



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

Relatório Prévio de Inspeção nº 2.2027.17

Processo n.º: 9197/2017-e
Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF.
Assunto: Representação.
Ementa: Direito Administrativo. Representação nº 13/2017. Prazo à SES/DF e à empresa CEBRAS. Defesa da CEBRAS. Inspeção. Para conhecimento e manifestação quanto ao Relatório Prévio.

Senhor Diretor,

Cuidam os autos da Representação nº 13/2017-CF (e-DOC 0CA4D221-e), subscrita pela ilustre Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, nos termos da qual narra a ocorrência de fatos no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que a conduz a requerer:

“I. seja instaurado amplo processo de fiscalização para verificar as irregularidades acima indicadas no regular processo de licitação (060.012.623/2012), bem como o motivo pelo qual até o momento não se licitou, regularmente, o objeto em tela;

II. seja, imediatamente, determinada a autuação de processo específico para fiscalizar, em autos próprios, os contratos emergenciais 69/16 (Processo 060.001.323/2016) e o que for fruto da nova contratação emergencial, DL 122/2017 (Processo 060.001.286/2017); e

III. solicite-se à SES, esclarecimentos quanto ao motivo pelo qual o Processo 060.004.354/2013, que trataria de aquisição de equipamento para que a própria SES prestasse os serviços de esterilização, encontra-se parado, desde 28.4.2016.”

2. Quando do exame de admissibilidade da mencionada Representação, o Despacho Singular nº 138/2017-CRR (e-DOC 399D53D2-e) assim deliberou:

“I - conhecer da Representação nº 13/2017-CF;

II - conceder prazo de 15 (quinze) dias à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e ao CEBRAS – Centro de Esterilização do Brasil Ltda. (CNPJ nº 03.732.463/0001- 36), para que, querendo, manifestem-se quanto às questões de fato e de direito suscitadas na Representação citada no item anterior; e



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

III - autorizar:

a) o envio de cópia da Representação nº 13/2017-CF e desta Decisão à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e ao CEBRAS – Centro de Esterilização do Brasil Ltda., como subsídio ao exercício do direito ao contraditório e à ampla defesa que ora se concede;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para o exame de mérito das questões suscitadas na Representação.”

3. Ao longo da tramitação dos autos, verificou-se que a Corte concedeu prorrogação de prazo, Despacho Singular nº 162/2017-GCRR (e-DOC 07004563-e), para que o CEBRAS – Centro de Esterilização do Brasil Ltda. desse cumprimento ao item II supra. Em decorrência, foi apresentado o documento identificado pelo e-DOC C3533DF4-c.

4. Por outro lado, apesar de notificada (e-DOC 82822538-e) do Despacho transcrito no § 2º desta Informação, a SES/DF não apresentou qualquer manifestação.

5. Tendo em conta que a presente Instrução deverá abordar questões atinentes à execução do Contrato nº 69/2016, requereu-se a realização de inspeção (e-DOC 451501E0-e), sendo autorizada de pronto (e 2E7EC4F7-e).

6. Registre-se, ainda, tendo em vista o impacto no objeto da fiscalização:

- a existência do Processo nº 2524/2017-e, que cuida especificamente do Pregão Eletrônico nº 31/2017 (060.012.623/2012) e que restou fracassado; e
- apesar da Unidade Técnica (e-DOC 68C55B36-e) ter proposto tratar nestes autos apenas o Contrato nº 69/2016, haja vista a inexistência de indícios de irregularidade na DL nº 122/2017 e que o ajuste decorrente dessa Dispensa de Licitação sequer fora formalizado, o Despacho Singular nº 138/2017-CRR entendeu que não seria de bom alvitre descartar ou separar aspecto que poderia dificultar a compreensão do Tribunal.

7. Assim, este Relatório encontra-se subdividido nos seguintes tópicos:

I – Do Contrato Emergencial nº 69/2016

II – Da Dispensa de Licitação nº 122/2017

III – Do Processo 060.004.354/2013

IV – Da manifestação da empresa CEBRAS

V – Da Inspeção

VI – Conclusão e Sugestões



I – Do Contrato Emergencial nº 69/2016

8. Na Representação exordial foram abordados os seguintes aspectos acerca desse ajuste:

- teve como justificativa a não conclusão do processo regular e o encerramento da vigência do ajuste anterior em 22/02/2016 (Contrato nº 009/2010, firmado com a empresa FBM¹);
- o Contrato foi firmado com a empresa CEBRAS em 24/08/2016, por R\$ 1.132.143,00, para um período de 6 meses;
- durante o exercício de 2016 somente teriam sido pagos à CEBRAS R\$ 264.713,20. Por sua vez, nesse mesmo ano, para a anterior prestadora, haviam sido despendidos R\$ 1.429.509,79;
- a dispensa de licitação (DL nº 61/2016) que originou o Contrato nº 69/2016 sofreu diversas impugnações da empresa FBM (todas refutadas pela SES/DF), fato esse que acabou por beneficiar essa empresa, uma vez que ela teria prestado serviços sem cobertura contratual por 18 meses, além dos 60 meses do contrato anterior;
- apesar da ciência da necessidade de contratação ocorrer em 29/09/2014, as providências somente foram tomadas em 02/12/2014. Ademais, o Fundo de Saúde do DF indicou a inexistência de orçamento para a DL nº 61/2016, mas para permitir a prorrogação do ajuste anterior identificou orçamento em outro Programa de Trabalho;
- alguns itens incluídos no termo de referência seriam proibidos de reprocessamento pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa, conforme avisado pela empresa CEBRAS em 23/01/2013; e
- servidores da Gerência de Enfermagem se negaram a assinar o Termo de Referência, conforme indicado no despacho constante na folha 483 do Processo nº 060.012.623/2012.

9. Por sua vez, no Processo nº 2524/2017 identificamos dois instrumentos em que foram abordados aspectos do Contrato aqui examinado: representação da empresa FBM e ação judicial que tramita na 3ª Vara da Fazenda Pública do DF (Processo nº 2016.01.1.094984-9). Desses expedientes extraímos:

- Parecer elaborado em 02/06/2016, com base em visita técnica realizada nas instalações da empresa CEBRAS, teria identificado uma série de irregularidades, conforme consta nas folhas 1287/1291 do Processo nº 060.001.323/2016. Mesmo assim, a SES/DF teria firmado o Contrato nº 69/2016 com essa empresa. Por sua vez, a partir de setembro de 2016

¹ Tratado no âmbito desta Corte de Contas no Processo nº 9006/2017-e.



