



RELATÓRIO PRÉVIO DE INSPEÇÃO Nº 2.2026.16

Processo nº: 14.260/2014

Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF

Assunto: Dispensa de licitação.

Ementa: Serviços de limpeza. Contratação direta. Dispensa de licitação emergencial. Serviços sem cobertura contratual. Anos de 2011 a 2014. Inspeção. Índícios de superfaturamento. Ausência de justificativa para morosidade na realização de licitação.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos da análise dos contratos firmados entre 2011 e 2014 pelo Distrito Federal – DF –, por meio da Secretaria de Estado de Saúde – SES –, 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 em diversas unidades daquela Secretaria.

2. Por meio do documento à fl. 131, de 31/8/16, o Exmo. Sr. Presidente deste Tribunal autorizou a realização de inspeção na SES e onde mais se fizesse necessário, com fundamento no art. 121, inciso II, do Regimento Interno vigente à época da referida autorização¹.

3. Em face disso, realizou-se a Inspeção autorizada, cujo Relatório Prévio restou estruturado da seguinte forma:

I. Contextualização	165
Quadro 1: Serviços prestados pela Apecê Serviços Gerais Ltda.....	167
Quadro 2: Serviços prestados pela Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda.	168
Quadro 3: Serviços prestados pela Empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.....	168

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.”



Quadro 4: Serviços prestados pela Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda.....	169
Quadro 5: Distribuição territorial dos serviços de limpeza	170
Figura 1: Mapa de distribuição territorial dos serviços de limpeza pela SES	170
II. Da regularidade das contratações emergenciais com ajuste formalizado	171
II.1. Da caracterização da situação emergencial.....	172
II.2. Da razão da escolha dos executantes (Achado n.º 01)	173
II.2.1. Da seleção precedida de edital de dispensa de licitação	173
Quadro 6: Data de divulgação x data-limite para recebimento da documentação	173
II.2.2. Da seleção direta.....	175
II.3. Da Justificativa do Preço (Achado n.º 02)	176
II.3.1. Preços de referência: remuneração.....	177
II.3.2. Preços de referência: encargos sociais e custos indiretos, lucro e tributos	178
II.3.3. Preços de referência: insumos	179
II.3.4. Preços de referência: totalização.....	180
II.4. Das irregularidades na condução da Dispensa de Licitação n.º 223/2012 (Achado n.º 03)	181
III. Das prorrogações dos Contratos n.ºs 179/2013, 180/2013, 181/2013, 182/2013, 186/2013, 187/2013, 79/2014, 85/2014 e 87/2014 (Achado n.º 04) ...	184
Quadro 7: Fundamentos apresentados para prorrogação contratual	185
IV. Do pagamento de despesas sem cobertura contratual (Achado n.º 05)	185
Quadro 8: Pagamentos de despesas sem cobertura contratual já analisados pelo TCDF	186
Quadro 9: Pagamentos de despesas sem cobertura contratual não analisados pelo TCDF	186
V. Dos parâmetros da contratação (Achado n.º 06)	187
Quadro 10: Produtividade por tipo de área – HUB	190
Quadro 11: Quantidade de serventes de limpeza – HRSM	190
VI. Dos requisitos de habilitação técnica exigidos (Achado n.º 07)	192
VII. Do possível conluio (Achado n.º 08)	194
VIII. Dos pagamentos efetuados em meses que não possuem 30 dias exatos (Achado n.º 09).....	195
IX. Da morosidade na realização do certame licitatório (Achado n.º 10).....	196
IX.1. Medição das áreas a serem limpas	196
IX.2. Complexidade do Termo de Referência e interferências de órgãos externos.....	202
X. Falta de disponibilidade orçamentária (Achado n.º 11).....	204



Quadro 12: Autorização orçamentária inicial x valores empenhados	205
XI. Da Conclusão	206
XII. Sugestões.....	208

I. Contextualização

4. A ocorrência da prestação de serviços, no âmbito do Governo do Distrito Federal – GDF –, que deixam de passar pelo regular procedimento licitatório, ou mesmo que não possuem cobertura contratual, é matéria bastante conhecida e discutida neste Tribunal.

5. O Processo n.º 5.602/2013-B tratou de Auditoria de Regularidade com vistas à verificação das despesas realizadas sem cobertura contratual no complexo administrativo do GDF, nos exercícios de 2012 e 2013. Nesse Processo, ficou constatado que, com exceção da Secretaria de Estado de Saúde – SES –, a realização de despesas sem amparo contratual era pontual. Sobre aquela Pasta, o Relatório Final de Auditora consignou que:

*“119. Quanto à Secretaria de Saúde, onde foram identificados os principais casos [de realização de despesas sem cobertura contratual], verificou-se que são **todos decorrentes de atrasos nas contratações de serviços contínuos. Trata-se de irregularidade que já vem sendo acompanhada pela Corte no âmbito do Processo nº 34.934/11.**” (Fls. 704 a 741 do Processo n.º 5.602/2013-B. Grifou-se).*

6. No citado Processo n.º 34.934/2011, destinado a examinar os contratos de vigilância armada e desarmada firmados pelo Distrito Federal, por meio da SES, no período de 2007 a 2012, esta Corte de Contas assim decidiu:

“DECISÃO Nº 6.038/2013, de 2/12/13.

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

II - determinar à Secretaria de Estado de Saúde que adote as medidas a seguir indicadas, dando conhecimento ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, das providências adotadas:

*a) **desenvolva estudos com o objetivo de promover a melhoria do processo de contratação de serviços de natureza contínua**, elaborando, por exemplo, plano de ação para suprir as frequentes correções de editais, aumentar a coordenação entre as unidades envolvidas, obter informações gerenciais atualizadas, **disponibilizar crédito orçamentário suficiente, de modo a garantir que as licitações sejam concluídas em tempo razoável**, valendo-se, caso entenda pertinente, da expertise da equipe que compõe a Subsecretaria de Modernização da Gestão, vinculada à Secretaria de*



Planejamento e Orçamento do DF (Achados 01 e 02);” [Grifou-se].

7. Apesar de o Processo n.º 34.934/2011 cuidar de serviços de vigilância armada e desarmada, a citada determinação abrangeu a contratação de quaisquer serviços de natureza contínua no âmbito da SES, o que alcança, por conseguinte, os serviços de limpeza, objeto destes autos. Essa determinação foi reiterada pelas Decisões n.ºs 383/2015, 3.369/2015, 4.852/2015 e 2.246/2016.

8. Noutro passo, convém destacar o item II, a, da Decisão n.º 6.213/2014², constante do Processo n.º 38.092/2013, por meio do qual se determinou a extração de cópias de peças daquele Processo para juntada nestes autos. Dessas peças, destaca-se o seguinte trecho, constante do relatório/voto da referida Decisão:

“As irregularidades, ao ver da autora, referem-se aos serviços prestados pelas empresas Juiz de Fora, Ipanema, Dinâmica e Apecê, trabalhando coordenadamente de forma a fraudar os respectivos processos licitatórios, com o apoio de servidores da secretaria de saúde.

Desse modo, e em razão dessas alegadas irregularidades, como os pedidos contidos na exordial: suspensão e posterior anulação das contratações, com as consequências legais pertinentes, referem-se aos serviços que estão sendo prestados atualmente, entendendo que eventual avaliação de sua procedência não poderia ser feita fora do processo nesta Corte que examina os contratos mais recentes, tratados no âmbito do Processo nº 14.260/14: Contratos nºs 179/2013-SES/DF (Apecê Sv Gerais Ltda.); 180/2013-SES/DF (Apecê Sv Gerais Ltda.); 181/2013-SES/DF (Apecê Sv Gerais Ltda.); 182/2013-SES/DF (Ipanema Emp de Sv Gerais e Transportes Ltda.); 186/2013-SES/DF (Juiz de Fora Sv Gerais Ltda.); 187/2013-SES/DF (Dinâmica Adm Sv e Obras Ltda.); 079/2014-SES/DF (Ipanema Emp de Sv Gerais e Transportes Ltda.); 085/2014-SES/DF (Dinâmica Adm Sv e Obras Ltda.); 087/2014-SES/DF (Apecê Sv Gerais Ltda.); 223/2014-SES/DF (Apecê Sv Gerais Ltda).

Entendo que o referido Processo nº 14.260/14 examinará as questões relativas a esses contratos desde o seu nascedouro, vale dizer, a morosidade da tramitação do Processo nº 060.014.950/2009 e as consequentes dispensas de licitação e períodos sem cobertura contratual, com o exame das irregularidades porventura detectadas e a existência de dano ao erário, o que deve alcançar também os Contratos de nºs 180 a 183/2011. Isso, a meu ver, esgota completamente o escopo deste processo.

² “II – determinar: a) a extração de cópia da inicial e do relatório/voto da Relatora e sua juntada ao Processo n.º 14.260/14, para que sejam considerados no exame de sua competência;”



*Penso, assim, que a extração de cópia da inicial e deste voto e a sua juntada ao referido Processo nº 14.260/14 devem ser examinados, considerando-se que **há conexão entre os fatos denunciados e as questões que serão ali tratadas, como o alcance e extensão do sobrepreço eventualmente apurado, a possível existência de propostas de preços maquiadas e de conluio entre empresas, bem como os limites da habilitação técnico-operacional, entre outros.** ” [Fl. 195 do Processo n.º 38.092/2013. Grifou-se.]*

9. Em face disso, consolida-se, nos quadros abaixo, os serviços prestados, por empresa contratada, lote (sobre a composição dos lotes, veja o parágrafo 11), ajuste (se existente), período de realização e análise já realizada pelo TCDF (se existente).

Quadro 1: Serviços prestados pela Apecê Serviços Gerais Ltda.

Local / Lote	Ajuste	Período - Início	Período – Fim	Análise TCDF
Hospital Regional de Santa Maria (HRSM)	Contrato n.º 176/2011	18/11/11	15/5/12	Processos n.ºs 19.072/2011 e 15.569/2014
	Sem cobertura contratual	16/5/12	18/10/12	Processo n.º 19.072/2011 (Decisão n.º 1.835/2015) e Processo n.º 14.821/2014
	Sem cobertura contratual	19/10/12	13/10/13	Processo n.º 14.821/2014
	Contrato n.º 179/2013	14/10/13	16/4/14	Sob análise
Lote 04 de 2011	Contrato n.º 183/2011	5/12/11	1º/6/12	Sob análise
	Sem cobertura contratual	2/6/12	13/10/13	Sob análise
	Contrato n.º 180/2013	14/10/13	16/4/14	Sob análise
Unidades criadas após a Dispensa de 2011	Contrato n.º 130/2012	16/10/12	16/4/13	Processo n.º 27.665/12
	Sem cobertura contratual	17/4/13	13/10/13	Sob análise
	Contrato n.º 181/2013	14/10/13	16/4/14	Sob análise



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

e-DOC 8E856767
Proc 14260/2014

Proc: 14.260/14
Fl. 168

Local / Lote	Ajuste	Período - Início	Período – Fim	Análise TCDF
Lote 01 de 2014 (equivalente ao Lote 04 de 2011, além do HRSM)	Contrato n.º 87/2014	17/4/14	10/1/15	Sob análise
Lote 03 de 2014 (equivalente ao Lote 03 de 2011)	Contrato n.º 223/2014	16/9/14	14/3/15	Sob análise
-	Contrato n.º 34/2015	10/4/15	7/10/15	Processo n.º 28.576/2015

Quadro 2: Serviços prestados pela Dinâmica Administração, Serviços e Obras Ltda.

Local ou Lote	Ajuste	Período - Início	Período – Fim	Análise TCDF
Lote 01 de 2011 (equivalente ao Lote 04 de 2014)	Contrato n.º 180/2011	5/12/11	1º/6/12	Sob análise
	Sem cobertura contratual	2/6/12	13/10/13	Sob análise
	Contrato n.º 187/2013	14/10/13	16/4/14	Sob análise
	Contrato n.º 85/2014	17/4/14	10/1/15	Sob análise
	Contrato n.º 35/2015	10/4/15	7/10/15	Processo n.º 28.576/15

Quadro 3: Serviços prestados pela Empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda.

