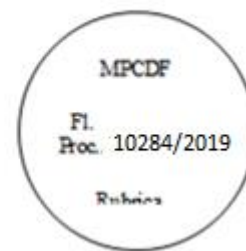




**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SEGUNDA PROCURADORIA**



**PARECER 0635/2020-G2P**

**PROCESSO Nº 10.284/2019**

**EMENTA:** Representação 03/2017-CF, acerca de possíveis irregularidades e ilegalidades na prestação de serviços de manutenção do sistema de ar condicionado do então HBDF. Análise de mérito. Procedência parcial da Representação e audiência dos responsáveis. Razões de justificativa. Pela procedência de duas justificativas apresentadas e pela improcedência das demais. Revelia. Pela imputação de penalidades aos responsáveis e pela perda de objeto parcial de audiência realizada a responsável. Parecer parcialmente divergente.

Versam os autos acerca das razões de justificativa dos responsáveis chamados em audiência em cumprimento ao disposto no **item III da Decisão nº 849/2019**<sup>1</sup>, proferida no âmbito do **Processo nº 1.935/2017**, que cuida da Representação nº 03/2017-CF, apresentada ao Tribunal em face das falhas no funcionamento dos aparelhos de ar condicionado da Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, o que culminava no impedimento à realização de cirurgias, bem como no favorecimento do risco de aumento de infecção.

2. Assim sendo, foram chamados em audiência os responsáveis indicados na tabela a seguir:

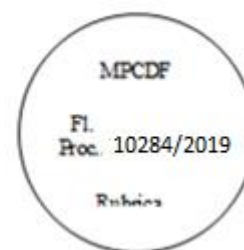
---

<sup>1</sup> **Decisão nº 849/2019**

[...] III – em decorrência, determinar a audiência dos agentes indicados na Matriz de Responsabilização (peça 23) para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresentem razões de justificativa ante a possibilidade de virem a ser sancionados com fundamento no art. 57, II, da Lei Complementar nº 1/1994, bem como de sofrerem a sanção descrita no art. 60 da mesma norma;



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



Responsável	Conduta/Irregularidade	Nexo de Causalidade
Marcello Nóbrega de Miranda Lopes - CPF 801.309.921-00	Inobservância do artigo 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 e dos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64	Autorizou o pagamento e a liquidação de despesas de prestação de serviços de manutenção de ar condicionado no HBDF sem cobertura contratual no período compreendido entre 27/04/15 a 30/03/16. Processos GDF nº 060.009.890/14 e 060.002.887/15.
	Burla ao princípio da licitação (art. 2º da Lei nº 8.666/93 e art. 37, inc. XXI da CF/88	Burla à licitação decorrente de desídia administrativa, falta de planejamento e negligência em concluir o procedimento licitatório do Processo nº 060.002.229/13, fabricando a emergência que gerou o Contrato emergencial nº 70/2016-SES/DF. Processos GDF nº 060.009.890/14 e 060.002.887/15.
Marúcia Valença Barbosa de Miranda - CPF 087.995.504-10	Inobservância do artigo 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 e dos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64	Autorizou o pagamento e a liquidação de despesas de prestação de serviços de manutenção de ar condicionado no HBDF sem cobertura contratual no período compreendido entre 01/04/16 a 30/08/2016 e de 27/02/17 até a presente data. Processos GDF nº 060.009.890/14 e 060.002.887/15.
	Burla ao princípio da licitação (art. 2º da Lei nº 8.666/93 e art. 37, inc. XXI da CF/88	Burla à licitação, decorrente de desídia administrativa, falta de planejamento e negligência em concluir o procedimento licitatório dos Processos nºs 060.002.229/13 e 060.003.892/16, fabricando a emergência que gerou o Contrato emergencial nº 70/2016-SES/DF. Processos GDF nº 060.009.890/14 e 060.002.887/15.
Fábio Gondim Pereira da Costa - CPF - 477.773.111-15	Inobservância do artigo 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 e dos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64	Sob sua supervisão foi realizada a prestação de serviços de manutenção de ar condicionado no HBDF sem cobertura contratual no período compreendido entre 24/07/15 a 01/03/2016. Processos GDF nº 060.009.890/14 e 060.002.887/15.
Humberto Lucena Pereira da Fonseca - CPF - 900.029.386-34	Inobservância do artigo 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 e dos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64	Sob sua supervisão foi realizada a prestação de serviços de manutenção de ar condicionado no HBDF sem cobertura contratual no período compreendido entre 02/03/2016 e 30/08/2016 e de 27/02/17 até a presente data. Processos GDF nº 060.009.890/14 e 060.002.887/15.
	Afronta ao disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como ao art. 2º da Lei nº 8.666/93	Burla à licitação decorrente de desídia administrativa, falta de planejamento e negligência, fabricando a emergência que culminou na assinatura do Contrato Emergencial nº 70/2016-SES/DF, bem como na prestação de serviços de manutenção do sistema de ar condicionado do Hospital de Base sem cobertura contratual, referente ao período compreendido entre 01/04/2016 e 30/08/2016 e de 27/02/2017 até hoje. Processos GDF nº 060.009.890/14 e 060.002.887/15.

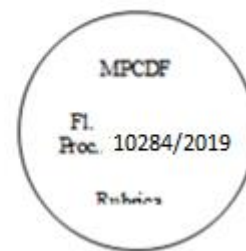
3. Em consonância com a **Informação nº 45/2020 – DIASP 3**, a Sra. **Marúcia Valença Barbosa de Miranda** e o Sr. **Humberto Lucena Pereira da Fonseca** apresentaram, em conjunto, suas Razões de Justificativa.