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

os hospitais da SES/DF elaboraram relatórios detalhados do serviço executado, nos quais constariam críticas e reclamações;

- a CEBRAS não cumpriria o prazo de 72 horas estipulado no item 8.6 do Projeto Básico, para retirar e devolver os produtos já esterilizados;
- da sentença prolatada na referida ação judicial, observa-se que o ato administrativo que classificou a empresa CEBRAS na DL nº 61/2016 foi considerado nulo, tendo em vista que não foram observadas as exigências técnicas do Projeto Básico. A seguir, trecho que subsidiou o mérito da sentença:

“O Projeto Básico para contratação de empresa especializada para prestação de serviço de reprocessamento de materiais médico-hospitalares previa, dentre outras coisas, as obrigações da contratada e a observância de critérios legais, dentre eles a RDC ANVISA 15 (fl. 211). Neste ponto, deve ser observado, dentre as “não-conformidades”, que o transporte não foi possível a realização de avaliação devido à ausência do veículo.

Ainda, não foi visualizada área de descarga para constatação se há barreira física dividindo os ambientes com acessos independentes e devidamente identificados. Da mesma forma, não haviam recipientes rígidos vazados de cores diferentes para transporte dos materiais sujos e limpos abertos, conforme previsão da Resolução RDC 15 da ANVISA, a qual dispõe sobre requisitos de boas práticas para o processamento de produtos para saúde e dá outras providências.

O artigo 104 da aludida Resolução, ao tratar do transporte, assim estabelece: O transporte dos produtos para saúde a serem encaminhados para processamento nas empresas processadoras ou na CME de funcionamento centralizado deve ser feito em recipiente exclusivo para este fim, rígido, liso, com sistema de fechamento estanque, contendo a lista de produtos a serem processados e o nome do serviço solicitante.

Além deste ponto, acerca da saúde ocupacional, a vistoria técnica constatou que o alvará sanitário estava vencido, sendo apresentado mero protocolo de renovação. Ainda, vale transcrever outro ponto da vistoria (fl. 328): Quanto aos critérios de Habilitação Técnica solicitados no Projeto Básico da fl. 757 não foi identificado cronograma de manutenção preventiva e corretiva item 13.1.7 do Projeto Básico, informado verbalmente, não foi apresentada documentação.

Quanto aos critérios para transporte dos produtos para saúde processados solicitados na fl. 753 do Projeto Básico, o horário informado foi de segunda à sexta-feira em horário comercial com uma hora de intervalo para almoço, não conforme com o item 8.1 do Projeto Básico.

Quanto a equipe responsável pela coleta dos produtos, empresa informou ser realizado por um funcionário, o próprio motorista, não conforme o item 8.2 do Projeto Básico.

Desta forma, o não atendimento aos requisitos previamente estabelecidos pelo Projeto Básico não possibilitaria a classificação da segunda requerida ao procedimento, sendo que ulterior conformação não é possível.



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

Apesar de se tratar de procedimento simplificado, de natureza excepcional, isto não exime a observância dos requisitos que são estabelecidos pela Administração no Projeto Básico.”

10. Da digitalização do Processo nº 060.001.323/2016², verificou-se constar os volumes I a VI, cuja última folha é a de nº 1.350.

11. No tópico denominado “V – Da Inspeção” foram registrados os principais andamentos desse Processo, bem como a análise dos Achados.

II – Da Dispensa de Licitação nº 122/2017

12. A Representação exordial não traz nenhum indício de irregularidade relacionada a esse certame, conforme afirmado na Informação nº 56/2017 (e-DOC 68C55B36-e).

13. Por sua vez, do Processo nº 2524/2017 extraímos as seguintes informações acerca desse certame:

- a vencedora do certame teria sido a empresa FBM. Embora ratificada em 10/05/2017, até a elaboração dessa instrução não havia sido identificada a contratação decorrente. Posteriormente, o Ofício nº 526/2017-GPG (e-DOC 53061470-e) noticiou que no DODF de 17/07/2017 a referida Dispensa foi reaberta; e
- observou-se distinção relevante entre a metodologia de cálculo do valor estimativo do PE nº 31/2017 e da DL nº 122/2017. Enquanto o primeiro certame tomou por base o menor valor entre os pesquisados, o segundo considerou a média e/ou mediana dos itens.

14. Da digitalização do Processo nº 060.001.286/2017 (e-DOC 271ED776-e), verificou-se constar 3 volumes, cuja última folha é a de nº 588.

15. No tópico denominado “V – Da Inspeção” foram registrados os principais andamentos desse Processo, bem como a análise dos Achados.

III – Do Processo 060.004.354/2013

16. De acordo com a Representante, apesar da existência do Processo nº 060.004.354/2013, objetivando a aquisição de equipamento de esterilização por gás plasma de peróxido de hidrogênio e sistema de limpeza a vapor, o mesmo se encontra parado desde 28/04/2016.

17. Outro ponto questionado acerca dessa possível aquisição é a verificação de que foram previstas as condições necessárias para instalação e

² e-DOCs: A1EBD9F1-e, AB4B57CD-e, D14546BB-e, BA2E83AC-e, 0D3342A8-e e 0793CC94-e.



funcionamento, para que não ocorram problemas semelhantes com o já verificado na aquisição do equipamento Pet-Scan, que se encontraria encaixotado desde 2013.

18. Assim, tendo em conta que a SES/DF não se manifestou nos autos, a inspeção abordará o estágio atual do referido processo e os argumentos que sustentam seu possível não andamento.

IV – Da manifestação da empresa CEBRAS

19. Por meio de seus advogados, mencionada empresa abordou os seguintes aspectos acerca do Contrato Emergencial nº 69/2016, que, ao nosso entender, merecem destaque:

- durante toda a execução do ajuste a CEBRAS não sofreu penalidade; e
- a continuidade dos serviços, após o fim da vigência do ajuste, encontrou respaldo na Cláusula Oitava desse Contrato.