Local ou Lote	Ajuste	Período - Início	Período – Fim	Análise TCDF
Lote 03 de 2011	Contrato n.º 182/2011	5/12/11	1º/6/12	Sob análise
	Sem cobertura contratual	2/6/12	13/10/13	Processo n.º 25.085/2012 (Decisão n.º 5040/2013)
	Contrato n.º 186/2013	14/10/13	19/9/14	Sob análise



Quadro 4: Serviços prestados pela Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda.

Local ou Lote	Ajuste	Período - Início	Período – Fim	Análise TCDF
Lote 02 de 2011 (equivalente ao Lote 02 de 2014)	Contrato n.º 181/2011	5/12/11	1º/6/12	Sob análise
	Sem cobertura contratual	2/6/12	13/10/13	Processo n.º 21.969/2012 (Decisão n.º 4849/2013)
	Contrato n.º 182/2013	14/10/13	16/4/14	Sob análise
	Contrato n.º 79/2014	17/4/14	10/1/15	Sob análise
	Contrato n.º 36/2015	10/4/15	7/10/15	Processo n.º 28.576/2015

10. Para análise dos serviços discriminados nesses quadros, foram requeridos os respectivos processos administrativos, conforme Notas de Inspeção constantes das fls. 134 e 135. Em que pese este Processo ser físico, optou-se por digitalizar os processos administrativos requeridos e associá-los eletronicamente aos autos (em vez de tirar fotocópias dos documentos), em face da quantidade de páginas envolvidas. Dessarte, as referências que forem feitas neste Relatório podem ser verificadas nos arquivos associados eletronicamente aos autos.

11. Acerca da divisão dos serviços em lotes, verificou-se que o edital de Dispensa de Licitação n.º 133/2011 (fls. 328 a 415, do volume 2, do processo administrativo n.º 060.013.699/2011), a qual antecedeu a maior parte dos contratos firmados em 2011, agrupou as unidades de saúde da SES em quatro lotes. Ainda em 2011, foi firmado contrato específico para o Hospital Regional de Santa Maria (HRSM), conforme Dispensa de Licitação n.º 119/2011 (fls. 289 a 341, do volume 2, do processo administrativo n.º 060.013.822/2011). Em 2012, foi realizada a Dispensa de Licitação n.º 223/2012 (fls. 287 a 292, do volume 2, do processo administrativo n.º 060.008.932/2012), destinada a firmar contrato para novas unidades de saúde construídas (ou em vias de serem concluídas). Em 2013, os contratos firmados foram celebrados diretamente com as signatárias do último contrato vigente para o mesmo objeto / lote / local – tema que será abordado no item II.2.2 deste Relatório. Por fim, em 2014, a Dispensa de Licitação n.º 145/2014 (fls. 23 a 249, do volume 1, e 252 a 451, do volume 2, do processo administrativo n.º 060.004.410/2014) também dividiu o objeto em quatro lotes, inserindo nesses lotes os serviços do HRSM e aqueles contratados em 2012. A lógica da distribuição das unidades de saúde nos lotes é geográfica, com poucas exceções, como pode ser observado no quadro e na figura abaixo.



Quadro 5: Distribuição territorial dos serviços de limpeza

Lote/ano	Unidades / Regionais de Saúde preponderantes	Região Geográfica do DF
01/2011 e 04/2014	Regional de Saúde da Asa Norte Regional de Saúde de Planaltina Regional de Saúde de Sobradinho Regional de Saúde do Paranoá	Regiões Norte, Nordeste, Leste e Sudeste
02/2011 e 2014	Regional de Saúde da Asa Sul Regional de Saúde do Núcleo Bandeirante e Candangolândia Regional de Saúde de Brazlândia Regional de Saúde de Ceilândia Regional de Saúde de Samambaia Regional de Saúde de São Sebastião Regional de Saúde de Taguatinga Regional de Saúde do Guará	Regiões Noroeste, Oeste, Centro e Sul
03/2011 e 2014	Parque de Apoio Hospital de Base de Brasília Farmácia de Medicação Excepcional Gerência de Apoio de Alta Complexidade Núcleo de Medicamentos de Atenção Básica	(Unidades destacadas de outras regiões do DF)
04/2011 e 01/2014	Regional de Saúde do Gama Regional de Saúde de Santa Maria Regional de Saúde do Riacho Fundo Regional de Saúde do Recanto das Emas	Região Sudoeste

Figura 1: Mapa de distribuição territorial dos serviços de limpeza pela SES



Fonte: Fl. 76 do processo administrativo n.º 060.013.699/2011.



II. Da regularidade das contratações emergenciais com ajuste formalizado

12. Como já destacado, no período sob análise, em diversos meses, a SES realizou o pagamento de serviços de limpeza sem cobertura contratual, ao passo que, nos demais meses, os pagamentos decorreram de contratação emergencial.

13. Quanto às despesas precedidas de ajuste formal, realizado por meio de dispensa de licitação, a análise de regularidade será feita à luz do art. 24, IV, c/c art. 26, da Lei n.º 8.666/93, abaixo transcritos:

“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;

(...)

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

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.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.”

14. Assim, verificar-se-á a regularidade dos ajustes formalizados segundo os critérios estabelecidos nos incisos I a III do parágrafo único do Art. 26 da Lei nº 8.666/83.



II.1. Da caracterização da situação emergencial

15. Nas situações em que houve termo de contrato formalizado, a SES justificou a situação emergencial pela imprescindibilidade dos serviços de limpeza, com vistas a obter condições adequadas de salubridade para a execução das atividades hospitalares, bem como pela ausência de tempo hábil para a conclusão do regular procedimento licitatório³.

16. Até mesmo por se tratar de serviço executado de forma contínua, conforme dispõe o Art. 57, II, da Lei nº 8.666/93⁴, a manutenção dos serviços realmente é necessária. A despeito disso, a alegação de que não existe tempo hábil para a conclusão do regular procedimento licitatório não pode, por si só, servir de lastro para uma contratação emergencial.

17. É que a jurisprudência dos Tribunais de Contas é pacífica no sentido de que a suposta situação emergencial não deve se originar na falta de planejamento do próprio gestor público, que tinha o dever de agir preventivamente⁵.

18. Nesse passo, recorda-se que o procedimento licitatório para a contratação regular tem se estendido desde 2009. Nesse período, foram firmados diversos contratos emergenciais, bem como foram prestados serviços sem cobertura contratual, e tais fatos têm sido acompanhados por este Tribunal.

19. Portanto, ainda que a situação emergencial tenha se originado da falta de planejamento do próprio gestor público (o que, em tese, tornaria a dispensa irregular), entende-se que, pelo menos até 29/6/16⁶, tal estado de coisas pode ser tolerado pelo Tribunal, tendo em vista as sucessivas reiterações concedidas para o cumprimento do item II, "a", da Decisão n.º 6.038/2013, de 2/12/13⁷.

20. A partir daquela data, caso as Decisões deste Tribunal não sejam cumpridas e as contratações emergenciais continuem a ocorrer sem a devida justificação, outras medidas deverão ser tomadas.

21. Esclarece-se, contudo, que a situação dita tolerável se refere exclusivamente à realização de contratos emergenciais, com fundamento no art.

³ Justificativas semelhantes foram localizadas nos processos administrativos n.ºs 060.013.822/2011 (fl. 2); 060.013.699/2011 (fl. 1); 060.011.851/2013 (fl. 157); 060.004.410/2014 (fl. 23) e outros.

⁴ 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;"

⁵ Nesse sentido, a Decisão nº 3.500/1999 – TCDF; a Decisão nº 300/1995 e Acórdãos nº 348/2003 e 771/2005, da 2ª Câmara/TCU; a Decisão nº 347/1994 e Acórdãos nº 2068/2006 e 932/2008, do Plenário/TCU.

⁶ Isto é, 30 dias a contar da data da ciência da Decisão nº 2.246/2016, conforme e-DOC n.º 293BAA7D.

⁷ DECISÃO Nº 6.038/2013, de 2/12/13:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)

II - determinar à Secretaria de Estado de Saúde que adote as medidas a seguir indicadas, dando conhecimento ao Tribunal, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, das providências adotadas:

a) desenvolva estudos com o objetivo de promover a melhoria do processo de contratação de serviços de natureza contínua, elaborando, por exemplo, plano de ação para suprir as frequentes correções de editais, aumentar a coordenação entre as unidades envolvidas, obter informações gerenciais atualizadas, disponibilizar crédito orçamentário suficiente, de modo a garantir que as licitações sejam concluídas em tempo razoável, valendo-se, caso entenda pertinente, da expertise da equipe que compõe a Subsecretaria de Modernização da Gestão, vinculada à Secretaria de Planejamento e Orçamento do DF (Achados 01 e 02); (Grifou-se);



24, IV, da Lei n.º 8.666/93. A prestação de serviços sem cobertura contratual e a não conclusão do certame licitatório em tempo hábil serão analisadas nos itens IV e IX deste Relatório, respectivamente.

II.2. Da razão da escolha dos executantes (Achado n.º 01)

22. A escolha dos executantes que prestaram serviços de limpeza na Rede de Saúde do DF, no período de 2011 a 2014, foi realizada de duas formas: a) por meio edital de dispensa de licitação, precedido de alguma forma de divulgação (correio eletrônico ou publicação no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF); e b) por meio da seleção direta da sociedade empresária que por último prestou os serviços contratados.

II.2.1. Da seleção precedida de edital de dispensa de licitação

23. 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 no processo de escolha, na prática, isso não ocorreu.

24. 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 6: Data de divulgação x data-limite para recebimento da documentação

Contrato	Dispensa de Licitação	Meio de divulgação	Data da última divulgação	Data-limite para recebimento da documentação	Dias úteis para apresentar proposta
180/2011 181/2011 182/2011 183/2011	133/2011 (Processo n.º 060.013.699/2011)	Correio eletrônico	25/11/11, 17h35	29/11/11, 14h30	Menos de 2 dias úteis
130/2012	223/2012 (Processo n.º 060.008.932/2012)	Correio eletrônico	21/8/12, 10h42	23/8/12, 10h	2 dias úteis



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Proc: 14.260/14
 Fl. 174

Contrato	Dispensa de Licitação	Meio de divulgação	Data da última divulgação	Data-limite para recebimento da documentação	Dias úteis para apresentar proposta
	223/2012 – Reabertura da dispensa ⁸	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 060.004.410/2014)	Não identificado	Posterior a 9/4/14 ⁹	10/4/14, 10h	Menos de 1 dia útil
223/2014	171/2014 (Repetição do lote 3, fracassado na Dispensa de Licitação n.º 145/2014. Processo n.º 060.005.714/2014)	DODF (n.º 87, pg. 65)	5/5/14	8/5/14, 10h	3 dias úteis

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

25. Fica evidente, portanto, que o prazo concedido pela SES 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.

26. 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).

27. Como os serviços já vinham sendo prestados por essas empresas, é possível inferir que elas tenham se antecipado à divulgação das dispensas de

⁸ 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 parágrafo 31 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).

⁹ 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).



licitação e preparado a documentação e as propostas com mais antecedência do que suas concorrentes.

28. Dessa forma, tais sociedades empresárias se beneficiaram da morosidade da SES em realizar os procedimentos necessários para as dispensas de licitação. Isto porque puderam apresentar proposta de preços praticamente sem concorrência, em face da extrema dificuldade a que foram submetidas as demais interessadas em contratar, por tomarem conhecimento da dispensa de licitação em exíguo espaço de tempo.

29. Pelo exposto, fica evidenciado que, apesar da SES tentar transparecer que as escolhas dos prestadores de serviços, quando precedidas de edital de dispensa de licitação, foram meras consequências de procedimentos munidos de legalidade, publicidade, isonomia e imparcialidade, a análise dos atos administrativos não confirmou tal assertiva. Este fato configura possível infração ao art. 26 da Lei n.º 8.666/93.