4. Após, a concessão de duas prorrogações de prazo, pelo Conselheiro Relator, para a apresentação das Razões de Justificativa, no dia 01/07/2019, o Sr. **Marcello Nóbrega de Miranda Lopes** apresentou documento que foi juntado aos autos, comunicando, *in verbis*:

*“Cumprimentando cordial e respeitosamente Vossa Excelência, reporto-me à Decisão TCDF nº 848/2019 de 12/03/2019, exarada no processo no 1935/2017-e -*



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



TCDF, em que fui chamado em AUDIÊNCIA, para no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do recebimento, apresentar razões de justificativa.

*Considerando que solicitei a essa Egrégia Corte de Contas cópia integral do processo nº 1935/2017-e - TCDF e sendo essa com mais de 3.000 páginas para análise.*

*Considerando que na apreensão de 07/08/2018, operação realizadas (sic) pela Polícia Civil do DF denominada 12:26, onde foram apreendidos todos os documentos, celulares, computadores e pen drives que eu dispunha, por mandato (sic) de busca e apreensão;*

*Considerando que o TJDFT proferiu decisão de arquivamento do processo da referida operação policial por falta de provas;*

*Considerando que na data de 21/01/2019, 2º Vara Civil do TRF1 proferiu decisão de bloqueio de bens, ativos financeiros entre outros em meu nome, gerando o bloqueio e insolvência civil;*

*Considerando o afastamento médico das atividades laborais, pois passei por cirurgia conforme atestado médico (anexo I).*

**Por fim com base no acima exposto e considerando que no momento não tenho condições financeiras, físicas e psicológicas de me manter, abro mão das considerações em que eu teria direito na resposta a essa Egrégia Corte de Contas.**  
(grifos originais)

5. Em face do exposto, ainda de acordo com a Unidade Instrutiva, as Razões de Justificativa apresentadas conjuntamente pela Sra. **Marúcia Valença Barbosa de Miranda** e pelo Sr. **Humberto Lucena Pereira da Fonseca** foram analisadas na Informação nº 67/2019, advindo as seguintes sugestões:

**“Informação nº 67/2019**

[...]

94. Ante o exposto, sugere-se ao e. Plenário que:

*I. tome conhecimento:*

*a) das Razões de Justificativa e anexos (peça nº 9 – e DOC C07EEB42-c) apresentadas em conjunto pela Sra. Marúcia Valença Barbosa de Miranda e pelo Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca;*

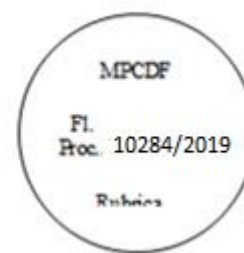
*b) do documento e anexo (peça nº 28 e DOC 2EFD8187-c) encaminhado pelo Sr. Marcello Nóbrega de Miranda Lopes;*

*II. considere, em relação às Razões de Justificativa apresentadas pelos responsáveis nomeados no § 5º desta Informação, em decorrência do item III, da Decisão nº 849/2019:*

*a) procedentes quanto à irregularidade indicada na alínea “a” do § 92 desta Instrução; e*



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



*b) improcedentes quanto às irregularidades indicadas na alínea “b” do § 92 desta Instrução;*

*III. nos termos do art. 13, § 3º, da Lei Complementar nº 1/1994, considere revel o responsável nomeado no parágrafo 93 desta Informação;*

*IV. em relação à irregularidade de inobservância do artigo 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993 e dos artigos 62 e 63, da Lei nº 4.320/1964, considere sem efeito:*  
*a) a Comunicação de Audiência nº 44/2019 – SEACOMP (peça nº 5 – e DOC 89510197-c) endereçada ao senhor nomeado no parágrafo 91 desta Informação;*  
*b) a Comunicação de Audiência nº 45/2019 – SEACOMP (peça nº 7 – e DOC 5AD7CCA6-c) encaminhada ao senhor indicado no parágrafo 14 desta Informação;*

*V. delibere a respeito da penalidade cabível aos responsáveis indicados nos itens II.b e III, tendo em conta a proposta contida na Matriz de Responsabilização (associada aos autos no e-TCDF);*

*VI. dê ciência da decisão que vier a ser proferida aos responsáveis apontados no item II.a, II.b, III e IV, bem como à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF;*

*VII. autorize a devolução dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – Seasp, para os devidos fins.”*

06. Não obstante, antes da apreciação em Plenário das multireferidas Razões de Justificativa, o Sr. **Fábio Gondim Pereira da Costa** apresentou, em 06/11/2019, embora intempestivamente, as suas Razões de Justificativa.

07. O CT registrou, contudo, que havia sugerido ao Tribunal que tornasse sem efeito a Comunicação de Audiência nº 45/2019 – SEACOMP, encaminhada ao responsável supracitado<sup>2</sup>, tendo em vista que a respectiva irregularidade estava sendo tratada no âmbito do **Processo nº 38.703/2016** e, nesse caso, a aplicação de sanção pela mesma irregularidade contrariaria o princípio do *non bis in idem*.

08. Entretanto, o CT verificou que, na verdade, trata-se de irregularidade diversa, sendo a presente decorrente dos Processos GDF nºs 060.009.890/2014 e 060.002.887/2015, relativo a período que se iniciou em 24/07/2015.

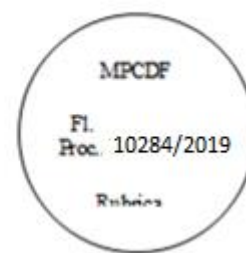
09. Dessa forma, o CT consignou que:

*“17. Assim, verifica-se que, em relação ao Sr. Fábio Gondim Pereira da Costa, contrariamente ao indicado na Informação nº 67/2019, a presente irregularidade não está sendo tratada no Processo nº 38.703/2016, sendo factível a aplicação de sanção pela irregularidade apontada neste feito.*

<sup>2</sup> Informação nº 67/2019, § 94, item IV, alínea “b”.