20. Com relação ao Ato Convocatório da DL nº 122/2017, informou:

- a esterilização é uma das etapas que compõe o procedimento de reprocessamento;
- o Ato Convocatório deveria prever expressamente fase contestatória ou recursal (aos participantes), que deveria ocorrer logo após a emissão do parecer jurídico e antes da assinatura do contrato. Uma vez solicitada concessão de vistas aos autos, somente no dia da publicação de sua ratificação (data em que provavelmente o contrato já estaria assinado) a mesma fora concedida. A CEBRAS não teria obtido resposta de seu recurso;
- a empresa FBM não teria apresentado seu contrato social, o qual não menciona a atividade de reprocessamento. Assim, por não estar habilitada juridicamente para o certame, não poderia ser contratada; e
- para cumprir a necessidade de apresentação de autorização de funcionamento, a FBM teria trazido aos autos cópia da publicação de sua concessão no DOU e espelho de consulta no site da Anvisa (fls. 547 e 550 do Processo nº 060.001.286/2017). Inicialmente a Diretoria de Enfermagem não se manifestou favoravelmente à FBM. No entanto, posteriormente, sob o argumento de que a Anvisa teria informado que desde 2006 não mais exige autorização de funcionamento para prestadores de serviços de esterilização, a Diretoria de Enfermagem reviu seu posicionamento (fls. 551/552 e 565/566 do Processo nº 060.001.286/2017). Ora, o objeto da Dispensa era o reprocessamento de materiais, ademais, não havia amparo para que o dispositivo do Edital fosse dispensado. Por fim destaca que a licença sanitária apresentada pela FBM é apenas para o serviço de esterilização.



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

V – Da Inspeção

21. De início, eis por bem apresentar breve resumo de como foi prestado esse serviço, no âmbito da SES/DF, antes da entrada em vigor do Contrato Emergencial nº 69/2016, bem como relacionar os processos que tramitam nessa Corte, acerca do tema.

22. O primeiro processo que cabe registro é o de nº 30.524/09, o qual discorreu acerca dos Contratos Emergenciais de nºs 04 e 40/2009, firmados com a empresa FBM, que abrangem o período de janeiro de 2009 a fevereiro do ano seguinte. No decorrer da fiscalização, acabou sendo abordado o Contrato nº 09/2010, celebrado com a mesma empresa em 23/02/2010 e decorrente do Pregão Presencial nº 55/2009, que contemplou oito aditivos, prorrogando sua vigência até 22/02/2016 (ou seja, 72 meses, incluindo o prazo excepcional de que trata o § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/93).

23. Registre-se, ainda, a autuação do Processo nº 9006/2017, decorrente da Representação nº 12/2017-CF, que requer a apuração de possíveis irregularidades no Contrato nº 09/2010, bem como do período cuja execução ocorreu sem cobertura contratual, entre o fim desse ajuste e o início do Contrato Emergencial nº 69/2016.

24. Especificamente com relação ao Contrato Emergencial nº 69/2016, cabe destacar que o mesmo foi celebrado em 24/08/2016, com a empresa CEBRAS, e vigorou até 23/02/2017. Tendo em conta que o Pregão Eletrônico nº 31/2017 fracassou e que, até a data da conclusão desse Relatório a contratação decorrente da Dispensa de Licitação nº 122/2017 não havia sido firmada, os serviços vêm sendo prestados pela referida empresa, sem cobertura contratual, desde o fim da vigência do mencionado ajuste.

25. No que cabe à execução orçamentária-financeira dos contratos relacionados à prestação de serviços de reprocessamento de produtos termossensíveis, ao longo dos exercícios de 2016 e 2017, pesquisa ao Siscoex – Sistema de Controle Externo proporcionou a elaboração do Quadro seguinte:

Quadro I - Execução orçamentária-financeira (2016/2017)

CEBRAS – Centro de Esterilização do Brasil Ltda.						
NE	Data	Valor (R\$)	OB	Data	Valor (R\$)	Compet
2016ne03371	11/07/16	1.063.213,36	2016ob13058	09/12/16	113.727,80	set/16
			2017ob00947	30/01/17	150.985,40	out/16
			2017ob03017	28/03/17	297.407,68	nov-dez/16
			TOTAL		562.120,68	-
2017ne04188	21/06/17	271.350,67	2017ob07434	07/07/17	271.350,67	jan-fev/17
FBM Indústria Farmacêutica Ltda.						
2016ne02729	13/06/16	173.002,36	2016ob07381	13/06/16	173.002,36	jan/16
2016ne02840	17/06/16	85.118,49	2016ob07871	20/06/16	85.118,49	01 a 22/fev/16
2016ne02841	17/06/16	450.510,79	2016ob07872	20/06/16	450.510,79	23/fev a 29/abr/16
2016ne03941	16/08/16	435.410,35	-	-	-	30/abr a 30/jun/16
2016ne05234	19/10/16	285.467,80	-	-	-	01/jul a 14/ago/16
2016ne05946	26/11/16	900.000,00	2017ob00260	13/01/17	720.878,15	15/ago a dez/16
2017ne03941	12/06/17	749.421,64	2017ob06807	23/06/17	749.421,64	jul-set/14



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

26. Com base no Quadro anterior e em tudo que havia sido relatado nos tópicos precedentes, selecionaram-se processos que requeriam ser consultados, alguns apenas para serem atualizados com informações recentes. A seguir, quadro que resume os processos de interesse para estes autos:

Quadro II – Processos requeridos na inspeção

Processo	Assunto	Arquivos digitalizados
060.001.323/2016	Contrato Emergencial - CE nº 69/2016	associado ao Proc. 9197/17 e e- docs: A1EBD9F1-e, AB4B57CD-e, D14546BB-e, BA2E83AC-e, 0D3342A8-e e 0793CC94-e
060.011.003/2016	Processo de pagamento (CE nº 69/2016)	associado ao Proc. 9197/17
060.001.286/2017	DL nº 122/2017	associado ao Proc. 9197/17 e e- doc 271ED776-e
060.012.623/2012	Licitação regular (PE nº 31/2017)	associado ao Proc. 9197/17 e e- doc 6B68BDA3-e
060.004.442/2017	Novo processo de licitação regular (PE nº 241/2017)	associado ao Proc. 9197/17
060.004.354/2013	Processo de aquisição de equipamentos mencionado na Representação nº 13/2017	associado ao Proc. 9197/17
060.00027983/2017-64*	Novo processo para aquisição de equipamentos	associado ao Proc. 9197/17
060.002.496/2015	Processo de pagamento - 2016 (Contrato nº 009/2010)	associado ao Proc. 9197/17 e e- docs: 66449C25-e, D1EE40E0-e, 6CE41219-e e DBF9D31D-e
060.004.509/2014	Processo de pagamento - 2017 (Contrato nº 009/2010)	associado ao Proc. 9197/17 e e- docs: 08A6386F-e e BDFE1A45-e

*: Esse processo encontra-se cadastrado no Sistema Eletrônico de Informações – SEI.