II.2.2. Da seleção direta

30. Noutro passo, a seleção das empresas signatárias dos contratos n.ºs 179/2013, 180/2013, 181/2013, 182/2013, 186/2013 e 187/2013 recaiu diretamente sobre aquelas que já vinham prestando os respectivos serviços. Nessas ocasiões, a SES justificou tal conduta da seguinte maneira:

“(...) os serviços colacionados nos autos estão sendo prestados, atualmente, de forma excepcional, sem cobertura contratual (...)”

Dessa forma, com fundamento no art. 24, IV c/c art. 26, da Lei n.º 8.666/93, a contratação em comento visa regularizar a prestação de serviços (...)

A empresa contratada já prestara até então o serviço, motivo pelo qual foi eleita, ainda que em caráter precário, de maneira a não haver desmobilização e acarretar solução de continuidade e/ou prejuízos outros para a administração, para os pacientes do Sistema Único de Saúde. (...)

A decisão desta contratação nestes termos foi tomada por comum acordo entre o Secretário de Saúde, o subsecretário de Logística e infra-estrutura, o Subsecretário de Administração Geral, o Corregedor da SES, o Chefe da Assessoria Jurídico-Legislativa e o Diretor do Fundo de Saúde(...)” [Fls. 157 e 158 do processo administrativo n.º 060.011.851/2013. Destacou-se. Manifestações semelhantes foram encontradas nos processos 060.011.852/2013 (fls. 161 e 161); 060.011.853/2013 (fls. 156 e 157); 060.011.854/2013 (fls. 133 e 134); 060.011.855/2013 (fls. 158 e 159); e 060.011.856/2013 (fls. 139 e 140)].



31. Como destacado na citada justificativa (emanada pelo Subsecretário de Administração Geral – SUAG – à época), a seleção direta das empresas decorreu de acordo envolvendo o alto escalão da SES. Nesse sentido, verifica-se que 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 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)].

32. Embora as mencionadas contratações tenham buscado corrigir uma grave irregularidade – a prestação de serviços sem cobertura contratual – a seleção direta dos executantes que já prestavam os serviços irregularmente afronta os princípios da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração, da impessoalidade, da igualdade, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, todos constantes do art. 3º da Lei n.º 8.666/93.

33. Portanto, o **Achado n.º 01** desta Inspeção encontra-se na falta de apresentação das razões para a seleção dos executantes, em afronta ao art. 26, II, c/c art. 3º, ambos da Lei n.º 8.666/93. Tal situação ocorreu tanto nas oportunidades em que a seleção foi precedida de edital de dispensa de licitação (ver parágrafos 23 a 29), quanto naquelas em que a seleção foi feita diretamente (ver parágrafos 30 a 32) – o que demanda a manifestação da SES acerca do tema.

II.3. Da Justificativa do Preço (Achado n.º 02)

34. Para formação dos preços, as empresas contratadas apresentaram planilhas discriminando os custos envolvidos, conforme os modelos constantes da



Instrução Normativa n.º 02/2008 (IN 02/2008) da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG).

35. Tais custos dependem das seguintes características: categoria profissional (serventes de limpeza ou encarregados de limpeza); jornada de trabalho (44h – quarenta e quatro horas semanais – ou 12x36 – doze horas de trabalho seguidas de trinta e seis horas de descanso); turno (diurno ou noturno); e grau de insalubridade. A combinação dessas características gera 16 (dezesesseis) tipos de serviços, cujos preços de referência devem ser analisados, ano a ano.

36. Dessa forma, a fim de se verificar a plausibilidade dos preços praticados no período de 2011 a 2014, far-se-á a análise da composição dos custos para cada tipo de serviço, a fim de se obter o preço de referência, tomando como base a legislação aplicável, as decisões judiciais e deste Tribunal afetas ao tema, os preços de referência da SLTI/MPOG e os preços praticados em outros hospitais públicos do DF (não pertencentes à estrutura da SES).

II.3.1. Preços de referência: remuneração

37. As rubricas que compõem a remuneração, afetas aos contratos analisados, são: salário, adicional noturno, adicional de insalubridade e remuneração em dobro para feriados trabalhados na escala 12x36.

38. Para todos os contratos e anos, o valor do salário correspondeu ao valor estipulado na respectiva convenção coletiva de trabalho (CCT). Para o adicional noturno, foram adotados os seguintes parâmetros:

- a) valor do adicional noturna por hora = $[(\text{salário} + \text{insalubridade}) / 220] \times 20\%$;
- b) quantidade de horas noturnas:
 - i. postos 44h: estimativa de 4,4 horas por dia, durante 21 dias por mês, observada a redução da hora noturna: $4,4 \times 21 \times 60/52,5$;
 - ii. postos 12x36h: 8 horas por dia x 15 dias por mês, observada a redução da hora noturna: $8 \times 15 \times 60/52,5$;
- c) valor do adicional: a x b.

39. Em relação ao adicional de insalubridade, para fins de cálculo dos preços de referência, adotaram-se os seguintes parâmetros:

- a) percentual de 20%, equivalente ao grau médio de insalubridade, na forma da Norma Regulamentadora n.º 15 (NR-15) do Ministério do Trabalho e Emprego¹⁰, aos profissionais que tenham direito ao adicional;

¹⁰ Disponível em <http://trabalho.gov.br/seguranca-e-saude-no-trabalho/normatizacao/normas-regulamentadoras/norma-regulamentadora-n-15-atividades-e-operacoes-insalubres>



- b) adoção do salário-mínimo como base de cálculo, tendo em vista a suspensão, pelo Supremo Tribunal Federal, da Súmula n.º 228 do Tribunal Superior do Trabalho – TST¹¹;
- c) valor do adicional: $a \times b$.

40. A remuneração em dobro dos feriados trabalhados, observada a Súmula n.º 444/TST¹², foi calculada conforme os seguintes parâmetros:

- a) valor da hora extra: $[(\text{salário} + \text{adicional de insalubridade} + \text{adicional noturno}) / 220] \times 200\%$;
- b) quantidade de horas trabalhadas em feriados por mês:
 - i. feriados por ano: 12;
 - ii. horas trabalhadas por feriado: 12;
 - iii. quantidade de horas trabalhadas em feriados por ano: $(i \times ii) = 144$;
 - iv. quantidade de horas trabalhadas em feriados por mês: $(iii / 12) = 12$.
- c) valor do adicional: $a \times b$.

II.3.2. Preços de referência: encargos sociais e custos indiretos, lucro e tributos

41. Para os encargos sociais, adota-se, como referência, a Decisão n.º 544/2010, abaixo transcrita:

“Decisão n.º 544/2010

O Tribunal, pelo voto de desempate do Presidente em exercício, Conselheiro MANOEL DE ANDRADE, proferido com base no art. 84, VI, do RI/TCDF, que acompanhou o posicionamento do Conselheiro RENATO RAINHA, decidiu:

(...)

V. determinar aos órgãos e entidades da Administração Pública Distrital que:

(...)

¹¹ A Súmula n.º 228 do TST estabelecia que a base de cálculo do adicional de insalubridade deveria ser mudada do salário-mínimo para o salário-básico. Contudo, mediante liminar em Reclamação Constitucional n.º 6.266, o STF suspendeu a referida Súmula do TST, o que fez com que, até que se tenha base normativa regulando a situação, a base de cálculo do adicional de insalubridade voltasse a ser o salário-mínimo.

¹² Súmula nº 444 do TST: É válida, em caráter excepcional, a jornada de doze horas de trabalho por trinta e seis de descanso, prevista em lei ou ajustada exclusivamente mediante acordo coletivo de trabalho ou convenção coletiva de trabalho, assegurada a remuneração em dobro dos feriados trabalhados. O empregado não tem direito ao pagamento de adicional referente ao labor prestado na décima primeira e décima segunda horas.” Disponível em: [\[http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_401_450.html#SUM-444\]](http://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_401_450.html#SUM-444).



(d) por ocasião da elaboração de Planilhas de Custos e Formação de Preços dos contratos de prestação de serviços de natureza contínua, em especial os relativos à vigilância:

(1) observem a composição de todos os custos unitários dos serviços a serem contratados, de forma realista e fidedigna em relação aos valores praticados pelo mercado;

(2) adotem os parâmetros constantes dos estudos apresentados no Achado 6 do Relatório de Auditoria tratado nos autos, em especial, o montante aproximado de 70,64% para encargos sociais e de 30% para BDI, ressalvando que valores divergentes deverão ser devidamente justificados e comprovados nos respectivos autos, por meio de documentos pertinentes; (...)” (Destacou-se).

42. Em relação aos custos indiretos, tributos e lucro, adotou-se o limite de 26,44%, tendo em vista o item IV da Decisão n.º 2.498/2011¹³, de 2/6/2011.

II.3.3. Preços de referência: insumos

43. Os insumos que compõem os custos da contratação são: vale-transporte; auxílio-alimentação; assistência odontológica; plano de saúde; seguro de vida, invalidez e funeral; uniforme; e materiais de limpeza e equipamentos de proteção individual (EPI).

44. O preço de referência do vale-transporte, de 2011 a 2014, foi obtido conforme a seguinte metodologia:

- a) valor diário do vale-transporte: R\$ 3,00 (valor de uma passagem) x 2 (ida e volta);
- b) quantidade mensal de dias úteis:
 - i. postos 44h: 25 dias úteis;
 - ii. postos 12x36: 15 dias úteis;
- c) valor mensal de vale transporte: a x b;
- d) desconto do vale-transporte: 6% sobre o salário;
- e) valor do custo:
 - i. c-d, caso $c \geq d$;
 - ii. 0, caso $c < d$.

¹³ O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...)IV - em vista do disposto no item IV da Decisão n.º 869/2010, dar conhecimento à Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal dos estudos mais atualizados, elaborados pela Secretaria de Controle Interno do Supremo Tribunal Federal, em que foi fixado o percentual máximo de 26,44% (vinte e seis vírgula quarenta e quatro por cento), a ser adotado como parâmetro, a título de BDI, nos contratos de serviços terceirizados de segurança e vigilância patrimonial;



45. O auxílio-alimentação foi obtido simplesmente pela multiplicação do valor estabelecido na CCT pela mesma quantidade de dias úteis compatível com cada jornada (como demonstrado no item b do parágrafo anterior). Para a assistência odontológica e para o plano de saúde (este último, apenas a partir de 2014, quando instituído na CCT), foi adotado o valor mensal estabelecido na CCT.

46. Para os valores anuais de seguro de vida, invalidez e funeral, bem como de uniformes, foram adotadas as estimativas feitas pela SLTI. Ressalte-se que esses itens possuem baixa materialidade, representando, juntos, menos de 1%, em média, do valor total dos postos.

47. Por fim, em relação aos materiais de limpeza, depreciação de equipamentos e EPI, foram adotados como parâmetros os preços praticados no Hospital das Forças Armadas (HFA), no Hospital Universitário da Fundação Universidade de Brasília (HUB), e os preços estimados pela SLTI. Ademais, como tais valores não foram localizados para todos os anos analisados, os dados relativos aos anos faltantes foram obtidos pela atualização do valor mais próximo encontrado, utilizando-se o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA – do período. Por fim, foram obtidos: a média aritmética entre os valores, o erro padrão da média, e o limite superior tolerável do custo, assim considerado como a média acrescida do erro calculado. O cálculo dos valores de referência para materiais de limpeza consta do “Papel de Trabalho n.º 01: valores para materiais de limpeza” (fls. 139 e 140).

II.3.4. Preços de referência: totalização

48. Utilizando-se esses parâmetros, foram calculados os valores de referência, conforme memória de cálculo constante do “Papel de Trabalho n.º 02: Memória de Cálculo” (fls. 141 a 156).

49. Outrossim, no “Papel de Trabalho n.º 03: Possível superfaturamento” (fls. 157 a 159), consta o comparativo entre os valores praticados por empresa e por ano, e os preços de referência calculados acima. Por meio desse comparativo, é possível verificar que há indícios de superfaturamento em todos os anos analisados, entre 11% e 36%.