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



*18. Portanto, nesta fase processual serão analisadas as Razões de Justificativa apresentadas pelo Sr. Fábio Gondim Pereira da Costa. (grifos originais)*

10. Por conseguinte, esta fase processual destina-se à análise das Razões de Justificativa apresentadas pelo Sr. **Fábio Gondim Pereira da Costa**, como se segue:

**Argumentos:**

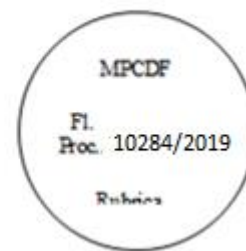
- Exerceu o cargo de natureza política de Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal no período compreendido entre 24/07/2015 e 02/03/2016, sendo que a manutenção do serviço de ar condicionado no HBDF sem cobertura contratual era executado desde março de 2015, quando se deu o encerramento do Contrato Emergencial nº 253/2014-SES/DF.
- No âmbito do Processo nº 060.002.229/2013 (contratação de empresa especializada para elaborar projeto básico e orçamento de manutenção preventiva e corretiva do sistema de ar condicionado do HBDF, a Diretora de Convênios e Contratos convocou a segunda colocada, Dan Engenharia e Consultoria Ltda., em 25/06/2015, uma vez que a vencedora não concordou com a prorrogação do prazo de validade de sua proposta, fato que ocorreu, portanto, antes de sua posse com Secretário da SES/DF.
- A Dan Engenharia e Consultoria Ltda. findou por não assinar o Contrato.
- Em decorrência, o Contrato nº 253/2014-SES/DF, com vigência entre 29/10/2014 e 26/04/2015, celebrado com a Poli Engenharia Ltda. expirou, mas continuou a ser prestado, sem cobertura processual, a partir de 27/04/2015 até agosto de 2016.
- Em 19/10/2015, autorizou a dispensa emergencial (Processo nº 060.002.887/2015, autuado em 27/03/2015), pois os serviços estavam sendo prestados sem cobertura contratual, celebrando o Contrato nº 70/2016-SES/DF, com a empresa Poli Engenharia Ltda., com vigência entrem 31/08/2016 e 26/02/2017.
- Quanto à nulidade da prestação de serviço sem cobertura contratual:

*“26. Argumentou que, apesar de prestação de serviço sem cobertura contratual ser nulo, nos termos do parágrafo único, do art. 60, da Lei nº*





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



8.666, de 21.06.1993, a doutrina e a jurisprudência têm mitigado as consequências desta previsão legal, de forma a admitir, em hipóteses restritas, o pagamento pelos serviços prestados com base no Princípio que veda o enriquecimento sem causa do Poder Público (parágrafo único, do art. 59, da Lei de Licitações e art. 884, do Código Civil).

27. Alegou que, conforme apontado na Informação nº 137/2017 – 3ª Diacom (e DOC E69A676F-e), “a prestação de serviços sem cobertura contratual é conduta usual no âmbito da SES/DF”, e por isso, a Jurisdicionada estava passando por uma profunda mudança em sua estrutura administrativa, que exigia a troca de dirigentes de diversos setores e que, mesmo tendo sido empregados todos os esforços para colocar em dia as diversas demandas, não foi possível resolver integralmente essas questões em apenas 7 (sete) meses, considerando seu período de gestão frente à Pasta.

28. Indicou que implementou diversas iniciativas para que fossem regularizadas as prestações de serviço sem cobertura contratual no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde, e citou como exemplo a edição do Decreto nº 36.918, de 26.11.2015, publicado na página 3, da seção II, do Diário Oficial do Distrito Federal, que reestruturou a SES/DF, que permitiu a segregação de funções no nível das subsecretarias e possibilitou a especialização da área de compras. Alegou que essas medidas proporcionaram mais celeridade aos procedimentos licitatórios para viabilizar o término da execução de contratos sem cobertura contratual.

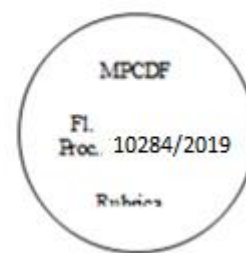
29. Apontou que: “[...] não procede a imputação de que o defendente não observou a redação do artigo 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 e dos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.”

➤ Relativamente aos pagamentos indenizatórios, exercício de 2016, alegou que:

“23. Semelhante a discussão do presente Processo foi a travada no Processo TCDF nº 38.703/2016, em que o defendente foi chamado a prestar esclarecimentos sobre execução de serviços sem cobertura contratual, ocasião em que a Corte de Contas identificou no primeiro semestre de 2016 a execução de serviços do valor de R\$ 264,2 milhões. No entanto, nas Alegações, em anexo, apresentadas no citado processo, o interessado conseguiu comprovar que houve redução das despesas indenizatórias. **Isso é, comprovou que as despesas indenizatórias do ano de 2015, foram de R\$ 178,3 milhões (média de R\$ 14,9 milhões/mês); já em 2016, nos dois primeiros meses, R\$ 116 milhões (média de R\$ 58 milhões/mês). Portanto, uma redução de 61,1% enquanto estava no comando da SES/DF.**” (grifos originais)



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



*“32. A seguir, o defendente apontou os procedimentos administrativos adotados para o pagamento de despesas de exercícios anteriores e indicou que, em relação às despesas daquele exercício, 2016, os procedimentos administrativos de reconhecimento de dívidas foram submetidos à análise prévia da Unidade de Controle Interno da SES/DF, conforme preceitua os arts. 2º e 3º, do Decreto nº 34.367, de 16.05.2013.”*

- Assinalou ausência de culpa, má-fé ou abuso de poder em sua conduta, bem como denexo causal, pois, quando assumiu a Pasta, já estava em curso a prestação de serviço sem cobertura contratual.
- Invocou a adoção do paradigma do homem médio como diretriz da imputação de responsabilidade: *“não se deve esperar do agente público uma conduta fora do padrão razoável, sobretudo tratando-se de matéria eminentemente técnica (funcionamento de aparelhos de ar condicionado)”*.
- Transcreveu trecho da Informação nº 137/2017 – 3ª Diacom, afirmando que *“não se pode invocar um determinado dispositivo legal de forma isolada ou com base apenas na conduta de outros agentes públicos, sem que se aponte os fatos e fundamentos da conduta do defendente”*:

*“A emergência fabricada decorreu da falta de planejamento, desídia administrativa e negligência dos ex-Subsecretários de Administração Geral/SES/DF na época dos fatos. Ou seja, do Sr. Marcelo Nobrega de Miranda Lopes (24/03/2015 a 30/03/2016) e da Sra. Marucia Valença Barbosa de Miranda de 01/04/16 a 30/08/2016 e de 27/02/17 até a presente data.”*

- E requereu:

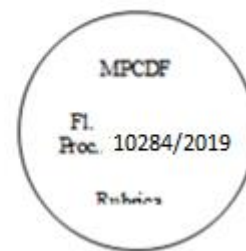
*“35. Ante o exposto, conclui e requer o defendente que:*

- a) Seja concedido ao interessado a possibilidade de sustentação oral para a apresentação de suas razões de justificativa junto ao Pleno dessa Douta Corte de Contas;*
- b) Seja acatada as Razões de Justificativa do defendente no sentido de que se considere regular sua conduta no exercício de suas funções, com o consequente afastamento de quaisquer sanções no âmbito do Processo nº 10.284/2019.”*

**Análise:**



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



“45. Inicialmente, caber registrar que, a Matriz de Responsabilização, mencionada no § 3º desta Informação, indica, **de forma individualizada**, a conduta e o nexo de causalidade dos responsáveis que foram chamados em audiência por intermédio do item III, da Decisão nº 849/2019, **inclusive em relação à irregularidade atribuída ao Sr. Fábio Gondim Pereira da Costa**, durante o exercício de sua gestão frente à SES/DF, **na condição de agente político**.

46. Consoante jurisprudência desta Corte de Contas e do Tribunal de Contas da União – TCU, não é passível de responsabilização o **agente político** por irregularidades de natureza meramente operacional cujas competências sejam atribuíveis a servidores do próprio órgão ou entidade.

47. Nesse sentido, segue abaixo o seguinte trecho do Boletim TCDF Processual 2016<sup>3</sup>, página 24:

**96. RESPONSABILIDADE DE AGENTE POLÍTICO. IRREGULARIDADE DE NATUREZA OPERACIONAL**

*Não é razoável a responsabilização de agente político por irregularidade de natureza meramente operacional, atribuíveis a servidores do órgão ou entidade.*

*Decisão por unanimidade. 3338/2014. Decisão nº 5379/206*

*Precedentes: TCDF: Decisões nos 2546/2016, 6248/2014, 1321/2014, 1001/2014, 6415/2013;*

*TCU: Acórdãos nos 2922-42/2013, 1016-14/2013, 1511-23/2010, 1727-33/2008, 1541/2007, 454/2007, 648/2003, 177/1998, 277/1997, 428/1996; Decisão 180/1998, da 1ª Câmara; e Decisões nos 666/2001, 184/2002 e 2174/2004, da 2ª Câmara.*

48. Contudo, de acordo com jurisprudência do TCDF e do TCU, **o agente político pode ser responsabilizado quando pratica ato administrativo de gestão, e/ou até mesmo quando restar configurada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica**.

49. Nessa linha, cumpre transcrever o seguinte trecho do Boletim de Decisões TCDF nº 18/2017<sup>4</sup>:

**2. CONTAS. RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTE POLÍTICO. ATO ADMINISTRATIVO DE GESTÃO.**

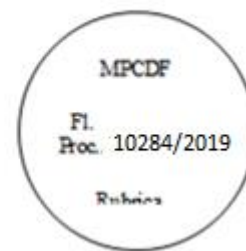
<sup>3</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/processual/>. Acesso em 29.03.2020.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://jurisprudencia.tc.df.gov.br/decisoes-tcdf-2017/>. Acesso em: 29.03.2020.





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



*Os agentes políticos podem ser responsabilizados quando praticam atos administrativos de gestão ou, mesmo na ausência de tais atos, quando ficar caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica. Além dessas hipóteses, via de regra, não cabe imputação de responsabilidade.*

*Decisão por unanimidade. Processo nº 30240/2014. Decisão nº 2660/2017.*

*Precedentes:*

*TCDF: Decisões nos 889/2015, 3764/2014, 3558/2014, 3508/2014, 1321/2014, 1001/2014, 6415/2013.*

*TCU: Acórdãos nos 1016/2013-P, 1181/2012-P, 1406/2012-P, 65/2006-I, 814/2007-P, 1.464/2008-P, 648/2003-P, 963/2003-II, 490/2006-P, 1.133/2008-I, 1.727/2008-P, Decisão 180/1998-I.*

*50. Tendo em conta os argumentos apresentados pelo defendente, é pertinente trazer à baila, ainda, as seguintes colocações acerca da responsabilização aplicável ao agente público.*

*51. A responsabilização importa em consequências jurídicas pela transgressão de uma obrigação de caráter jurídico. Sua ocorrência implica, em regra, o cometimento de uma conduta antijurídica, portanto, uma violação de um determinado dever jurídico.*

*52. Entre as espécies de responsabilidade civil, tem-se a responsabilidade subjetiva e a objetiva. A responsabilidade civil subjetiva é aquela que decorre de dano em função do ato doloso ou culposo, nos termos do art. 186, do Código Civil, Lei nº 10.406, de 10.01.2002.*

*Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.*

*53. Por outro lado, a responsabilidade civil objetiva emana do risco (nexo de causalidade) e a relação existente entre o fato e o dano.*