27. No documento 68D979DA-e consta o resumo dos aspectos mais relevantes para este Relatório, de cada um desses processos.

28. A seguir, serão discorridos alguns aspectos requeridos pela Representação, bem como aqueles identificados pela fiscalização como relevantes.

V.1 – Possível tratamento diferenciado entre o procedimento regular (Proc. nº 060.012.623/2012) e o emergencial (Proc. nº 060.001.323/2016)

29. Assim discorreu a Representação nº 13/2017-CF:

72. Não é possível compreender a falta de licitação regular. Observa-se, assim, que, desde 8.8.2012 já havia termo de referência para a nova contratação. Apesar disso, os autos retornaram à Diretoria de Instrução por 15 vezes para supostas correções, conforme indicado pelo próprio setor que aponta a morosidade dessa contratação. Todavia, para a mesma contratação, só que emergencial, Contrato 69/2016 (CEBRAS), o mesmo processamento de contratação duraria apenas 50 dias e o Termo de Referência não teve maiores alterações.

73. A Gerência de Assistência à enfermagem por meio do Memo 11/2016 questiona a morosidade na tramitação do regular processo de licitação que foi tramitado cerca de 15 vezes àquela gerência para adequações do TR, conforme abaixo (fls. 480-482):



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

(...)

74. Por que esse mesmo termo de referência do emergencial não foi utilizado na regular contratação?

(...)

77. Destaca-se que o então Subsecretário de Atenção à Saúde, Sr. Daniel Veras de Melo, tomou ciência da necessidade de contratação dos serviços em 29.9.2014 (fl. 253) e só veio a tomar providências em 2.12.2014 (fl. 262), com o encaminhamento dos autos ao FSDF que por sua vez indicou a inexistência de orçamento.

78. Porém, o que se vê é que o Programa de Trabalho indicado pelo FSDF (Programa de Trabalho 10.302.6202.4205.0001) não é o mesmo em que ocorreu a prorrogação da contratação da FBM (10302620228850002 - MANUTENÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS-MÉDICO-HOSPITALARES-DISTRITO FEDERAL). Ou seja, para a prorrogação do contrato, haveria fonte de recursos. Mas, para a regular contratação, essa mesma fonte não seria possível.

30. Em que pese a contratação emergencial decorra de procedimento sumário, cujo nome já indica a necessidade de agilidade, observa-se que o tratamento despendido no processo regular objeto do Processo nº 060.012.623/2012 incorreu em seguidas idas e vindas, decorrentes do posicionamento de diferentes setores da Secretaria, que impediram a conclusão tempestiva do certame.

31. Para efeito comparativo, elaboramos quadro que resume o andamento desses dois processos, entre a elaboração do primeiro Termo de Referência ou Projeto Básico e a autorização para a realização da despesa.

Quadro III – Comparativo do andamento processual (regular x emergencial)

Tópico a ser comparado	Processo nº 060.012.623/2012 (Contratação Regular)	Processo nº 060.001.323/2016 (Contratação Emergencial)
1 - Tempo transcorrido entre a elaboração do primeiro Termo de Referência - TR ou Projeto Básico - PB e a autorização para a realização da despesa	cerca de 4 anos e 4 meses: de 08/08/12 a 01/12/16	cerca de 1 mês e 15 dias de 05/02/16 a 23/03/16
2 – Número de versões do TR ou PB	9 (nove)	1 (uma)
3 – Número de versões do orçamento estimativo	6 (seis)	1 (uma)

32. Para efeito de consulta, o quadro seguinte apresenta o número de folhas do Processo nº 060.012.623/2012 onde ficaram registrados os eventos antes mencionados:

Versões do Termo de Referência	Ajustes realizados	Versões do relatório do orçamento estimativo
fls: 3/24, 39/60, 108/130, 136/158, 303/322, 409/425, 434/450, 543/560 e 566/587	fls: 36/37, 104/106, 135, 302, 374/376, 431 e 564/565	fls: 204, 348, 395, 669/670, 697/698 e 713

33. Ainda acerca desse Processo, importante observar que o Contrato nº 09/2010 foi celebrado em 23/02/2010, com vigência de 12 meses, podendo ser



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

prorrogado por até 60 meses, dado o caráter contínuo da prestação de serviços. Registre-se que a prorrogação de tais ajustes fica condicionada à demonstração de vantajosidade para a Administração, conforme dispõe o inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93:

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;

34. Dado que a execução do Contrato nº 09/2010 será examinada nos autos de nº 9006/2017, não nos cabe aqui avaliar a vantajosidade da prorrogação desse ajuste, decorrente de Pregão Presencial que constou com apenas uma participante, a empresa FBM.

35. Fato é que o atraso na conclusão do certame tratado no Processo nº 060.012.623/2012, cuja autuação somente ocorreu em 01/10/2012, quando o mencionado ajuste já se encontrava no 2º Termo Aditivo, acabou por favorecer aquela empresa.

36. Difícil, entretanto, apontar responsável pelo atraso no andamento processual, tamanha a rede de unidades da SES/DF pelas quais o processo tramita.

37. Em linhas gerais, passada a fase de correções no Termo de Referência e de elaboração da planilha estimativa, o que já demanda boa parte do tempo, o processo esbarra na adequação orçamentária-financeira, que quase sempre é afetada na mudança de exercício. Uma vez solucionada essa última questão, o tempo tramitado é tamanho que as fases anteriores têm que ser revistas. Aí todo o processo é retomado.