50. Portanto, entende-se que os preços praticados não foram devidamente justificados (**Achado n.º 02**), em afronta ao art. 26, III, c.c. Art. 25, §2º¹⁴, ambos da Lei n.º 8.666/93.

¹⁴ “§ 2º Na hipótese deste artigo [inexigibilidade de licitação] e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.”



II.4. Das irregularidades na condução da Dispensa de Licitação n.º 223/2012 (Achado n.º 03)

51. Não obstante, especificamente na Dispensa de Licitação n.º 223/2012 (processo administrativo n.º 060.008.932/2012¹⁵), foi observada a lavra de parecer jurídico com erro grosseiro, o que resultou numa sucessão de atos ilegais da Administração.

52. Consta do processo administrativo n.º 060.008.932/2012 que a empresa Planalto Service Ltda. se sagrou vencedora da referida dispensa de licitação (fl. 912*), com parecer favorável tanto da Assessoria Jurídico-Legislativa – AJL – quanto da Procuradoria-Geral do Distrito Federal – PGDF – (fls. 920* a 926* e 931* a 940*, respectivamente). Contudo, em 14/9/12, foi detectado que a empresa Planalto sofrera sanção de suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, conforme registro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf – (fls. 975* a 977*). Isso levou à determinação de reabertura da dispensa de licitação (fl. 1015* e 1016*). Não foi identificada a concessão do direito de contraditório e ampla defesa acerca dessa decisão.

53. Na reabertura da dispensa de licitação, a empresa Planalto voltou a apresentar o menor preço. Nessa oportunidade, juntou à sua documentação o Agravo de Instrumento n.º 0033697-27.2012.4.01.0000/DF (fls. 1580* a 1581*), por meio do qual restava comprovado que a referida sanção de impedimento de contratar havia sido suspensa judicialmente (fls. 2178* e 2179*). A despeito disso, à época da dispensa de licitação, o registro da sanção no Sicaf ainda subsistia (fl. 1755* e 1756*). Em face do exposto, a Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições – DAPA – solicitou manifestação da AJL acerca da possível habilitação da empresa Planalto (fl. 1758*).

54. Ato contínuo, em 27/9/12, a AJL exarou a Nota Técnica das fls. 1759* a 1765*. A manifestação concentrou-se, fundamentalmente, no alcance da sanção de suspensão temporária de participação e impedimento de contratar com a Administração, lastreada no Art. 87, III, da Lei n.º 8.666/93¹⁶. Com efeito, existe discussão doutrinária e jurisprudencial acerca do possível alcance da referida sanção, com correntes favoráveis tanto à limitação dos efeitos da sanção ao órgão sancionador, quanto à extensão desses efeitos a toda a Administração Pública – tese defendida pela AJL.

55. Contudo, o ponto central da consulta formulada pela DAPA à AJL não foi esse, mas sim a possibilidade de habilitação da empresa Planalto, em face da aparente divergência entre o registro no Sicaf e a decisão judicial. Sobre esse tema, a AJL afirmou que:

¹⁵ Nos próximos parágrafos, as referências às folhas do processo administrativo n.º 060.008.932/2012 serão identificadas com o símbolo “*”, após a indicação da página.

¹⁶ Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;



“11. Registre-se que o órgão que a inabilitou deverá cumprir a decisão judicial proferida, contudo, ainda não o fez.

12. Por todo o exposto, conclui-se que, momentaneamente, a empresa Planalto Service Ltda. está impossibilitada de firmar contrato com toda a Administração Pública, tendo ainda como parâmetro a Declaração do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG – e Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores – SICAF – com impedimento de licitar (fls. 1755/1756).” [Fl. 1765 do processo administrativo n.º 060.008.932/2012, volume 8].

56. Segundo a AJL, o cumprimento da decisão liminar caberia exclusivamente ao órgão que fez o registro da sanção no Sicaf, o que não é verdade. Certamente a principal obrigação caberia ao órgão sancionador, que deveria ter tomado, de imediato, as medidas cabíveis para retirar do Sicaf o registro da sanção, tendo em vista sua suspensão liminar. Contudo, a mera manutenção do registro no Sicaf não desobriga, a quem quer que seja, do cumprimento da decisão judicial outrora proferida. A despeito disso, seguindo a orientação da AJL, a SES inabilitou a empresa Planalto e firmou contrato com empresa diversa (empresa Apecê).

57. Inconformada, a empresa Planalto impetrou novo mandado de segurança, com pedido de liminar, dessa vez, contra sua inabilitação na reabertura da dispensa de licitação sob análise. Em 18/10/12, a Primeira Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal exarou a decisão constante das fls. 2173*-2176*, por meio da qual foi determinada a suspensão do ato de inabilitação, bem como de todos os demais atos subsequentes da dispensa de licitação (inclusive o Contrato n.º 130/2012, firmado com a Apecê). Destaca-se que, na fundamentação da decisão liminar proferida, o Magistrado consignou que:

“(...) se a decisão judicial da Justiça Federal suspendeu os efeitos do ato administrativo do Ministério das Comunicações, suspendendo a proibição de licitar, não havia qualquer impedimento a se habilitar o impetrante para receber o objeto da licitação.

Eventual não atualização dos registros na base de dados do SICAF não é motivo para impedir a habilitação do impetrante. Especialmente quanto a decisão judicial é apresentada a um procurador jurídico, que tem plena ciência que a decisão conferiu o efeito imediato de suspender a proibição de licitar.” [Fl. 2175 do processo administrativo n.º 060.008.932/2012 (volume 9)].

58. Referida decisão foi comunicada à SES por meio do mandado de intimação constante da fl. 2172*, de 11/1/13. Em função disso, em 18/1/13, a SES tornou sem efeito a inabilitação da empresa Planalto e autorizou a reabertura da



fase de habilitação (fl. 2193*), o que foi comunicado aos participantes da dispensa por meio dos documentos às fls. 2194* a 2207*. Nesse momento, restava pendente, portanto, a reavaliação dos documentos de habilitação da Dispensa de Licitação n.º 223/2012, como determinado pela Primeira Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal.

59. Contudo, dado que tanto os procedimentos de contratação (pedido, especificação, termo de referência, procedimentos de dispensa, contrato, etc.) quanto os de pagamento foram agregados em um único processo administrativo, em 21/1/13, os autos foram encaminhados para a área financeira, a fim de que fosse realizado o pagamento da fatura referente aos serviços prestados em dezembro de 2012, pela empresa Apecê (fl. 2209*).

60. Após esse fato, por diversas vezes, os autos foram encaminhados à DAPA ou à AJL¹⁷, mas jamais foi dado efetivo cumprimento à decisão judicial. Nesse passo, em 7/2/14, mais de um ano após a decisão que mandou suspender a inabilitação da Planalto, a Primeira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal determinou a intimação da autoridade coatora (Diretor da DAPA), “pela derradeira vez”, para dar cumprimento à referida decisão, com o alerta de que novo descumprimento acarretaria no encaminhamento dos autos ao Ministério Público, para apuração de crime de desobediência (fls. 4162* a 4164*).

61. Ocorre que, à época dessa última intimação, mesmo que o Contrato n.º 130/2012 não tivesse sido suspenso judicialmente, sua vigência já estaria expirada, desde 16 de abril de 2013.

62. Não obstante, em 11/3/14, o Diretor da DAPA à época alegou que não foi dado cumprimento à decisão judicial porque os autos haviam sido encaminhados para pagamento e não teriam mais retornado àquela diretoria (fls. 4174* a 4177*), até aquele momento. Outrossim, o Diretor procedeu à reanálise da documentação da Planalto e concluiu pela sua inabilitação, em face de, supostamente, a empresa não ter comprovado a prestação de serviços de limpeza hospitalar com quantitativo de postos equivalente a 50% (cinquenta por cento) do previsto para a contratação.

63. A narrativa dos fatos evidencia as irregularidades na condução da Dispensa de Licitação n.º 223/2012 (**Achado n.º 03**), sobretudo em função do erro grosseiro cometido pela AJL e da desorganização da SES como um todo. Ainda que o cumprimento da decisão que mandou suspender a sanção registrada no Sicaf não resultasse, necessariamente, na contratação da empresa Planalto (em função de outros requisitos de habilitação, como a qualificação técnica), a orientação equivocada da AJL (mesmo que em um parecer não vinculante) configura uma falha grave. Em função disso, o Poder Judiciário foi acionado novamente, a fim de que a inabilitação da Planalto, por motivo indevido, fosse suspensa. Porém, a SES também deixou de dar efetivo cumprimento a essa decisão judicial. Sob a justificativa de que era preciso realizar os pagamentos relativos ao contrato (suspensão judicialmente), a SES interrompeu os procedimentos necessários ao

¹⁷ Vide fls. 2391* a 2394*, 2562* e 3357*.



efetivo cumprimento de uma decisão judicial e, aparentemente, deixou o assunto ser esquecido por quase um ano.

64. É certo que a anulação – ou, no caso, a suspensão judicial – de um contrato administrativo não exonera a administração pública do dever de indenizar pelos serviços que já foram prestados, conforme dispõe o parágrafo único do art. 59 da Lei n.º 8.666/93¹⁸. Contudo, também é certo que poderia ter sido dado outro tratamento à decisão judicial, sem prejuízo aos pagamentos devidos – por exemplo, por meio da realização dos procedimentos para dar cumprimento à decisão judicial em autos apartados, com extração de cópias do processo originário.

III. Das prorrogações dos Contratos n.ºs 179/2013, 180/2013, 181/2013, 182/2013, 186/2013, 187/2013, 79/2014, 85/2014 e 87/2014 (Achado n.º 04)

65. As contratações foram feitas com base no art. 24, IV, da Lei n.º 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;” (Grifou-se).

66. Apesar da clareza do comando legal, que veda a prorrogação de contratos emergenciais, a SES procedeu a prorrogação dos Contratos n.ºs 179/2013, 180/2013, 181/2013, 182/2013, 186/2013, 187/2013, 79/2014, 85/2014 e 87/2014, conforme consolidação do quadro abaixo.

¹⁸ Parágrafo único. A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa.



Quadro 7: Fundamentos apresentados para prorrogação contratual

Contratos	Fundamento da prorrogação
179/2013, 180/2013, 181/2013, 182/2013, 186/2013, 187/2013	Art. 57, II e §4º, da Lei n.º 8.666/93 ¹⁹ .
79/2014, 85/2014 e 87/2014	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).

67. 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.

68. Em relação aos contratos firmados e prorrogados em 2014, considerando que o Decreto Distrital nº 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 adotasse qualquer procedimento legal.

69. 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.

70. 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**), devendo a SES se manifestar sobre o assunto.

IV. Do pagamento de despesas sem cobertura contratual (Achado n.º 05)

71. A prestação de serviços sem cobertura contratual afronta o art. 60, caput, da Lei n.º 4.320/64, bem como o parágrafo único do art. 60 da Lei n.º 8.666/93, abaixo transcritos:

“Lei n.º 4.320/64

¹⁹ 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.



Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho."

"Lei n.º 8.666/93

Art. 60. (...)

Parágrafo único. É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento."

