nos termos da Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020, processo nº 00060-00212699/2020-97- SES/DF (S.E.I.). O recebimento das propostas será até às **15h do dia 29 de maio de 2020**, por meio eletrônico através do e-mail dispensadelicitacao.sesdf@gmail.com. O Ofício de convocação e o Projeto Básico deverão ser solicitados através do mesmo e-mail de envio das propostas ou retirados no site da SES-DF www.saude.df.gov.br/dispensa-de-licitacao/.*

Posteriormente, **não seria de se estranhar, que, em 29/05/2020**, consta Despacho da Gerente de Aquisições Especiais, informando que *“Feita a instrumentalização da demanda por meio do Projeto Básico (40648261), foi elaborado o Ofício 984 (40788554) para a convocação das empresas para o recebimento das propostas (40887955) até as 10 horas do dia 29 de maio de 2020, no entanto, até presente momento, não recebemos nenhuma proposta”*.

Foi então elaborado o Ofício 1013/2020-SES/SUAG, em 29/05/2020, assinado pelo mesmo agente público e nos mesmos moldes do Ofício 984/2020, convocando as empresas interessadas em participar da Dispensa de Licitação em questão, informando que as propostas deveriam ser encaminhadas até o dia **03/06/2020**.

Repetiu-se, todavia, o mesmo Projeto Básico, não havendo ocorrido alteração no curso do processo.

A publicação no DODF ocorreu em 29/05/2020, em edição extra:

*AVISO DE ABERTURA DE DISPENSA DE LICITAÇÃO A Subsecretaria de Administração Geral – SUAG/SES comunica, por meio do Ofício N° 1013/2020, a abertura para recebimento de propostas referente à CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SERVIÇO DE GESTÃO INTEGRADA DE 10 (DEZ) LEITOS DE SUPORTE AVANÇADO E 30 LEITOS DE ENFERMARIA, por preço global, compreendendo a locação de equipamentos, gerenciamento técnico, assistência multiprofissional (de forma ininterrupta), com manutenção e insumos necessários para o funcionamento dos equipamentos (incluindo computadores e impressoras) e atendimento dos pacientes (medicamentos, materiais médico-hospitalares e esterilização de equipamentos e materiais, alimentação, nutrição enteral e parenteral) a ser estruturado no Complexo Penitenciário da Papuda, para enfrentamento ao COVID-19, nos termos da Lei nº 13.979 de 6 de fevereiro de 2020, processo nº 00060-00212699/2020-97- SES/DF (SEI). O recebimento das propostas será até às **15h do dia 03 de junho de 2020**, por meio eletrônico através do e-mail dispensadelicitacao.sesdf@gmail.com e no sítio eletrônico www.saude.df.gov.br/licitacoes-e-contratos/. O Ofício de convocação e o Projeto Básico deverão ser solicitados através do mesmo e-mail de envio das propostas. IOHAN ANDRADE STRUCK Subsecretário*



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

Observa-se, na sequência, que houve questionamentos da empresa Instituto de Desenvolvimento, ensino e Assistência à Saúde – IDEAS (CNPJ: 24.006.302/0004-08)³, nos seguintes termos:

Considerando a necessidade de elaboração de proposta de preço, solicitamos os seguintes esclarecimentos:

- Na relação dos equipamentos apresentados no Anexo I do Projeto Básico, não constam os equipamentos de Tomografia Computadorizada e Ultrassonografia, necessários para diagnósticos e tratamento dos pacientes internados, tais equipamentos serão fornecidos pela SES/DF?

- Quanto a necessidade de acesso à internet e telefonia para implantação de Sistema de Tecnologia da Informação, o acesso à rede será fornecido pela SES/DF?

Até o envio de cópia dos autos da SES ao MPC/DF, não houve resposta aos questionamentos da empresa referida.

Como se vê, a dispensa de licitação, em análise preliminar, subverte os ditames legais.

A Lei 13979/20 não dispensa a estimativa de preços injustificadamente⁴.