38. Observa-se, por outro lado, que os setores envolvidos estão sob a supervisão da Subsecretaria de Administração Geral - SUAG e da Subsecretaria de Assistência à Saúde - SAS, cujas competências e Unidades a elas subordinadas (de interesse para os autos) estão a seguir detalhadas:

SUAG

Competências (art. 146 do Regimento Interno – RI da SES/DF)

I - dirigir, coordenar e controlar a execução setorial das atividades de orçamento e finanças, administração de material de almoxarifado, patrimônio, compras e serviços, contratos e convênios e comunicação administrativa;

II - subsidiar os órgãos centrais e gerenciar, setorialmente, as atividades sistêmicas relacionadas com as funções de orçamento e finanças,



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

administração de material de almoxarifado, patrimônio, compras e serviços, contratos e convênios e de documentação e comunicação administrativa;

III - formular e propor políticas, diretrizes e normas relativas aos processos de aquisição de bens e serviços, sistema de registro de preços, controle de qualidade e pesquisa de mercado;

Unidades Subordinadas

- Central de Compras (art. 148 do RI/SES/DF)
- Diretoria de Abastecimento (art. 149 do RI/SES/DF)
- Diretoria de Análise, Prospecção e Aquisições (art. 172 do RI/SES/DF)
- Diretoria de Contratos e Convênios (art. 180 do RI/SES/DF)
- Diretoria de Contabilidade, Orçamento e Finanças (art. 191 do RI/SES/DF)

SAS

Competências (art. 242 do Regimento Interno – RI da SES/DF)

I - planejar, coordenar, orientar, supervisionar, articular, avaliar e implementar as ações de saúde de média e alta complexidade, com o desenvolvimento de programas específicos de promoção, proteção e recuperação da saúde, no âmbito do Distrito Federal;

II - participar da formulação e implantação das políticas de atenção especializada, em consonância com as diretrizes do Ministério da Saúde;

III - coordenar, implementar e supervisionar a Política de Assistência Farmacêutica, Assistência Social, de Enfermagem, Saúde Bucal, Saúde Mental, Alimentação e Nutrição, Higienização, Lavanderia e Resíduos dos Serviços de Saúde, Urgência e Emergência, os Componentes Especializados, no âmbito do Distrito Federal;

Unidades Subordinadas

- Gerência de Assistência de Enfermagem (art. 257 do RI/SES/DF)

39. Especificamente quanto ao apontamento da Representação exordial acerca do tratamento diferenciado dado à fonte de financiamento da prorrogação do Contrato nº 09/2010, cumpre-nos esclarecer que o Programa de Trabalho cuja dotação financiou os empenhos listados no Quadro I deste Relatório (§ 25) é o identificado sob o código “10.302.6202.4205.0001”. O mesmo que serviu de base para verificação de respaldo orçamentário no Processo nº 060.012.623/2012.

40. A única exceção do mencionado Quadro é o empenho 2017ne03941, de 12/06/2017, que reconheceu dívidas de serviços prestados pela empresa FBM no exercício de 2014, cuja apuração ocorrerá no Processo nº 9006/2017.



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

41. Por fim, importante salientar que após a publicação do fracasso do Pregão Eletrônico - PE nº 31/2017 (29/03/2017), tratado no processo aqui referenciado, foi autuado em 12/05/2017, o Processo nº 060.004.442/2017, que passou a cuidar do PE 241/2017.

42. Entretanto, o andamento processual desse último Pregão foi totalmente diferente, uma vez que em 11/09/2017 já estava publicado seu aviso de abertura.

43. Assim, quanto a esse ponto, a Secretaria de Saúde deve ser questionada especificamente quanto ao atraso no andamento do Processo nº 060.012.623/2012, fato esse que resultou na execução de serviços sem cobertura contratual, bem como na celebração de ajuste emergencial.

V.2 – Impugnações promovidas pela FBM na DL nº 61/2016

44. Assim discorreu a Representação nº 13/2017-CF:

76. Destaca-se, ainda, quanto ao último processo emergencial (DL 61/2016) que as constantes impugnações da empresa FBM (todas refutadas pela SES), acabaram por beneficiar a empresa FBM que se manteve prestando os serviços por cerca de 18 meses, além da vigência de 60 meses do contrato anterior, 9/10, até a pactuação do novo Contrato 69/2016 (agosto/2016).

45. Verificou-se nos autos de nº 060.001.323/2016 que a empresa FBM apresentou 3 impugnações à DL nº 61/2016 (fls. 141/146, 449/454 e 770/784 do Processo nº 060.001.323/2016).

46. A 1ª impugnação, de 30/03/16, deixa evidente o objetivo da empresa de restringir o tipo de desinfecção, mediante o uso do óxido de etileno. Para tanto, a empresa trouxe argumentos para que não fosse permitido o uso do formaldeído. Esses argumentos foram tecnicamente rebatidos pela Gerência de Assistência de Enfermagem (fls. 175/177 do Processo nº 060.001.323/2016).

47. Após manifestação da CEBRAS (fls. 418/419 do Processo nº 060.001.323/2016), de 04/04/16, foram incluídos no Projeto Básico outros normativos que dariam respaldo à utilização de outras técnicas de desinfecção, além da utilização do óxido de etileno.

48. Registre-se que esta Corte tem cobrado da Secretaria a realização de estudos que justifiquem a melhor metodologia a ser adotada para o reprocessamento de produtos termossensíveis, como se observa na Decisão nº 2498/2012 (item II.a) e na de nº 6111/16 (item IV), ambas do Processo nº 30.524/2009, conforme trechos a seguir transcritos:

II - determinar à Secretaria de Estado de Saúde - SES que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente: a) os resultados dos estudos quanto à economicidade do reprocessamento por óxido de etileno, da adoção de equipamentos de esterilização automatizada por vapor+formaldeído e da substituição, caso a caso, dos produtos termossensíveis reutilizáveis por outros de uso único, determinando qual o meio mais adequado, efetivo e



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

eficiente para suprir as unidades da SES com os produtos termossensíveis demandados; (Decisão nº 2498/2012)

IV – alertar o titular da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF quanto à necessidade de reavaliar a implantação de novas tecnologias com relação aos métodos de esterilização empregados atualmente, fundamentado na premissa de que a Esterilização por Óxido de Etileno representa o de custo mais elevado dentre os existentes, segundo muitos estudos comparativos, de modo a eliminar as situações indesejáveis nessa área de abrangência; (Decisão nº 6111/2016)

49. Reaberta a licitação, conforme publicação de 26/04/16, a empresa FBM apresentou a 2ª impugnação (fls. 449/454 do Processo nº 060.001.323/2016), na qual voltou a defender o uso do óxido de etileno, a criação de um Comitê executor e a seleção pelo tipo técnica e preço.

50. Novamente a Gerência de Assistência de Enfermagem esclareceu como os pontos abordados pela impugnante estavam sendo tratados pela SES/DF (fls. 456/458 do Processo nº 060.001.323/2016).