72. A despeito disso, em diversos períodos, foram executados serviços sem cobertura contratual, como demonstrado nos quadros abaixo:

Quadro 8: Pagamentos de despesas sem cobertura contratual já analisados pelo TCDF

Empresa	Decisão	Período sem cobertura contratual	Quantidade de dias	Multa aplicada (R\$)
APECE SERVICOS GERAIS LTDA	Decisão n.º 1.835/2015 (HRSM)	16/5/12 a 18/10/12	155 dias	2.000,00
EMPRESA JUIZ DE FORA DE SERV. GERAIS LTDA	Decisão n.º 5.040/2013	2/6/12 a 13/10/13	498 dias	R\$ 4.679,20
IPANEMA EMP. DE SERV. G. E TRANSP. LTDA	Decisão n.º 4.849/2013	2/6/12 a 13/10/13	498 dias	R\$ 4.679,20

Quadro 9: Pagamentos de despesas sem cobertura contratual não analisados pelo TCDF

Empresa	Referência	Período sem cobertura contratual	Quantidade de dias
APECE SERVICOS GERAIS LTDA	Lote 01 de 2011	2/6/12 a 13/10/13	498 dias
	HRSM	19/10/12 a 13/10/13 (em discussão no Processo n.º 14.821/2014)	359 dias
	Unidades contratadas em 2012	17/4/13 a 13/10/13	179 dias
	Contratação de 2015	11/1/15 a 9/4/15	88 dias
DINAMICA ADMINISTRACAO, SERV. E OBRAS LTDA.	Lote 01/2011 e Contratação de 2015	2/6/12 a 13/10/13 e 11/1/15 a 9/4/15	586 dias



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Proc: 14.260/14
 Fl. 187

Empresa	Referência	Período sem cobertura contratual	Quantidade de dias
IPANEMA EMP. DE SERV. G. E TRANSP. LTDA	Contratação de 2015	11/1/15 a 9/4/15	88 dias

73. Como se verifica, alguns períodos sem cobertura contratual já foram analisados por este Tribunal (ver Quadro 8: Pagamentos de despesas sem cobertura contratual já analisados pelo TCDF), tendo resultado, em todos os casos, na aplicação de multa ao responsável. Diante disso, faz-se necessário que a SES se manifeste acerca dos demais períodos, ainda não analisados (discriminados no Quadro 9: Pagamentos de despesas sem cobertura contratual não analisados), a fim de se apurar as responsabilidades em tais períodos.

V. Dos parâmetros da contratação (Achado n.º 06)

74. A Instrução Normativa n.º 02, de 30 de abril de 2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – IN n.º 02/2008 – dispõe, na esfera federal²⁰, sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. A referida norma estabelece, dentre outras disposições, modelos de planilhas de custos e orientações específicas para a contratação de serviços limpeza, inclusive estabelecendo parâmetros de produtividade.

75. Tendo em vista a falta de norma análoga, o TCDF determinou que os modelos de planilhas de custos instituídos naquela norma fossem utilizados nas contratações emergenciais de prestação de serviços pelo DF. É o que se extrai do item IV da Decisão n.º 3.093/2011, de 5/7/11²¹.

76. Em 23 de abril de 2012, a Subsecretaria de Logística, da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Distrito Federal (atual Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão), exarou a Ordem de Serviço n.º 7²², a qual instituiu critérios para implantação de postos aos serviços de vigilância patrimonial e de limpeza e conservação no âmbito da Administração do Governo do Distrito Federal.

77. A partir de 24/2/15, com a entrada em vigor do Decreto Distrital n.º 36.063/2014, de 26 de novembro de 2014, a observação da IN n.º 02/2008 passou a ser obrigatória, no DF, em sua integralidade.

78. Dessa forma, de 2011 a 2014, a contratação de serviços de limpeza no DF foi regida por diferentes regras. Contudo, ainda que, em 2011, apenas a

²⁰ Para órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG.

²¹ O Tribunal, por maioria, de acordo com o voto do Relator, decidiu: (...) 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 n.º 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; (...)

²² Publicada no DODF n.º 83, de 26/4/12, página 19.



utilização dos modelos de planilhas de custos instituídos pela IN n.º 02/2008 fosse obrigatória (por força da Decisão TCDF n.º 3.093/2011), observa-se que essa norma foi utilizada também para justificar os parâmetros quantitativos do Contrato n.º 176/2011²³, o qual, por sua vez, foi usado como parâmetro do Contrato n.º 179/2013. Isso pode ser verificado, por exemplo, na manifestação, abaixo transcrita, da Diretoria Geral de Saúde de Santa Maria, de 9/10/12:

*“(...) do que se trata da contratação do serviço de limpeza e higienização deste hospital, registra-se que a **legislação vigente referente a esse assunto é a Instrução Normativa MPOG n.º 02, de 30 de abril de 2008.***

Tal legislação em seu artigo 43 especifica que ‘Os serviços serão contratados com base na área física a ser limpa, estabelecendo-se uma estimativa do custo por metro quadrado, observadas a peculiaridade, produtividade, periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação’.

Nesse sentido, ressalta-se que a legislação trata das áreas físicas críticas e semicríticas como sendo áreas hospitalares, nas quais são necessários a cada 330m² três serventes no período de 24 horas. Totalizando a real necessidade de 175 serventes exclusivos nessas áreas (19.239,88m²).” (fl. 1023 do processo administrativo n.º 060.005.229/2012, volume 5. Grifou-se.)

79. A suposta necessidade de 3 serventes a cada 330m² de área hospitalar a ser limpa foi obtida, possivelmente, a partir do art. 44, V, da IN n.º 02/2008, nestas palavras:

*“Art. 44 Nas condições usuais serão adotados índices de produtividade por servente **em jornada de oito horas diárias, não inferiores a:***

V - áreas hospitalares e assemelhadas: 330m².” (Grifou-se).

80. Em face desse dispositivo, a SES considerou que, como nas áreas críticas e semicríticas²⁴ os serviços deveriam ser prestados 24 horas por dia, seriam

²³ Embora o Contrato n.º 176/2011 já tenha sido apreciado pelo TCDF (Ver Quadro 1: Serviços prestados pela Apecê Serviços Gerais Ltda.), os parâmetros dessa contratação foram seguidos pelas demais, motivo pelo qual os dados relativos à quantidade de pessoas envolvidas nesse contrato estão sendo usados como referência para análise dos demais contratos para o mesmo objeto/local.

²⁴ Os Projeto Básico que precedeu o Contrato n.º 176/2011 definiu as áreas críticas e semicríticas da seguinte forma:

“10.2.1. Áreas críticas: são áreas que oferecem maiores riscos de transmissão de infecção, ou seja, áreas que realizam um grande número de procedimentos invasivos e/ou que possuem pacientes de alto risco, com sistema imunológico comprometido, ou ainda, aquelas áreas que por suas especificidades necessitam que seja minimizada a presença de microorganismos patogênicos (...);



necessários 3 funcionários por dia, para cada 330 m² de área hospitalar²⁵. Também seriam necessários funcionários para limpeza das demais áreas do hospital (externas, administrativas, fachadas, etc).

81. Porém, embora pareça plausível, esse raciocínio não se sustenta. O Projeto Básico²⁶ que antecedeu o Contrato n.º 176/2011 previu que alguns postos de trabalho cumpriram jornada de 12x36 (12 horas de trabalho seguidas de 36 horas de descanso), de domingo a domingo. Sabe-se que cada posto 12x36 utiliza 2 funcionários, de forma que o período trabalhado por um dos funcionários coincida com a folga do segundo, turno a turno. Portanto, para preencher um posto 24 horas por dia em jornadas de 12x36, são necessários 4 funcionários (e não 3, como alegado anteriormente): 2 para o período diurno e 2 para o período noturno, todos alternando-se para manter o posto permanentemente coberto.

82. Contudo, é preciso considerar que a IN n.º 02/2008 estabeleceu a produtividade para os serviços de limpeza mais comuns, isto é, aqueles executados no período diurno, em jornada de 8h diárias (art. 44, *caput*). Para os serviços executados em período noturno e/ou com jornada de 12x36, não foram estabelecidos os critérios de produtividade.

83. No entanto, para o período diurno, é possível considerar que a produtividade por hora dos funcionários que laboram 8 horas diárias seja a mesma daqueles que trabalham 12 horas por dia de trabalho. Dessa forma, a produtividade de 330m², numa jornada de 8h diárias, equivale a 41,25m² por hora (330/8). Logo, para uma jornada de 12h diárias (desconsiderando-se 1h de intervalo intrajornada²⁷), a produtividade mínima seria de 453,75 m² por funcionário (41,25x11).

84. Em relação ao turno de trabalho, é razoável supor que a produtividade do turno noturno seja superior à do turno diurno. Isso porque o fluxo de pessoas (médicos, pacientes e visitantes) diminui sensivelmente à noite, mesmo nas unidades que funcionam 24h por dia, o que reduz, consequentemente, a demanda pelos serviços de limpeza nesse período.

85. Nesse sentido, o Pregão n.º 353/2012²⁸ do Hospital Universitário de Brasília – HUB – estabeleceu produtividades distintas²⁹ não apenas em função do tipo de área hospitalar, mas também do turno em que os serviços são prestados, conforme quadro abaixo:

10.2.3. Áreas semicríticas: são áreas ocupadas por pacientes com doenças infecciosas de baixa transmissibilidade e doenças não infecciosas (...)” (fl. 11 e 12 do processo n.º 060.013.822/2011).

²⁵ Isto é, 3 funcionários trabalhando 8h por dia. 3 x 8 = 24h+

²⁶ Item 20.1.3 do Projeto Básico: “Na Unidade do Hospital Regional os serviços serão prestados de segunda a sábado (exceto nas unidades que funcionam 24 horas diariamente) (...)” Fl. 25 do processo n.º 060.013.822/2011.

²⁷ Conforme previsão do item IV do Enunciado de Súmula n.º 437 do Tribunal Superior do Trabalho: “Ultrapassada habitualmente a jornada de seis horas de trabalho, é devido o gozo do intervalo intrajornada mínimo de uma hora, obrigando o empregador a remunerar o período para descanso e alimentação não usufruído como extra, acrescido do respectivo adicional, na forma prevista no art. 71, caput e § 4º da CLT.”

²⁸ Associado eletronicamente aos autos.

²⁹ Importante frisar que não apenas a produtividade, mas também o custo por homem varia de acordo com o tipo de área a ser limpa. Fatores como a incidência do adicional de insalubridade, insumos de limpeza, horário da prestação dos serviços e escala de trabalho impactam diretamente no custo.



Quadro 10: Produtividade por tipo de área – HUB

Tipo de Área	Produtividade - diurno	Produtividade - noturno
Circulação		
Crítica	600 m ²	1000 m ²
Semicrítica	600 m ²	1300 m ²
Não crítica	800 m ²	(serviço dispensado no turno noturno)
Operacional		
Crítica	330 m ²	700 m ²
Semicrítica	330 m ²	900 m ²
Não crítica	600 m ²	(serviço dispensado no turno noturno)

Fonte: Edital de Pregão n.º 353/2012/HUB, pg. 75, com adaptações. Associado digitalmente aos autos.

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.

Quadro 11: Quantidade de serventes de limpeza – HRSM

Tipo de área	Área (m ²)	Produtividade (m ² /servente)	Periodicidade	Quantidade de funcionários (área / produtividade)
Não crítica e administrativa (serviços prestados 44h semanais, diurno)	12.141,49	600,00	Diário	20,24
Crítica e semicrítica (serviços prestados 24h por dia, em jornada 12x36)	19.239,88	453,75	Diário	169,61
Externa	9.474,67	1.200,00	Diário	7,90
Verde	427,33	1.200,00	Diário	0,36
Esquadria	3.452,20	3.025,00 ³⁰	Mensal	1,14

³⁰ A produtividade diária dos serviços de limpeza de esquadrias e fachadas envidraçadas com exposição a risco é de 110m² por dia. Contudo, em regra, esses serviços são prestados, pelo menos, mensalmente (podendo ser em outras periodicidades, como bimestral ou trimestral). Dessa forma, a produtividade por hora



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

Proc: 14.260/14
 Fl. 191

Envidraçada	13.808,81	3.025,00	Mensal	4,56
Ambulância	-	-	-	1,00
Total	58.544,38	-	-	204,80
Quantidade máxima:				205,00
Quantidade contratada:				240,00
Quantitativo em excesso (mínimo)				17,07%

Fonte: elaboração própria, com base nos seguintes dados: Áreas: fls. 58 a 63 do processo n.º 060.013.822/2011³¹; produtividades e periodicidades: art. 44 da IN n.º 02/2008, exceto para serviços prestados em jornada 12x36, cuja produtividade foi estabelecida conforme parágrafo 83 deste Relatório

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 correspondentes³³.

do servente seria de 13,75 m²/h (110m² por dia / 8 horas diárias). Considerando-se uma jornada mensal de 220h/mês, a produtividade mensal será de 13,75 x 220 = 3.025 m²/mês.