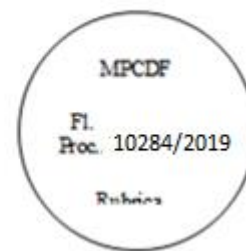
*54. Portanto, a responsabilidade subjetiva tem como pressuposto principal a culpa, enquanto que a responsabilidade objetiva independe de culpa ou dolo.*

*55. Sobre a espécie de responsabilidade aplicável ao agente público, cabe trazer à baila excerto do Voto condutor do Acórdão nº 294/2010 - Plenário do TCU, pelo qual firmou entendimento que a responsabilidade desses agentes é subjetiva:*

*Contextualizada a matéria e antes de adentrar na análise da conduta específica de cada responsável, trago algumas considerações acerca dos*



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



*critérios para a definição de responsabilidade dos agentes públicos, constantes do voto condutor do acórdão impugnado e ainda pertinentes:*

*"Preliminarmente, ressalto que a **responsabilidade desses agentes é subjetiva**. Nesse sentido, cito trecho do Acórdão nº 386/1995 - 2ª Câmara (TC nº 574.084/93-2), no qual foi afirmada a impossibilidade de ser invocada a responsabilidade objetiva do agente público pela prática de atos administrativos:*

[...]

*"Por outro lado, o art. 37, § 6º, da Constituição Federal disciplina a responsabilidade objetiva do risco administrativo das pessoas jurídicas de direito público e das legatárias, por atos praticados pelos agentes públicos, violando direitos de outras pessoas, causando-lhes danos ou prejuízos, uma evolução da responsabilidade civilista. In fine, o citado parágrafo disciplina que o agente público praticante do ato responde perante a pessoa jurídica responsável por culpa lato sensu. **No caso em exame, não se trata de lesão singular a direito, mas à sociedade, por descumprir um dever implícito na função pública, fundado em princípios que norteiam o Direito Público, cujo controle ab initio cabe ao Tribunal, nos termos do retro mencionado art. 71 e seguintes da Constituição Federal.***

*Preleciona o mestre **Hely Lopes Meirelles**: "A responsabilização de que cuida a Constituição é a civil, visto que a administrativa decorre da situação estatutária e a penal está prevista no respectivo Código, em capítulo dedicado aos crimes funcionais (arts. 312 a 317)."*

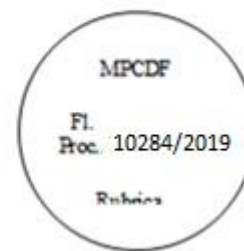
*Tal entendimento foi reiterado no Acórdão nº 67/2003 - 2ª Câmara (TC nº 325.165/1997-1), do qual se extrai o seguinte trecho:*

*"A **responsabilidade dos administradores de recursos públicos, escorada no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal e no artigo 159 da Lei nº 3.071/1916, segue a regra geral da responsabilidade civil. Quer dizer, tratase 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.***

*A **responsabilidade subjetiva, vale dizer, possui como um dos seus pressupostos a existência do elemento culpa. Neste sentido, permito-me transcrever Silvio Rodrigues (Direito Civil, Responsabilidade Civil, pág. 16):***



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
SEGUNDA PROCURADORIA



**"Culpa do agente. O segundo elemento, diria, o segundo pressuposto para caracterizar a responsabilidade pela reparação do dano é a culpa ou o dolo do agente que causou o prejuízo. A lei declara que se alguém causou o prejuízo a outrem por meio de *ação ou omissão voluntária*, negligência ou imprudência, fica obrigado a reparar. De modo que, nos termos da lei, para que responsabilidade se caracterize mister se faz a prova de que o comportamento do agente causador do dano tenha sido doloso ou pelos menos culposo."**

[...]

Ao analisar a existência de culpa, em qualquer uma de suas modalidades, adotarei como parâmetro para comparação a conduta esperada de um homem médio, diligente e probo - o equivalente ao princípio romano do *bônus pater familiae*. Ressalto ser pacífica a assimilação desse princípio pelo direito pátrio, tanto que, na época em que ocorreram os fatos ora sob exame, ele estava insculpido nos arts. 1.300 e 1.301 do Código Civil, no art. 153 da Lei das Sociedades Anônimas e no art. 142 do Código Comercial.

Desse princípio decorre que o agente público deverá agir como se estivesse cuidando dos seus próprios negócios, respondendo pelos danos que vier a causar em decorrência de condutas desidiosas ou temerárias. Assim, nas palavras de **José Aguiar Dias**, **"a culpa pode ser entendida como a falta de diligência na observância da norma de conduta**, isto é, o desprezo, por parte do agente, do esforço necessário para observá-la, com resultado não objetivado, mas previsível, desde que o agente se detivesse na consideração das consequências eventuais de sua atitude." (Da Responsabilidade Civil. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979)

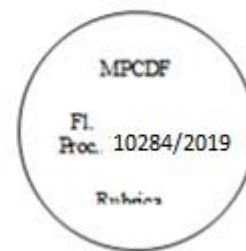
**Impende analisar, ainda, o resultado observado e o nexa causal. Quanto ao resultado, saliento que só será possível imputar responsabilidade e, conseqüentemente, só haverá obrigação de indenizar se a conduta analisada ocasionar dano ou violação de interesse. Diante da inexecução contratual ..., entendo estar caracterizado o dano ao erário.**

**O nexa causal ou relação de causalidade é o liame que une a conduta do agente ao dano, sendo, portanto, um elemento indispensável para a atribuição de responsabilidade. A determinação do nexa causal é uma situação de fato a ser avaliada em cada caso concreto, não sendo possível enunciar uma regra absoluta. Assim, a existência de nexa causal entre as condutas dos agentes públicos e o dano causado aos cofres da União será analisada individualmente no momento oportuno.**

83. Ao tratar do nexa de causalidade, **Jessé Torres Pereira Junior e Marinês Restellato Dotti**, assim se manifestam:



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



*O nexo causal ou relação de causalidade é o liame que une a conduta do agente ao resultado (com ou sem dano ao erário), sendo, portanto, um elemento indispensável para a atribuição de responsabilidade. Para efeito de responsabilização, é preciso verificar se a conduta do responsável foi de fato determinante para a produção do resultado.*

[...]