51. Uma vez apresentadas propostas para a dispensa de licitação, todas foram desclassificadas por parecer técnico (fls. 761/762 do Processo nº 060.001.323/2016), redundando em alguns ajustes no Projeto Básico e na reabertura da dispensa.

52. Na 3ª impugnação (fls. 770/784 do Processo nº 060.001.323/2016), de 18/05/16, a FBM assim pontuou seus questionamentos:

- apesar do objeto da DL nº 61/2016 mencionar que o serviço a ser contratado substituiria aquele decorrente do Contrato nº 09/2010, a descrição dos objetos eram distintos, pois no referido ajuste a descrição do objeto informava que a esterilização ocorreria por óxido de etileno, enquanto na DL a metodologia a ser utilizada não era fixada;
- além de identificar a descrição do objeto como “abrangente”, em síntese, defendeu a utilização do óxido de etileno, como método de reprocessamento;
- assim como na impugnação anterior, discorreu sobre dispositivos da RDC nº 15/2012 – Anvisa para concluir que fosse instaurado um Comitê executor de modo a verificar os critérios de avaliação de boas práticas; e
- contestou a inclusão de requisitos (indicador de qualidade atestado por laboratório a ser credenciado pela Anvisa e programa de gerenciamento de resíduos) que estariam sendo exigidos especificamente das empresas que ofereceriam esterilização por óxido de etileno.

53. Acerca dessa impugnação, a Gerência de Assistência de Enfermagem se manifestou nas folhas 786/789 do Processo nº 060.001.323/2016.



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

54. Como se percebe, os pontos abordados pela impugnante se repetem, contemplando apenas algumas nuances no intuito de dar nova roupagem a seus pleitos.

55. Observa-se, ainda, que entre a 1ª e a 3ª impugnações apresentadas pela empresa, transcorreu cerca de um mês e meio e, dessa última impugnação até a ratificação da dispensa, período similar.

56. Sem dúvida, tal artifício conseguiu postergar a contratação decorrente desse certame e, por consequência, ante à necessidade de manter a prestação dos serviços, permitiu que a impugnante, que também era a anterior executora, continuasse prestando os serviços à SES/DF, ainda que sem cobertura contratual.

57. Por outro lado, tem-se que admitir que a empresa exerceu o direito que a ela convém, com fundamento no art. 41 da Lei nº 8.666/93³.

58. Cabe à Secretaria, a seu turno, analisar os pleitos com a maior agilidade possível, sobretudo por se tratar de uma contratação emergencial.

59. Verificou-se, entretanto, que ajustes foram realizados no Projeto Básico, demandando a reabertura do ato convocatório.

60. Dessa forma, ainda que as alterações não tenham ocorrido dentro da celeridade desejada, não se vê motivos suficientes para identificar que esse tópico contemple irregularidade passível de apuração de responsabilidade.

61. Com relação à alegação de que os serviços foram executados por cerca de 18 meses, além da vigência de 60 meses do Contrato nº 09/2010, esclarecemos que a Lei nº 8.666/93, no § 4º do art. 57 autoriza a prorrogação excepcional desse prazo por até 12 meses.

62. Quanto à apuração da execução sem cobertura contratual, antes da pactuação do Contrato 69/2016, essa deverá ocorrer no âmbito do Processo nº 9006/2017, conforme se observa no pedido da Representação nº 12/2017-CF, que requereu a autuação do mencionado Processo:

170. São graves as suspeitas de irregularidade, razão pela qual o MPC/DF oferta a presente representação para que seja instaurado processo de fiscalização alusivo ao Contrato 09/10, bem assim, ao período que a empresa FBM prestou serviços sem cobertura contratual, até a celebração do Contrato 69/16.

³ Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

§ 1º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113



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

V.3 – Pagamentos realizados entre 2016 e 2017 às empresas CEBRAS e FBM

63. Assim discorreu a Representação nº 13/2017-CF:
66. *Causa estranheza ter havido a previsão de um gasto de cerca de R\$ 1 milhão para o restante do ano de 2016 e somente ter sido pago cerca de R\$ 265 mil à CEBRAS. Veja-se que a FBM, que prestara serviços até agosto, anteriormente, à nova contratada, recebeu em 2016 por cerca de 8 meses (6 meses sem contrato), o valor de R\$ 1.429.509,79, sendo que R\$ 1.171.388,94 se referem a pagamentos sem cobertura contratual. Assim, há de se verificar esses fatos que indicam que só houve a prestação de cerca de 25% dos serviços previstos.*
64. Conforme se verifica no Quadro I (§ 25 deste Relatório), apesar do Contrato Emergencial nº 69/2016 ter sido firmado em 24/08/2016 pelo valor de R\$ 1.132.143,00, para um período de seis meses, até 31/12/2016 apenas R\$ 113.727,80 haviam sido pagos à empresa CEBRAS. A outra parcela que complementaria os R\$ 265 mil mencionados pela Representação exordial somente foi paga em 30/01/2017.
65. Esse mesmo Quadro indica que para o ano de 2016 foi empenhado valor correspondente ao período de 5 meses e 19 dias⁴ (2016ne03371).
66. Tendo em conta a dificuldade financeira porque passa o GDF, atrasos nos pagamentos a fornecedores tem sido uma prática rotineiramente verificada.
67. Do resumo do Processo nº 060.011.003/2016 (e-doc 68D979DA-e), que trata dos pagamentos referentes ao ajuste em questão, elaboramos o seguinte Quadro:

Quadro IV – relação de notas fiscais da empresa CEBRAS

Período de Competência	Nº da Nota Fiscal	Valor (R\$)
01/09/16 a 30/09/16	78	113.727,80
	79	1.661,55
01/10/16 a 31/10/16	80	149.323,85
01/11/16 a 30/11/16	81	154.391,76
01/12/16 a 31/12/16	82	143.015,92
01/01/17 a 31/01/17	83	151.846,69
01/02/17 a 24/02/17	84	134.538,81 – 15.034,83 (glosa)*
25/02/17 a 28/02/17	85	44.317,25
01/03/17 a 31/03/17	86	145.864,25

*: Referida glosa foi aplicada por ficar entendido que o contrato vigoraria apenas até 19/02/2017.

68. Do quadro anterior, deve ser destacado que as duas últimas notas fiscais, referentes a serviços prestados após o fim da cobertura contratual

⁴ Tempo restante para o final do exercício, a contar da data do Despacho do Diretor do Fundo de Saúde do DF.