³¹ Destaca-se que, no Contrato n.º 179/2013, a quantidade de postos foi justificada pelo Termo de Referência do Contrato n.º 130/2012 – ver fl. 145 do processo administrativo n.º 060.011.851/2013.

³² Contudo, como as demais áreas superam as áreas de laboratório, a aproximação feita não diminui indevidamente a quantidade de postos.

³³ Na verdade, o levantamento das áreas das unidades de saúde é uma das justificativas apresentadas pela SES para, até hoje, não ter sido realizada a licitação para os serviços de limpeza, assunto que será melhor abordado no Item IX.1 deste Relatório. Outrossim, na Dispensa de Licitação n.º 223/2012, foram disponibilizadas as áreas totais das unidades de saúde cujos serviços de limpeza foram contratados naquela oportunidade, mas sem nenhum detalhamento. Com apenas essa informação, não é possível fazer uma análise adequada do dimensionamento da força de trabalho.



89. Dessa forma, verifica-se a falta de justificativa, ou a insuficiência desta, para os quantitativos contratados (**Achado n.º 06**), o que demanda a manifestação da SES.

VI. Dos requisitos de habilitação técnica exigidos (Achado n.º 07)

90. Como já mencionado (parágrafo 8 deste Relatório), o voto condutor da Decisão n.º 6.213/2014 determinou que, no exame deste Processo, fosse considerada a peça inicial do Processo n.º 38.092/2013 (Representação n.º 21/2013-MF/e-DOC n.º 37C3A663), bem como o voto condutor da referida Decisão.

91. Contudo, verifica-se que, em função da mencionada Decisão, a análise já feita pelo Corpo Técnico – CT – acerca da habilitação técnica exigida na Dispensa de Licitação n.º 137/2012 ainda carece de apreciação pelo e. Plenário.

92. Nesse sentido, transcreve-se, abaixo, o posicionamento outrora defendido pelo CT:

“34. Quanto à exigência de atestar postos de serviços hospitalares correspondentes a 50% daqueles previstos em cada lote, para os quais apresente proposta, devemos lembrar que esta Corte tem alertado seus jurisdicionados que esse é o percentual máximo a ser exigido, para exemplificar transcrevemos trechos de duas delas:

‘b) quanto à qualificação técnico-operacional, rever os quantitativos mínimos exigidos no edital e nos demais certames que vier a promover, de forma que representem no máximo 50% do total de cada item mais relevante do serviço, salvo em casos excepcionais, quando houver justificativa fundamentada, em observância ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, c/c os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, inciso II, da Lei nº 8.666/93;’ (Decisão nº 781/2011)

‘d) reformule a exigência técnica prevista no item 9.6.3, b, II, para permitir o aceite de 1 (um) ou mais atestados de capacidade técnica, bem como reduza o número de horas exigidas para no máximo 50% da estimativa de execução, nos termos dos Acórdãos TCU nºs 2088/2004 e 1284/2013;’ (Decisão nº 1491/201412)

(...)

36. Como se sabe, a SES/DF possui uma rede de unidades espalhadas por todo o DF, o que faz com que cada um dos lotes antes identificados contemple um universo de postos de trabalho superior àquele disponível às empresas do ramo, atuantes no âmbito do DF, fora do contexto público.

37. Ademais, ao requerer a demonstração de qualificação técnico-operacional equivalente a 50% dos postos de trabalho previstos para cada lote do certame, quantitativo máximo admitido, e exigindo que eles sejam prestados em ambiente hospitalar, estará desvirtuando o critério adotado, na medida em



que alguns desses postos de serviços têm caráter eminentemente administrativo.

(...)

43. Assim, entendemos conveniente que seja determinado à SES/DF que atente para evitar a adoção de critérios que podem restringir 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 Saúde do DF.” [Informação n.º 170/2014, de 25/9/14, fls. 153 a 164 do Processo n.º 38.092/2013. Grifou-se.]

93. As considerações feitas anteriormente pelo CT permanecem oportunas. Ademais, como já demonstrado nestes autos, a IN n.º 02/2008 estabeleceu que a contratação de serviços de limpeza deve ser feita por área. Esta, por sua vez, deve ser segregada com o maior nível de detalhamento possível, uma vez que tanto o custo mensal do profissional quanto a sua produtividade variam de acordo com o tipo de área a ser limpa. Não obstante, a capacitação técnica da empresa deve ser compatível com os tipos de área objeto da contratação, sendo ilícito exigir capacitação exclusiva em serviços hospitalares, se os serviços não são prestados exclusivamente nesse tipo de área.

94. Outro fator que pode restringir a competitividade da contratação dos serviços de limpeza é a quantidade de lotes em que estes foram divididos. Nesse passo, destaca-se que se encontra em andamento a licitação para a contratação de serviços de vigilância no âmbito da SES, conforme Edital de Pregão n.º 17/2015-SGC/SEPLAG³⁴. Nesse certame, os serviços de vigilância para a SES foram divididos em 9 lotes (Lotes 7 a 15 do referido Edital, pág. 142), ao passo que, nas contratações emergenciais analisadas, os serviços de limpeza eram divididos em apenas 4 lotes.

95. Nesse sentido, destaca-se a previsão do art. 23, §1º, da Lei n.º 8.666/93, abaixo transcrito:

“§1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”

96. Portanto, a segregação das áreas por tipo, a exigência de atestados de capacidade técnica compatíveis com tais áreas, bem como a divisão

³⁴ E-DOC n.º C38E75DA-e, constante do Processo n.º 12.593/2016.



do objeto no maior número de parcelas técnica e economicamente viáveis, sem perda da economia de escala, são medidas que se impõem.

97. Destaca-se que a implementação dessa medida não depende, necessariamente, da realização de regular procedimento licitatório. Em outras palavras, não se pode admitir a realização de sucessivas contratações emergenciais – ou prestação de serviços sem cobertura contratual – sempre nos mesmos moldes, durante mais de 10 anos. Ainda que o certame para a contratação dos serviços sob análise não seja concluído antes do vencimentos dos contratos vigentes, os requisitos mínimos mencionados neste Relatório devem ser observados nas novas contratações, mesmo que emergenciais.

VII. Do possível conluio (Achado n.º 08)

98. Outra discussão transferida do Processo n.º 38.092/2013 para estes autos refere-se ao possível conluio entre 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.

99. Nesse sentido, reafirma-se o posicionamento apresentado pelo CT naquele Processo, conforme transcrição abaixo:

“46. Antes de abordarmos a questão trazida pela empresa Planalto, acerca do vínculo familiar entre os sócios das empresas que participaram da DL nº 137/2012, necessário ratificar informação trazida aos autos, conforme documentos constantes às folhas 113/117, que há cerca de 10 anos os serviços de limpeza e conservação dos próprios da SES/DF vêm sendo loteados entre as empresas Juiz de Fora, Ipanema, Dinâmica e Apecê.

47. Inicialmente decorrentes da Concorrência nº 14/2004, os Contratos nºs 105 a 108/2004 vigoraram até o ano de 2010. A partir daí os serviços foram executados por meio de contratos emergenciais, nos quais as empresas contratadas são as mesmas, e até sem cobertura contratual (período entre 05/06/12 e 13/10/13).

48. Consulta à base de dados do Serviço Federal de Processamento de Dados – Serpro (fls. 141/152), que contempla os cadastros de pessoas físicas e jurídicas, ratifica boa parte das informações denunciadas, acerca do vínculo familiar entre os sócios das empresas que participaram da DL nº 137/2012:

- os sócios da empresa Aval são filhos dos sócios da empresa Ipanema;*
- os sócios da empresa Agroservice são sobrinhos dos donos da empresa Ipanema e primos dos sócios da empresa Aval; e*



- o sócio administrador da empresa Real DP é filho da sócia administradora da empresa Apecê.

(...)

51. Em que pese referida pesquisa acerca dos quadros societários não seja suficiente para caracterizar a existência de conluio na DL nº 137/2012, quando analisada junto às demais informações aqui delineadas, pode, no mínimo, indicar a necessidade de apuração por parte de quem tem competência para tal, razão pela qual sugerimos que seja dado conhecimento ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT das análises aqui empreendidas, para as medidas que entender pertinentes" [Informação n.º 170/2014, fls. 162 a 163 do Processo n.º 38.092/2013].

100. Dessa forma, entende-se que os autos devem ser encaminhados para o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios para averiguação da possível ofensa ao art. 90 da Lei n.º 8.666/93³⁵, bem como de outras infrações penais.

VIII. Dos pagamentos efetuados em meses que não possuem 30 dias exatos (Achado n.º 09)

101. O prazo da vigência dos contratos foi estabelecido em **dias**, em respeito ao comando do Art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93³⁶. Já seus valores totais foram obtidos por meio **da multiplicação do valor mensal por 6** (fazendo-se a conversão de 180 dias em meses, considerando-se meses comerciais, de 30 dias).

102. No entanto, diferentemente da vigência contratual, que, nos contratos emergenciais, é estabelecida em dias, a cobrança não deve ser feita pelos dias de serviço prestado, mas sim mensalmente (**Achado n.º 09**). Isto porque os custos contratuais de serviços terceirizados possuem base mensal, não diária.

103. O salário, por exemplo, possui valor fixo mensal, independentemente da quantidade de dias trabalhados no mês (isto é, não se recebe mais pelo trabalho executado num mês de 31 dias, nem menos pelo trabalho executado no mês de fevereiro, que possui menos de 30 dias – desde que se trabalhe o mês completo, logicamente).

³⁵ Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

³⁶ 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;**



104. Outros custos, porém, possuem base diária, como o vale-transporte e o vale-alimentação. No entanto, esses custos são estimados para o período total da execução do contrato e convertidos para a periodicidade mensal. Com isso, em determinados meses, o valor pago pela contratante em virtude dessas rubricas excederá o gasto efetivo da contratada; nos demais meses, entretanto, o gasto excederá o valor pago, de forma que, em média, os valores pagos e gastos se igualem.

105. Corroborando com esse entendimento, os pagamentos realizados à empresa Dinâmica nos anos de 2012 (parte decorrente do Contrato n.º 180/2011, parte decorrente de serviços sem cobertura contratual) e 2013 (parte decorrente de serviços sem cobertura contratual, parte decorrente do Contrato n.º 187/2013), foram exatamente os mesmos, em cada mês³⁷, independentemente da respectiva quantidade de dias.

106. Porém, para as demais empresas, os pagamentos foram realizados **proporcionalmente ao número de dias do mês**. Para tanto, tomou-se o valor mensal estabelecido no contrato, ou no último contrato válido, nos casos de prestação de serviços sem cobertura contratual, e fez-se a conversão para o valor diário, dividindo-se aquele valor por 30. Posteriormente, multiplicou-se o valor diário pelo número efetivo de dias do mês faturado.

107. Com esse procedimento, o valor das faturas dos meses de 31 dias superou o valor das faturas dos meses de 30 dias em 1/30 (um trinta avos) do valor mensal. Em contrapartida, nos meses de fevereiro, o valor pago restou inferior ao valor mensal, em 1 ou 2 trinta avos (a depender do número de dias do mês de fevereiro: 28 ou 29).

108. Em resumo, em anos não bissextos³⁸, o valor pago extrapolou o valor contratado em 5/360 avos, ou 1,38%. Nos anos bissextos, a extrapolação atingiu o montante de 1,66% do valor contratado (6/360). Deve a SES se manifestar acerca do assunto.

IX. Da morosidade na realização do certame licitatório (Achado n.º 10)

109. Dos processos administrativos analisados, extraem-se diversas justificativas apresentadas pela SES para, até a data de hoje, não ter sido concluída a licitação para prestação dos serviços de saúde, como se analisa nos tópicos a seguir.

IX.1. Medição das áreas a serem limpas

110. Como já abordado, com a edição da Ordem de Serviço n.º 07/2012- Seplag, a contratação de serviços de limpeza, no DF, passou a ser feita,

³⁷ Ver processo administrativo n.º 060.000.068/2012 (fls. 287 e 288, volume 2; 611 e 615, volume 3; 898 e 899, volume 4; e 1191 e 1192, volume 5), no qual se observa que, nas competências de janeiro a abril, o valor cobrado foi exatamente o mesmo: R\$ 3.327.554,97.