*Em sede de responsabilidade subjetiva perante o Tribunal de Contas da União não se constata a existência de uma linha consolidada que consagre uma regra de investigação do vínculo causal. A determinação do nexo causal é uma situação de fato a ser avaliada em cada caso concreto, não sendo possível enunciar uma regra absoluta.*

[...]

*Os órgãos de controle avaliam, nesse caso e em todos os outros em que as tarefas administrativas desenvolvem-se conjuntamente, a conduta de cada agente na produção do resultado tido como inadequado, considerando-se a responsabilidade de cada qual, dadas as circunstâncias em que atuou. Daí ser fundamental a clara distribuição das competências administrativas (princípio da segregação de funções), delimitando-se a responsabilidade de cada agente em todas as fases do processo administrativo das licitações e contratações.*

*56. Ocorre que, conforme será demonstrado a seguir, no presente caso, a conduta culposa evidenciada pela inobservância do parágrafo único, do art. 60, da Lei n° 8.666/1993, e dos artigos 62 e 63, da Lei n° 4.320/1964, bem como o nexo de causalidade apontados na Matriz de Responsabilização (peça n° 23 – e DOC 3F650221-e – Processo n° 1.935/2017) não são compatíveis com os elementos constantes nos procedimentos administrativos para contratação do objeto ora analisado.*

*57. A presente irregularidade, **prestação de serviço de manutenção no sistema de ar condicionado do então HBDF, sem cobertura contratual**, decorreu da ausência de finalização do Processo n° 060.002.229/2013<sup>5</sup>.*

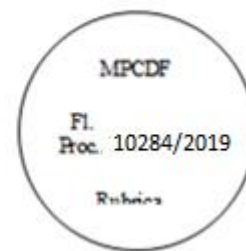
*58. O início da impropriedade começou anteriormente à data de posse do Sr. Fábio Gondim Pereira da Costa na SES/DF, em virtude do término da vigência do Contrato n° 253/2014 – SES/DF (Processo n° 060.009.890/2014<sup>6</sup>), em **27.04.2015**,*

<sup>5</sup> Carta Convite n° 06/2013-CEL/SES relativa à contratação de empresa especializada para prestação de serviço de engenharia para: 1) elaboração de laudo técnico; 2) elaboração de projeto básico e orçamento de operação e manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos de ar condicionado do Hospital de Base do Distrito Federal - HBDF.

<sup>6</sup> Dispensa de Licitação n° 424/2014, autuado em 18.08.2014, referente à contratação emergencial de empresa para prestação de serviço, com fornecimento de peças, mediante contrato de manutenção preventiva e corretiva e



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



*e terminou na data de celebração do Contrato nº 70/2016 – SES/DF (Processo nº 060.002.887/2015<sup>7</sup>), em 30.08.2016.*

*59. Consoante o Despacho do então Diretor de Contratos e Convênios da SES/DF (fl. 356 – Processo nº 060.002.229/2013), somente no dia 19.10.2015, a então Subsecretaria de Logística e Infraestrutura da Saúde – SULIS tomou conhecimento da impossibilidade de celebrar o contrato do procedimento administrativo referente à Carta Convite nº 06/2013-CEL/SES.*

*60. Cabe destacar que, no mesmo dia, 19.10.2015, no exercício do Poder Hierárquico (supervisão hierárquica), o Sr. Fábio Gondim Pereira da Costa autorizou a realização da Dispensa de Licitação nº 392/2015-DAPA/SUAG (fl. 208 – Processo nº 060.002.887/2015).*

*61. O recebimento das propostas das empresas interessadas no referido certame ocorreu no dia 29.02.2016 (fls. 223/228 – Processo nº 060.002.877/2015). Portanto, 2 (dois) dias antes da exoneração do defendente.*

*62. Assim, as circunstâncias existentes nos autos demonstram que o defendente agiu corretamente, uma vez que a conduta do responsável não foi determinante para a prestação dos serviços sem cobertura contratual.*

*63. Tal entendimento se amolda ao disposto no art. 22, do Decreto-Lei nº 4.657, de 04.09.1942, Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, in verbis:*

*Decreto-Lei nº 4.657/1942*

*[...]*

*Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.*

*64. Dessa forma, as Razões de Justificativa apresentadas pelo Sr. Fábio Gondim Pereira da Costa são procedentes. (Sugestão III.a)”*

11. O CT, então, concluiu:

*“65. Conforme verificado na presente Informação, após análise das Razões de Justificativa apresentadas pelo Sr. Fábio Gondim Pereira da Costa, em relação à*

---

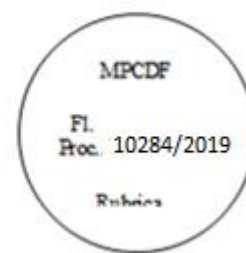
assistência técnica, da central de água gelada, ar condicionado de janela, Split, chiller, câmaras frigoríficas, câmara fria de lixo, torre de arrefecimento, self contained, fan-coil, ventiladores, bombas de água gelada, exaustores e ventiladores instalados no HBDF e na DITEC/CPD/SUPRA.

<sup>7</sup> Dispensa de Licitação nº 392/2015-DAPA/SUAG - autuado em 24.03.2015 - contratação emergencial de manutenção continuada do ar condicionado do Hospital de Base do Distrito Federal - HBDF.