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

(19/02/2017), não haviam sido pagas. Não se identificou empenhos e pagamentos referentes à execução sem cobertura contratual, após esse período.

69. Ademais, pode-se inferir que a despesa média mensal verificada nos serviços prestados pela CEBRAS foi de cerca de R\$ 148 mil, ficando aquém do que foi previsto⁵.

70. Não é possível, por outro lado, obter informações mais detalhadas sobre a composição do custo do serviço prestado, uma vez que os documentos que compõem o processo podem ser, sucintamente, resumidos nas seguintes peças:

- nota fiscal de serviços, atestada em seu verso pelos executores regionais e central. A discriminação do serviço constante dessa nota é genérica;
- resumo financeiro, que traz o valor correspondente a cada Unidade Hospitalar atendida;
- relatórios elaborados pelos executores regionais e central, que trazem breve resumo descritivo; e
- certidões requeridas para a efetivação do pagamento.

71. Apesar do contrato detalhar o custo unitário dos itens a serem reprocessados e a estimativa de quantitativo mensal a ser dispendida, o próprio ajuste alerta que a demanda vai depender da rotina dos serviços e que o regime de execução é por preço unitário. Nesse sentido, foi estabelecido que o pagamento fica adstrito à apresentação de relatório circunstanciado, conforme preconiza o art. 61, parágrafo único, inciso III do Decreto nº 32.598/2010, reiterado pela Decisão TCDF nº 1696/2014, a seguir transcritos:

“Art. 61. A liquidação de despesa por fornecimento de material ou prestação de serviços terá por base as condições estabelecidas na licitação ou ato de sua dispensa, em cláusulas contratuais, ajustes ou acordos respectivos, e nos comprovantes da efetiva entrega e recebimento de material, ou de prestação do serviço ou execução da obra.

Parágrafo único. Para a liquidação da despesa, é indispensável constar do processo:

(...)

III – termo circunstanciado que comprove o recebimento do serviço ou a execução da obra, nos termos da alínea “b” do inciso I do artigo 73 da Lei n.º 8.666, de 1993, emitido por servidor ou comissão designada pela autoridade competente;” (Decreto nº 32.598/2010)

“II – determinar à Secretaria de Saúde que adote as seguintes medidas, dando conhecimento ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias: a) exija dos executores de contratos, por ocasião da atestação das despesas, relatório detalhando o serviço executado, o período e o cumprimento das

⁵ Como o valor do ajuste era de R\$ 1.132.143,00, para 6 meses, estimava-se um custo médio mensal de mais de R\$ 188 mil.



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

obrigações pela contratada, em observância ao art. 41, II, do Decreto nº 32.598/2010;” (Decisão TCDF nº 1696/2014)

72. Como não constam dos relatórios juntados aos autos elementos capazes de identificar os itens reprocessados e, muito menos, os quantitativos correspondentes, não há como aferir se os valores liquidados e atestados pelos executores estão corretos e nem mesmo se as quantidades estimadas estão compatíveis com a sua real execução.

73. Também requer que seja discorrido o apontamento elaborado pela Representação exordial acerca dos pagamentos realizados à empresa FBM, por conta do Contrato nº 09/2010.

74. Em linhas gerais, os dados contidos no Quadro I e nas informações decorrentes dos Processos nºs 060.004.509/2014 e 060.002.496/2015 (e-doc 68D979DA-e) denotam as seguintes conclusões:

- no ano de 2016 foram pagos R\$ 708.631,64 à FBM referente a serviços realizados de 01/01 a 29/04/2016. Registre-se que o Contrato nº 09/2010 vigeu até 22/02/2016;
- R\$ 720.878,15 foram pagos em janeiro de 2017, correspondendo aos serviços prestados sem cobertura contratual, no período compreendido entre 30/04 e 14/08/2016; e
- outros R\$ 749.421,64 se referiam a pagamentos realizados em junho de 2017, decorrentes de serviços prestados no ano de 2014.

75. Tendo em conta que o Processo nº 9006/2017, autuado em face da Representação nº 12/2017-CF, tratará especificamente de irregularidades verificadas no mencionado Contrato, bem como no período em que a empresa FBM prestou serviços sem cobertura contratual, este Relatório não contemplará sugestões acerca dessa questão.

V.4 – Produtos que estariam inclusos na DL nº 61/2016, mas que seriam de reprocessamento proibido pela Anvisa

76. Assim discorreu a Representação nº 13/2017-CF:

79. Outro ponto a se destacar é que a empresa CEBRAS alertou a SES, em 23.1.2013, de que alguns itens incluídos no TR pertenciam à lista proibitiva de reprocessamento da ANVISA (RDCs 2605, 2606, e 156 de 2006).

77. Conforme se verifica no despacho constante na folha 102 do Processo nº 060.012.623/2012, o então Gerente de Enfermagem acatou a manifestação da CEBRAS quanto aos itens 21, 69, 70 e 93 do Termo de Referência - TR questionado (fls. 39/60 do referido Processo). Por outro lado, com relação ao item



17, informou desconhecer fornecedor de produto estéril, razão pela qual propôs a manutenção na listagem.

78. Entretanto, nos TRs seguintes (fls. 108/130 e 136/158 do Processo nº 060.012.623/2012) verificamos que todos os itens anteriormente questionados já haviam sido excluídos.

79. Tendo em vista a correção processada e a natureza eminentemente técnica da matéria, não há medidas a serem propostas.

V.5 – Motivos pelos quais servidores da Gerência de Enfermagem teriam se negado a assinar o Termo de Referência do procedimento regular (fl. 483 do Processo nº 060.012.623/2012)

80. Assim discorreu a Representação nº 13/2017-CF:

81. Cabe ainda perquirir os motivos pelos quais os servidores da Gerência de Enfermagem se negaram a assinar o TR, conforme indicado em despacho às fls. 483.

81. Mencionado despacho, na parte que interessa, explicou:

Vale ressaltar que apesar do apoio da Gerência de Enfermagem na elaboração do Termo de Referência, os profissionais dessa Gerência não se habilitaram a participar na assinatura do mesmo, motivo pelo qual solicito a aprovação da autoridade imediatamente superior.