³⁸ Isto é, anos com 365 dias corridos.



obrigatoriamente, com base na área a ser limpa, conforme art. 3º da norma, abaixo transcrito:

“Art. 3º Para os serviços de limpeza e conservação executados em edificações e complexos, deverão ser observados os seguintes parâmetros:

I – o número de postos de serventes será calculado com base na área física a ser limpa, observadas a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada tipo de serviço e as condições do local objeto da contratação;

II – o número de postos de encarregados será calculado na relação de 1 (um) encarregado para cada 30 (trinta) serventes ou fração, podendo ser reduzido a critério da autoridade competente;

III – nas condições usuais, não obstante a periodicidade dos serviços contratados, serão adotados os seguintes índices de produtividade, por servente, em jornada de 8 (oito) horas diárias e com frequência diária, não inferiores a:

a) Áreas internas:	
Áreas administrativas	600 m ²
Laboratórios	330 m ²
Almoxarifados, galpões e oficinas	1.350 m ²
Áreas com espaços livres – saguão, hall e salão	800 m ²
Auditórios, teatros e assemelhados	1.800 m ²
Garagens cobertas e subterrâneas	3.000 m ²
b) Áreas externas:	
Limpeza dos pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações, pátios e áreas verdes	1.200 m ²
Varrição de passeios e arruamentos	6.000 m ²



<i>Coleta de detritos em pátios e áreas verdes</i>	<i>100.000 m²</i>
<i>c) Esquadrias e fachadas externas:</i>	
<i>Face externa com exposição a situação de risco</i>	<i>110 m²</i>
<i>Face externa sem exposição a situação de risco e face interna</i>	<i>220 m²</i>
<i>d) Áreas hospitalares e assemelhadas</i>	<i>330 m²</i>

§ 1º Considerar-se-á área externa aquela não edificada, mas integrante do imóvel em que a limpeza e conservação serão realizadas pela empresa contratada.

§ 2º Considerar-se-á limpeza de fachadas envidraçadas, externamente, somente aquelas cujo acesso para limpeza exija equipamento especial.”

111. Atualmente, a contratação de serviços de limpeza é regida pela IN n.º 02/2008³⁹, que também estabelece a obrigatoriedade de contratar com base na área a ser limpa, conforme arts. 43 e 44, abaixo transcritos:

“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 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. 44 Nas condições usuais serão adotados índices de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias, não inferiores a:

I - áreas internas: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

a) Pisos acarpetados: 600 m²; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

b) Pisos frios: 600 m²; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

³⁹ Recepcionada no DF por meio do Decreto n.º 36.036/2014.



c) Laboratórios: 330 m²; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

d) Almoxxarifados/galpões: 1350 m²; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

e) Oficinas: 1200 m²; e (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

f) Áreas com espaços livres - saguão, hall e salão: 800 m². (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

II - áreas externas: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

a) Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações: 1200 m²; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

b) Varrição de passeios e arruamentos: 6000 m²; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

c) Pátios e áreas verdes com alta frequência: 1200 m²; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

d) Pátios e áreas verdes com média frequência: 1200 m²; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

e) Pátios e áreas verdes com baixa frequência: 1200 m²; e (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

f) coleta de detritos em pátios e áreas verdes com frequência diária: 100.000 m². (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

III - esquadrias externas: (Redação dada pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

a) face externa com exposição a situação de risco: 110 m²; (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

b) face externa sem exposição a situação de risco: 220 m²; e (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

c) face interna: 220 m². (Incluído pela Instrução Normativa nº 3, de 16 de outubro de 2009)

IV – fachadas envidraçadas: 110 m², observada a periodicidade prevista no Projeto Básico; e (Redação dada pela Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009)

V - áreas hospitalares e assemelhadas: 330m². (Redação dada pela Instrução Normativa nº 04, de 11 de novembro de 2009)

§ 1º Nos casos dispostos neste artigo, será adotada a relação de um encarregado para cada trinta serventes, ou fração, podendo ser reduzida a critério da autoridade competente,



exceto para o caso previsto no inciso IV deste artigo, onde será adotado um encarregado para cada quatro serventes.

§ 2º Considerar-se-á área externa aquela não edificada, mas integrante do imóvel.

§ 3º Considerar-se-á a limpeza de fachadas envidraçadas, externamente, somente para aquelas cujo acesso para limpeza exija equipamento especial, cabendo ao dirigente do órgão/entidade decidir quanto à oportunidade e conveniência desta contratação.

§ 4º As áreas hospitalares serão divididas em administrativas e médico-hospitalares, devendo as últimas reportarem-se aos ambientes cirúrgicos, enfermarias, ambulatórios, laboratórios, farmácias e outros que requeiram assepsia similar, para execução dos serviços de limpeza e conservação.

§ 5º As produtividades de referência previstas neste artigo poderão ser alteradas por meio de Portaria da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. ”

112. Dessa forma, desde abril de 2012, seja por força da Instrução Normativa n.º 7/2012-Seplag, seja por força da IN n.º 02/2008, a contratação dos serviços de limpeza, no DF, deve ser feita de acordo com a área a ser limpa, com seu adequado detalhamento.

113. Contudo, nos processos administrativos analisados, uma das alegações da SES para que a licitação dos serviços de limpeza não tenha sido realizada é exatamente a dificuldade em fazer a medição das áreas a serem limpas, como se observa, por exemplo, no trecho abaixo transcrito:

“Conforme conhecimento dessa Diretoria, o entrave maior para a não conclusão da instrução do processo de contratação regular dos serviços de limpeza é a medição das áreas das diversas Unidades de Saúde da rede SES/DF, na forma determinada pela Instrução Normativa nº 02/MPOG, serviço que se arrasta há mais de um ano entre a DIAU e essa Diretoria.”
[Memorando n.º 40/2014-SULIS/SES, encaminhado à Diretoria de Engenharia, Arquitetura e Tecnologia – DEAT –, **em 24/3/14**, cópia constante da fl. n.º 2289, do volume 10, do processo administrativo n.º 060.006.209/2014].

114. Em face disso, **em 5/2/15**, a Subsecretaria de Logística e Infraestrutura da Saúde – SULIS – exarou despacho endereçado à Diretoria de Engenharia, Arquitetura e Tecnologia – DEAT – requerendo:

“ Quanto aos hospitais, UPAS, Clínicas da Família e Bases do SAMU, Unidades que tiveram as medições das áreas críticas, semicríticas, não críticas e terceirizadas concluídas, solicita-se



estabelecer qual o prazo necessário para finalizar as medições das demais áreas (área verde, fachada envidraçada, calçamento, esquadria interna, área impermeabilizada e terreno), considerando os recursos disponíveis atualmente;

*. No tocante as áreas que essa DEAT/SES não tiver condições de realizar as medições, em tempo hábil, deverá elaborar Projeto Básico, **no prazo máximo de 15 dias, a fim de realizar o processo licitatório visando à contratação de empresa especializada para a realização do serviço;** e*

. Elaborar documento/cronograma fazendo constar no mínimo: Nome da Unidade e quais iniciativas empreendidas para o início das medições em comento; para fins de elaboração de plano de ação e, também, subsidiar prestação de contas, especialmente, aos órgãos de controle interno e/ou externo, caso pleiteiem.” [Despacho S/N, constante da fl. n.º 2293, do volume 10, do processo administrativo n.º 060.0006.209/2014. O sublinhado não é do original].

115. Em outro trecho, de **15/6/13**, observa-se que, até aquela data, cerca de 60% das áreas já haviam sido medidas, como destacado abaixo:

*“O Projeto Básico/Termo de Referência está em fase de levantamento das áreas de toda a rede da SES, segundo a área técnica, já foi levantado cerca de 60% das áreas de toda a Rede. Ainda segundo a DIAU, **o PB/TR está sendo elaborado dentro dos critérios e parâmetros exigidos pela Ordem de Serviço n.º 07/2012 – Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento.** Existe uma dificuldade no levantamento desses dados, por isso ainda não foi concluído o PB/TR.” [Memorando n.º 312/2013-DFLCC/COR/SES, de 15/6/13, constante das fls. 6 e 7, do volume 1, do processo administrativo n.º 060.004.410/2014. Destacou-se].*

116. Dessa forma, ainda que se reconheça alguma dificuldade em classificar e medir as áreas, em função da grande quantidade de unidades de saúde e de sua capilaridade no DF, a ausência da medição das áreas, por si só, não justifica a não realização de licitação, desde 2009.

117. Primeiro, porque a exigência de contratar os serviços de limpeza em função da área a ser limpa **não se limita às contratações precedidas de procedimento licitatório**. Isto é, a partir de 2012, o critério de contratação em função da área deveria ser observado, ainda que as contratações fossem feitas por dispensa de licitação. Mesmo que a medição dessas áreas não fosse concluída – o que, segundo alegado pela SES, ocorreu –, mesmo assim, haveria obrigação de realizar o certame licitatório. Da mesma forma que, sob a justificativa de que o levantamento das áreas estava em andamento, foram feitas diversas contratações em função do número de postos de trabalho, por meio de dispensa de licitação, essa mesma justificativa poderia ser usada para realizar o regular procedimento



licitatório, ainda que por postos de trabalho. Contudo, se assim tivesse procedido, paralelamente à contratação regular, a SES deveria ter continuado o levantamento das áreas, a fim de que, assim que fosse possível, realizasse a contratação em função da área, conforme exigido pelas normas vigentes.

118. Em segundo lugar, a não realização da licitação também não se justifica porque seu objeto é parcelável, na forma do art. 23, §1º, da Lei n.º 8.666/93, nestes termos:

*“§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração **serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis**, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.”*

119. Isso quer dizer que, desde 2012, a licitação poderia ter sido feita, observadas as exigências de contratação em função da área, para aquelas unidades que já tivessem as medições finalizadas (que é o caso do HRSM, por exemplo). É claro que seria inviável realizar uma licitação para cada unidade de saúde, uma vez que poderia acarretar na perda da economia de escala (diversas unidades são de pequeno porte e contam com menos de 10 servidores de limpeza). Contudo, mesmo considerando-se a tradicional divisão dos serviços em apenas 4 lotes⁴⁰, a SES poderia ter concentrado as medições lote a lote e, à medida que o levantamento das áreas fosse concluído, realizado a licitação devida.

120. Conjugando-se os parágrafos acima, entende-se que a falta de levantamento de todas as áreas das unidades de saúde não justifica a não realização do devido procedimento licitatório. A despeito disso, para que a licitação seja realizada, basta observar o adequado parcelamento do objeto (em mais de 4 lotes, como já sugerido no Item VI deste Relatório); e realizar a contratação em função da área, para as unidades em que o levantamento já foi concluído, ou justificar a contratação por postos, nas demais unidades.

IX.2. Complexidade do Termo de Referência e interferências de órgãos externos

121. Outros fatores apresentados que supostamente impediram a realização do certame licitatório foram a complexidade do objeto e a interferência de órgãos alheios à SES, conforme se verifica nos trechos abaixo.

*“Inicialmente cabe aclarar que a contratação do serviço de limpeza, objeto do processo 060.014.950/2009, é **bastante complexa e faz-se necessária a interação com diversos outros da SES, muitos não subordinados à SUAG, como por***

⁴⁰ O que já foi criticado no item VI deste Relatório.



exemplo, a DIAU/SULIS, AJL, Gerência de Hotelaria, sem contar com análises e recomendações/determinações emanadas de Órgãos Externos, como a Procuradoria Administrativa do Distrito Federal da Procuradoria-Geral do Distrito Federal - PROCAD/PGDF, da Subsecretaria de Licitações da Secretaria de Planejamento e Orçamento – SULIC/SEPLAN, não podendo, portanto, esta Subsecretaria responder integralmente quais são as razões que levaram a não ultimação da contratação em questão.

(...)