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



*irregularidade apontada na Matriz de Responsabilização associada aos autos no e-TCDF, esse Corpo Técnico concluiu pela sua procedência.*

66. *Considerando que os elementos apresentados pelo Sr. Fábio Gondim Pereira da Costa não alteram os demais posicionamentos anteriormente expostos pelo Corpo Técnico na Informação nº 67/2019, ratificamos as sugestões contidas em seu parágrafo 94, com os devidos ajustes.*

67. *Cabe destacar que, conforme apontado no § 92, da Informação nº 67/2019, em relação às Razões de Justificativa apresentadas pela Sra. Marúcia Valença Barbosa de Miranda e pelo Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca, o Tribunal pode considerar:*

*a) procedentes as Razões de Justificativa relativas à seguinte irregularidade (Sugestão III.b.1):*

Responsável	Conduta/Irregularidade	Mérito das Razões de Justificativa
Marúcia Valença Barbosa de Miranda	Inobservância do artigo 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/93 e dos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64	Procedente

*b) improcedentes as Razões de Justificativa referentes às seguintes irregularidades (Sugestão III.b.2):*

Responsável	Conduta/Irregularidade	Mérito das Razões de Justificativa
Marúcia Valença Barbosa de Miranda	Burla ao princípio da licitação (art. 2º da Lei nº 8.666/93 e art. 37, inc. XXI da CF/88)	Improcedente
Humberto Lucena Pereira da Fonseca	Afronta ao disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como ao art. 2º da Lei nº 8.666/93	Improcedente

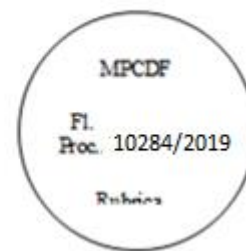
68. *Em relação à irregularidade referente à prestação de serviços sem cobertura contratual, consoante apontado na Informação nº 67/2019, o Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca também já foi chamado em audiência pela irregularidade relativa à execução de serviços sem cobertura contratual nos anos de 2016 e 2017, no âmbito desta Corte de Contas, Processos nos 38.703/2016 e 28.472/2018, respectivamente.*

69. *Ao analisar os referidos feitos no e-TCDF, foi verificado que a presente irregularidade é tratada de forma mais abrangente, e, conforme indicado no § 15 da Informação nº 67/2019, engloba o serviço de manutenção de equipamentos com reposição de peças, cujo credor é a firma Poli Engenharia Ltda.*

70. *Diante disso, tendo em conta que essa impropriedade já está sendo devidamente tratada pelo Tribunal, bem como a possibilidade de aplicação de sanção pela mesma irregularidade, contrariando o Princípio do Non Bis In Idem, esse Corpo Técnico*



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



*entendeu que o TCDF pode considerar sem efeito a audiência ao Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca, referente à irregularidade de prestação de serviços de manutenção do sistema de ar condicionado do HBDF sem cobertura contratual (sugestão II).*

*71. Por fim, de acordo com a análise efetuada no parágrafo 17 da Informação nº 67/2019, o Sr. Marcello Nóbrega de Miranda Lopes foi considerado revel, uma vez que não atendeu a audiência do Tribunal (Sugestão IV).”*

12.

E sugeri ao Plenário que:

I. tome conhecimento:

- a) das Razões de Justificativa e anexos (peça nº 10 – e DOC 72336D58-c) apresentadas em conjunto pela Sra. Marúcia Valença Barbosa de Miranda e pelo Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca;
- b) do documento e anexo (peça nº 28 e DOC 2EFDB1B7-c) encaminhado pelo Sr. Marcello Nóbrega de Miranda Lopes;
- c) das Razões de Justificativa apresentadas pelo Sr. Fábio Gondim Pereira da Costa (peça nº 45 – e DOC 9FE0075D-c);
- d) da Informação nº 67/2019 (peça nº 34 – e DOC 810C197F-e); e
- e) da presente Informação;

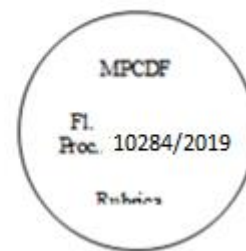
II. em relação à irregularidade de inobservância do artigo 60, parágrafo único da Lei nº 8.666/1993 e dos artigos 62 e 63, da Lei nº 4.320/1964, considere sem efeito a Comunicação de Audiência nº 44/2019 – SEACOMP (peça nº 5 – e DOC 89510197-c) endereçada ao senhor nomeado no parágrafo 70 desta Informação;

III. considere:

- a) procedentes as Razões de Justificativa apresentadas pelo responsável nomeado no § 65 desta Informação;
- b) em relação às Razões de Justificativa apresentadas pelos responsáveis nomeados no § 67 desta Informação:
  - b.1) procedentes quanto à irregularidade indicada na alínea “a” do § 67 desta Instrução; e
  - b.2) improcedentes quanto às irregularidades indicadas na alínea “b” do § 67 desta Instrução;



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



IV. nos termos do art. 13, § 3º, da Lei Complementar nº 1/1994, considere revel o responsável nomeado no parágrafo 71 desta Informação;

V. delibere a respeito:

- a) da penalidade cabível aos responsáveis indicados nos itens III.b.2 e IV, tendo em conta a proposta contida na Matriz de Responsabilização com
- b) do pedido de sustentação oral efetuado pelo Senhor nomeado no § 44 desta Informação;

VI. dê ciência da decisão que vier a ser proferida aos responsáveis apontados no item I, alíneas “a”, “b” e “c”, bem como à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF;

VII. autorize a devolução dos autos à Secretaria de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – Seasp, para os devidos fins.

13. Os autos vieram ao Ministério Público para manifestação.

14. Considerando todo o exposto, o *Parquet* registra sua **convergência**, com as conclusões e sugestões da Unidade Técnica, **excetuando**, contudo, o entendimento quanto à procedência das razões de justificativa do Sr. **Fábio Gondim Pereira da Costa**, bem como da **Sra. Marúcia Valença Barbosa de Miranda**, em relação à irregularidade apontada na Matriz de Responsabilização constante nos autos do **Processo nº 1935/2017**, qual seja, a prestação de serviços de manutenção de ar condicionado no HBDF, sem cobertura contratual, no período compreendido entre 24/07/2015 a 01/03/2016 – Processos GDF 060.009.890/14 e 060.002.887/15, o que configura inobservância ao artigo 60, parágrafo único, da Lei 8.666/93 e também dos artigos 62 e 63, da Lei 4.320/64.