Vale ressaltar que segundo a SES/DF, o modelo de contratação será o mesmo utilizado nos Hospitais de Campanha do Estádio Mané Garrincha e da PMDF (fls.58)⁵.

Não existe, tampouco, justificativa técnica, para que o hospital não seja gerenciado pela própria SES/DF⁶, tratando essa questão da máxima relevância, haja vista tratar-se de um nosocômio dentro da estrutura penitenciária do DF, e que se pretende ver gerido pela iniciativa privada⁷!

³ Denúncia no MPSC, problemas trabalhistas e documentais motivaram Prefeitura a não continuar com Ideas: <http://www.correiofrancisquense.com.br/noticias/geral/den%C3%B4ncia-no-mpsc-problemas-trabalhistas-e-documentais-motivaram-prefeitura-a-n%C3%A3o-continuar-com-ideas-1.2103189>.

⁴ Art. 4º-E, VI, parágrafo 2º.

⁵ Despacho assinado por Eduardo do Rego, Secretário-Adjunto.

⁶ Verifica-se no processo em análise, ainda, a referência à estruturação da farmácia e do transporte sanitário dos presos (fls.53, 54, etc).

⁷ 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**. Nos autos do referido processo, 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 DF “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



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

Ademais, importante lembrar 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.

(...) 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 fogo⁸.

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

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



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

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 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”⁹.

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.

⁹ <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**

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 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.

Destaca-se, no tocante à construção propriamente dita do Hospital de Campanha no Complexo da Papuda, o MPC/DF ingressou com a Representação 26/2020, acostada no processo 00600-00001675/2020-50-e, após o envio à



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

Presidência do TCDF de 04 ofícios, sendo que um deles constava pedido de medida cautelar desde 07/05/20. Somente no dia 19/05/2020, consta ter sido autuado o Processo 1675/20, que logrou movimentação apenas no dia 02/06/2020, ainda assim, abordando a fase de conhecimento da Representação.

Nesse contexto, presentes os requisitos da fumaça do bom Direito (diante da farta argumentação coligida nesta peça) e do perigo da demora, este representado pela necessidade de se garantir o resultado útil do processo, **o MPC/DF requer seja concedida medida cautelar, para que a SES/DF abstenha-se de prosseguir na dispensa de licitação em referência, até decisão de mérito a ser proferida por esta Corte a respeito.**

Requer o MPC/DF, ainda, **que o TCDF determine que a SES/DF, em 48 (quarenta e oito) horas:**

- apresente todos os custos estimativos da contratação que pretende efetuar, bem como a fonte orçamentária atinente à contratação em tela; e

-envie justificativa técnica **a respeito da gestão do Hospital em tela, que se pretende entregar à iniciativa privada**, inclusive fazendo acostar manifestação do MPDFT, que, a esse respeito, dispõe do competente Núcleo de Controle e Fiscalização do Sistema Prisional, NUPRI, que possui, as seguintes atribuições: acompanhar e fiscalizar os atos administrativos, licitações, contratos e convênios da Administração Pública no âmbito do sistema prisional; e fiscalizar a prestação de assistência integral aos presos e internados¹⁰.

Na sequência, o MPC/DF requer que seja analisada, pelo Corpo Técnico, com urgência, a contratação que se quer efetivar (empresa para prestação de mão de obra, com manutenção de equipamentos, fornecimento de alimentação, entre outros serviços), sem que ao menos se demonstre a economicidade dessa contratação, ressaltando-se a intenção do GDF em tornar o referido Hospital de Campanha permanente no Complexo da Papuda.

Observa o *Parquet*, por fim, que os autos devem retornar em tempo exíguo para decisão do Plenário, em virtude da urgência da matéria.

Brasília, 03 de junho de 2020.

**CLÁUDIA FERNANDA DE OLIVEIRA PEREIRA
PROCURADORA**

¹⁰ <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/conhecampdft-menu/nucleos-e-grupos/nucleo-de-controle-e-fiscalizacao-do-sistema-prisional-nupri>: Portaria Normativa PGJ nº 344/2014.