Merece destacar também que a realização do processo licitatório até o dia 01/11/2012 estava sendo realizado pela SULIC/SEPLAN quando os dirigentes da SES, cientes da necessidade de imprimir maior celeridade na contratação, solicitaram que a contratação fosse realizada no âmbito desta Pasta.

(...)

No âmbito das unidades subordinadas a esta Subsecretaria, podemos citar como dificuldades principais:

a) apresentação de diversos termos de referência, (estando a última acostada no processo 060.014.950/2009, às fls. 3823/3862 e anexos) e, a cada atualização, faz-se necessária a verificação do novo termo de referência, pesquisa de preços, verificação da disponibilidade orçamentária, muitas das vezes sendo verificadas pendências e requerido o saneamento a quem competir;

b) convenções coletivas de trabalho: A cada ano, no mês de janeiro, os trabalhadores que prestam serviços na área de limpeza e higienização têm sua data-base o que resulta em reajustes no salário e conquistas sociais, impactando todos os custos atrelados, e, por conseguinte, sendo necessária a nova estimativa de custos para a contratação.

c) Dificuldades para atendimento às orientações emanadas pelos Órgãos de controle Interno e Externo bem como de recomendações emitidas pela PROCAD e AJL: sempre que a contratação é analisada pelos órgãos citados e emitida uma recomendação ou orientação afeta às atribuições regimentais desta Subsecretaria, faz-se necessária análise criteriosa e manifestação sobre o requerido, muitas das vezes necessitando de oitiva de outras áreas afetas ao tema para posterior consolidação.” [Despacho S/N, emitido pela Subsecretaria de Administração Geral em 21/1/14, constante das fls. 2794 a 2797 do processo administrativo n.º 060.000.066/2012 (volume 12). Destacou-se].

122. A alegada complexidade do objeto da contratação bem como a necessidade de manifestação de diversos órgãos – internos e externos – não são motivos suficientes para tamanha demora na realização da licitação. Isso porque a



contratação dos serviços de limpeza não se distingue da contratação de diversos outros serviços, que também se submetem à manifestação de vários órgãos e normas específicas, como é o caso dos serviços de vigilância e alimentação hospitalar, por exemplo.

123. Noutro passo, a transferência da realização do certame do órgão central de licitações do Governo do Distrito Federal (SULIC/SEPLAN) para a própria SES, em novembro de 2012, não acelerou a realização do certame, como era esperado.

124. Ademais, as alterações nas convenções coletivas de trabalho, em regra, afetam apenas alguns itens da planilha de custos e formação de preços, não sendo necessário refazer todo o trabalho já realizado até aquele momento, se for o caso. Outrossim, ainda que fosse necessário iniciar o trabalho a partir do nada, como tais alterações ocorrem apenas uma vez por ano, entende-se que haveria tempo suficiente para realizar uma licitação apenas com o interregno existente entre uma e outra convenção.

X. Falta de disponibilidade orçamentária (Achado n.º 11)

125. Por fim, destaca-se que a falta de disponibilidade orçamentária para a contratação como um todo também foi apresentada como justificativa para não realização da licitação, como se observa nos trechos abaixo.

“O processo regular está sendo analisado na SULIC/COPAC, ainda sem prazo previsto para a licitação. (...)”

Segundo informação da COPAC, a licitação ainda não aconteceu por falta de disponibilidade orçamentária para cobertura das despesas contratuais, fato que levou a Secretaria de Estado de Saúde a solicitar junto a Secretaria de Planejamento e Orçamento e Gestão do DF Crédito Orçamentário Suplementar para este fim.” [Despacho S/N, emitido pela Diretoria de Apoio às Unidades, em 15/8/12, constante das fls. 279 e 280 do processo administrativo n.º 060.008.932/2012 (volume 2). Grifou-se].

“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.” [Despacho n.º 1687/2013 – AJL/SES, de 11/10/13, constante da fl. n.º 155 do processo administrativo n.º 060.011.851/2013 (volume 1). Grifou-se].

126. Nesse sentido, destaca-se o contido no Art. 7º, §2º, inciso III, da Lei n.º 8.666/93:



“§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;”

127. Ocorre que, a despeito da alegada falta de orçamento para a integralidade do objeto da contratação, os serviços jamais deixaram de ser prestados, como já relatado, ora por meio de contratos decorrentes de dispensa de licitação, ora sem cobertura contratual. Nesse passo, consolida-se, no quadro abaixo, a autorização orçamentária inicial para o Programa de Trabalho (PT) n.º 10.122.6007.8517.6991 e os valores empenhados, para os anos de 2012 a 2014, no mesmo PT.

Quadro 12: Autorização orçamentária inicial x valores empenhados

Ano	Autorização orçamentária inicial (Programa de trabalho n.º 10.122.6007.8517.6991)	Total dos valores empenhados	Relação autorização orçamentária inicial / valores empenhados
2012	R\$ 65.000.000,00	R\$ 125.305.341,07	51,87%
2013	R\$ 92.590.607,00	R\$ 149.904.334,19	61,76%
2014	R\$ 60.630.000,00	R\$ 151.551.223,58	40,00%

Fonte: Elaboração própria, com dados obtidos por meio de:

i. Quadros de Detalhamento de Despesa (QDD) dos anos de 2012 a 2014, disponíveis em <http://www.seplag.df.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-gdf/184-lei-orcamentaria-anual.html>

ii. Consulta à base de dados do SIGGO.

128. Do quadro acima, destaca-se, em primeiro lugar, o baixo valor da autorização orçamentária inicial para a execução dos serviços (abaixo de 62% do valor empenhado no ano). Ainda que fosse esperado que a realização do certame licitatório reduzisse os valores executados, dificilmente tais valores atingiriam patamares tão baixos – considerando-se o histórico da execução dos serviços.

129. Fica evidenciado, assim, que a autorização orçamentária inicial para a contratação dos serviços de limpeza não era suficiente para suportar as despesas do respectivo exercício, considerando que o valor estimado do certame esteja próximo do valor empenhado em cada ano. Dessa forma, caso não houvesse



alteração na Lei Orçamentária Anual – LOA –, a realização do certame ficaria inviabilizada.

130. Não obstante, tal situação representa uma possível afronta aos arts. 27 e 28 da Lei n.º 4.320/1964, abaixo transcritos:

“Art. 27. As propostas parciais de orçamento guardarão estrita conformidade com a política econômica-financeira, o programa anual de trabalho do Governo e, quando fixado, o limite global máximo para o orçamento de cada unidade administrativa.

Art. 28 As propostas parciais das unidades administrativas, organizadas em formulário próprio, serão acompanhadas de:

I - tabelas explicativas da despesa, sob a forma estabelecida no artigo 22, inciso III, letras d, e e f;

II - justificação pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina.” [Grifou-se].

131. Apesar de ser possível, em tese, o ajuste do orçamento aprovado inicialmente, não era possível garantir, no momento da publicação da LOA, que os necessários créditos adicionais seriam aprovados durante o exercício. Logo, para uma despesa cuja estimativa seja de fácil mensuração (nem que seja pelo histórico dos anos anteriores), não se pode admitir uma autorização orçamentária tão abaixo do necessário, o que reclama a manifestação da SES acerca do assunto.

XI. Da Conclusão

132. Verificaram-se, nestes autos, os serviços de limpeza hospitalar executados na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES –, 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.

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

134. 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**), tanto nas situações em que a seleção foi precedida de um edital de dispensa de licitação (Contratos n.ºs 180/2011, 181/2011, 182/2011, 183/2011, 130/2012, 79/2014, 85/2014, 87/2014 e 223/2014) quanto naquelas em que foi feita seleção direta (Contratos n.ºs 179/2013, 180/2013, 181/2013, 182/2013, 186/2013 e 187/2013).



135. Foi identificado, também, que os serviços foram prestados com superfaturamento, que girou entre 11% e 36% (**Achado n.º 02**), como demonstrado no item II.3 deste Relatório e nos Papéis de Trabalho às fls. 139 a 159 deste Processo.

136. Não obstante, foram identificadas irregularidades na condução da Dispensa de Licitação n.º 223/2012 (processo administrativo n.º 060.008.932/2012), o que configura o **Achado n.º 03**. Foi observada a ocorrência de erro grosseiro da Assessoria Jurídico-Legislativa da SES, sucedido por diversos atos ilegais da Administração. Não obstante, não foi dado cumprimento a uma decisão judicial, sob a justificativa de que o processo administrativo não retornou ao setor competente para tanto.

137. Adiante, observaram-se indícios de 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**).

138. Em relação aos períodos em que os serviços foram prestados sem cobertura contratual (**Achado n.º 05**), consolidados no “Quadro 9: Pagamentos de despesas sem cobertura contratual não analisados”, entende-se que a situação reclama a manifestação da SES.

139. 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 –). No HRSM, a despeito de existirem as medidas das áreas a serem limpas, o quantitativo de postos contratados revelou-se, pelo menos, 17% acima do quantitativo adequado. Esse estado de coisas revela a falta de justificativa para os parâmetros da contratação (**Achado n.º 06**) e pode ser entendido como um ato de gestão irregular, acerca do qual a SES deve se manifestar.

140. Não menos importante, foi verificado que existem indícios de que os critérios de habilitação técnica exigidos pela SES 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, a exigência de atestados de capacidade técnica compatíveis com tais áreas, bem como a divisão do objeto no maior número de parcelas técnica e economicamente viáveis, sem perda da economia de escala, são medidas que podem aumentar a participação das entidades privadas nos serviços de limpeza da SES.

141. Nesse passo, reafirmou-se que existem suspeitas de conluio entre as empresas que prestam serviços de limpeza para a SES (**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. Em face disso, faz-se necessário encaminhar os autos ao Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT – para que proceda às apurações de sua competência.



142. 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.

143. Por fim, verificou-se a mora na realização do certame licitatório relativo ao objeto sob análise (**Achado n.º 10**). A principal alegação da SES para tal fato repousa na suposta dificuldade em se realizar a classificação e medição de todas as áreas a serem limpas. Como demonstrado neste Relatório, essa alegação não pode ser aceita por dois motivos. Primeiro, porque a exigência de contratar os serviços de limpeza por área não se restringe às contratações precedidas de certame licitatório. Isto é, da mesma forma que foi possível realizar as dispensas de licitação por postos de serviços, com as devidas justificativas, o mesmo poderia ter sido feito para realizar o certame licitatório (o que seria bem menos gravoso para o DF). Em segundo lugar, a licitação não precisaria ser feita para todas as unidades da SES de uma só vez. Seria possível fazer o levantamento das áreas por regiões e, à medida que esse trabalho fosse concluído, realizar as licitações.

144. 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. Portanto, faz-se necessária a manifestação da SES acerca dos valores estimados para a dotação orçamentária inicial do Programa de Trabalho n.º 10.122.6007.8517.6991, tendo em vista que, nos anos analisados, tais valores restaram muito abaixo do necessário para a prestação dos serviços.

XII. Sugestões

145. Em face do exposto, sugere-se ao egrégio Plenário desta Corte de Contas:

I – conhecer do Relatório Prévio de Inspeção nº 2.2026.16 (fls. 163 a 209);

II – autorizar:

a) o encaminhamento do mencionado Relatório:

1. ao Gestor da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF –, com fulcro com art. 1º da Resolução n.º 271/2014, para apresentação de considerações circunstanciadas acerca dos achados de inspeção, apontados no mencionado Relatório e na matriz de achados (fls. 160 a 162), observado o prazo improrrogável de 30 (trinta) dias;
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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO
SEGUNDA DIVISÃO DE ACOMPANHAMENTO

e-DOC 8E856767
Proc 14260/2014

Proc: 14.260/14
Fl. 209

Ltda. para, caso queiram, apresentar suas considerações acerca dos achados de inspeção, com fulcro no art. 2º, da Resolução n.º 271/2014;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento.

À consideração superior.

Brasília/DF, 22 de dezembro de 2016.

Henrique Eduardo de Oliveira
Auditor de Controle Externo

Senhor Secretário,

De acordo com a Instrução e com as sugestões propostas.

Divisão de Acompanhamento, de dezembro de 2016.

Marcos Aurélio dos Santos
Diretor