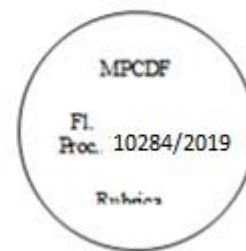
15. Nesse sentido, o MPC ratifica os termos da Informação nº 137/2017 – 3ª **DIACOMP**, nos autos do **Processo nº 1935/2017**, oportunidade em que, consoante os termos dos **Pareceres nºs 1.014/2017 e 087/2019**, respectivamente, dos mesmos autos dispôs:

*“Inicialmente, a Unidade Técnica apresenta um histórico do processo, uma síntese dos esclarecimentos prestados pela SES e a cronologia acerca dos processos de contratação dos serviços de manutenção do sistema de ar condicionado do HBDF (Processos 060.002.229/2013, 060.009.890/2014 e 060.002.887/2015).”*

16. E, na sequência, o Ministério Público colacionou, como segue abaixo, elucidativo trecho da Informação supracitada, que reitera os fundamentos da **improcedência** das razões de justificativa, conforme apontado no § 14.



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



*“52. Finalmente importa ressaltar que as irregularidades objeto destes autos, como já demonstrado, representam apenas um exemplo de prática reiterada no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde, envolvendo centenas de milhões de Reais. Diante de tamanha ordem de grandeza, não há como isentar de responsabilidade o titular da Pasta, a quem incumbe a supervisão e gerenciamento do órgão. Como já narrado, o Secretário de Estado de Saúde, em 13/07/2016, após ratificar a dispensa de licitação referente à segunda contratação emergencial, solicitou à Unidade de Controle Interno que verificasse as causas para não conclusão do processo licitatório, apurando os motivos que ensejaram a morosidade. Esse fato demonstra o comportamento omissivo da referida Autoridade, uma vez que, decorrido mais de um ano, a licitação não foi concluída, os serviços são prestados sem cobertura contratual e não há notícia da responsabilização de nenhum servidor.*

*53. Assim, deve o Tribunal chamar em audiência os Srs. **Fabio Godinho Pereira Costa e Humberto Lucena Pereira da Fonseca**, Secretários de Estado de Saúde, para que apresentem suas razões de justificativas, devido à possibilidade de aplicação das penalidades previstas nos artigos 57, inciso II, e 60 da lei complementar nº 01/94, bem como no artigo 273 do RITCDF, pela burla à licitação decorrente de desídia administrativa, falta de planejamento e negligência, fabricando a emergência que culminou na assinatura do Contrato Emergencial nº 70/2016-SES/DF, bem como na prestação de serviços de manutenção do sistema de ar condicionado do Hospital de Base sem cobertura contratual, referente ao período compreendido entre 01/04/2016 e 30/08/2016 e de 27/02/2017 até hoje, em afronta ao disposto no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como no art. 2º da Lei nº 8.666/93.*

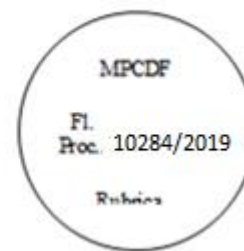
*54. A conduta dos senhores nominados no §§ 50/53 dessa instrução pode vir a ser considerada como crime contra a administração pública, bem como ser sujeita a sanções cíveis. Entendemos pertinente que essa Corte autorize, desde já, a remessa dessa instrução, e da decisão que vier a ser proferida, para o MPDFT, a fim de tomar as providências de sua alçada, as quais independem do resultado das apurações de responsabilidade no âmbito desta Corte de Contas. ... (grifos originais)”*

*“16. No que pertine à responsabilização dos gestores que, por inércia, deram causa aos contratos emergenciais e aos pagamentos de serviços sem cobertura contratual, este MPC trouxe à baila jurisprudência dos Tribunais de Contas (TCU2 e TCDF3):*

*3.1. DECISÃO Nº 4069/2014. PROCESSO Nº 1360/2014. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. LICITAÇÃO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. MOROSIDADE NA CONDUÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. EMERGÊNCIA FABRICADA PARA JUSTIFICAR A DISPENSA DE LICITAÇÃO. APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADE. ‘Ainda que seja possível a contratação emergencial, por dispensa de licitação fundamentada no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993, em decorrência de desídia administrativa, é imperativo que haja a apuração dos fatos*



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



*e a responsabilização de quem deu causa à morosidade'. Precedente TCU: Acórdão nº 425/2012-Plenário. Decisão à unanimidade*

*CONTAS. RESPONSABILIZAÇÃO DE AGENTE POLÍTICO. ATO ADMINISTRATIVO DE GESTÃO. Os agentes políticos podem ser responsabilizados quando praticam atos administrativos de gestão ou, mesmo na ausência de tais atos, quando ficar caracterizada grave omissão no desempenho de suas atribuições de supervisão hierárquica. Além dessas hipóteses, via de regra, não cabe imputação de responsabilidade. Decisão por unanimidade. Processo nº 30240/2014. Decisão nº 2660/2017. Precedentes: TCDF: Decisões nos 889/2015, 3764/2014, 3558/2014, 3508/2014, 1321/2014, 1001/2014, 6415/2013. TCU: Acórdãos nos 1016/2013-P, 1181/2012-P, 1406/2012-P, 65/2006-I, 814/2007-P, 1.464/2008-P, 648/2003-P, 963/2003-II, 490/2006-P, 1.133/2008-I, 1.727/2008-P, Decisão 180/1998-I.”*

É o Parecer.

Brasília, 17 de julho de 2020.

**Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira**  
**Procuradora**