82. Consulta ao referido Processo indica que o problema identificado nas transcrições anteriores estaria relacionado a mudanças na estrutura administrativa da Secretaria de Saúde, conforme extraímos dos argumentos a seguir indicados:

- o Decreto nº 36.918, de 26/11/2015, dispôs sobre a nova estrutura administrativa da SES/DF;
- em documento datado de 03/12/2015 (fl. 433 do Processo nº 060.012.623/2012), enfermeira da Gerência de Enfermagem encaminhou os autos para correção do termo de referência, ao tempo em que informou que a realização de termos de referência não era mais competência da Subsecretaria de Atenção Integral à Saúde;
- no Despacho datado de 04/02/2016 (fls. 480/482 do Processo nº 060.012.623/2012), outra enfermeira da Gerência de Enfermagem discorreu que devido à inadequação do Regimento Interno à nova estrutura administrativa da SES/DF e ao fato de não haver Gerente de Assistência de Enfermagem nomeado para responder pela Unidade, estaria encaminhando os autos para as providências pertinentes;



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

- os termos de referência juntados aos autos antes da publicação do Decreto nº 36.918/2015 tinham como responsável pela aprovação do Projeto Básico/Termo de Referência o Gerente de Assistência de Enfermagem;
- na sequência, vemos que o Diretor de Assistência Multidisciplinar passou a subscrever esses expedientes, como responsável por sua elaboração. Destaque-se que, de acordo com o Decreto nº 36.918/2015, essa Diretoria é a autoridade hierarquicamente superior à Gerência de Assistência de Enfermagem;
- tendo em vista que a Portaria nº 57/2011 – SES/DF estabeleceu em seu art. 1º que o responsável pela aprovação desses instrumentos é a autoridade competente imediatamente superior àquela que o elaborou, essa atribuição passou a ser do Subsecretário de Atenção Integral à Saúde; e
- a partir da publicação, em 01/04/2016, da nomeação da Sra. Joseete Mendonça Mesquita dos Anjos como Gerente de Assistência de Enfermagem, vemos que a situação foi regularizada.

83. Como visto, a situação relatada na Representação nº 13/2017-CF – negativa de assinatura do Termo de Referência - decorreu de modificação na estrutura administrativa da Secretaria de Saúde, sem evidências de que tenha relação com a identificação de alguma irregularidade. Ademais, além da situação ter sido solucionada, não trouxe prejuízo ao Erário, razão pela qual não há medidas corretivas a serem propostas.

V.6 – Habilitação da empresa CEBRAS na DL nº 61/2016

84. Em que pese a Representação exordial não questione especificamente este aspecto, no âmbito do Processo nº 2524/2017 essa temática foi trazida pela empresa FBM, autora da peça que inaugurou aqueles autos.

85. Ademais, na Informação nº 90/2017, constante do referido Processo, defendeu-se que a execução do Contrato Emergencial nº 69/2016 e a adequação da empresa vencedora (CEBRAS) aos critérios de habilitação daquele certame seriam objeto destes autos, conforme se observa no trecho da referida Informação, a seguir transcrito:

68. Fazendo contraponto com a Representação exordial, identificamos nela os mesmos motivos de impugnação do PE nº 31/2017, relacionados no documento anterior (penúltimo tópico), com o acréscimo de abordagens relacionadas ao Contrato Emergencial nº 69/2016 e à habilitação da empresa vencedora daquele ajuste.

69. Transcreve-se, a seguir, trecho do Parecer nº 267/2017-MF que influenciou a deliberação disposta no item IV, b, da Decisão nº 1376/2017:

12. Ressalta-se que, quando os autos encontravam-se no MPC para análise, em 22/03/2017, foi anexado novo documento pela Representante



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

(vide e-doc 0D6D61CB-c e “documentos referenciados”), trazendo, em síntese, um retrospecto das alegações e ações intentadas anteriormente e, ainda, informações acerca de anulação do PE 31/2017 e que teria sido publicado, em 20/03/2017, edital de dispensa de licitação a se realizar em 23/03/2017 (curto período), bem como valores de mercado de outras contratações de órgãos públicos, desta feita com indicação da fonte (vide páginas 20 e 24 a 26 do referido e-doc), além de outros argumentos no sentido de evidenciar ser o preço estimado inferior ao de mercado.

“Em virtude de anulação do PE 31/2017, a SES/DF publicou em 20/03/2017, o edital de Dispensa de Licitação nº 122/2017, que será realizada em 23/03/2017 (quinta-feira)...” (página 28 do e-doc 0D6D61CB-c)

13. Dentre esses novos argumentos trazidos, a Representante questionou o fato de que a empresa CEBRA, na Dispensa de Licitação 61/2016 (predecessora da que se pretende realizar), em que se sagrara vencedora, prestou os serviços no valor de R\$1.132,416,60 e, agora, transcorrido apenas um ano, no PE 31/2017, se posicionou por ser o valor estimado de R\$1.642.183,20, abaixo do mercado (haveria uma anotação feita por parte da CEBRA nos autos do PE 31/17 em que essa afirmaria acompanhar o entendimento de que o preço estimado encontrar-se-ia abaixo do de mercado, vide fl. 29 do e-doc 0D6D61CB-c).

14. Trouxe, também, vários relatórios que indicariam ter a empresa CEBRA cometido várias irregularidades durante a execução do serviço que prestara no ano anterior, que, a seu ver, decorreria do fato de estar sendo remunerada aquém do valor de mercado.

15. Nesse sentido, apresentou a preocupação de que, se mais uma vez houver uma contratação por preços inferiores aos de mercado, possivelmente haveria uma má qualidade na prestação desses serviços

70. Feitas as considerações anteriores, passamos a abordar os aspectos tratados no documento em questão, que requerem esclarecimentos.

71. Acerca dos alegados problemas na execução do Contrato Emergencial nº 69/2016 e da adequação da empresa vencedora (Cebras) aos critérios de habilitação daquele certame, cabe lembrar que os mesmos serão tratados no âmbito do Processo nº 9197/2017, conforme melhor detalhado no tópico anterior desta Informação.

72. Com relação à discussão judicial que tramita na 3ª Vara da Fazenda Pública do DF (Processo nº 2016.01.1.094984-9), verifica-se:

- a tutela antecipada requerida pela empresa FBM foi indeferida;*
- por meio de sentença lavrada em 19/06/2017, o juízo decretou a nulidade do ato administrativo que classificou a empresa Cebras na DL nº 61/2016, tendo em vista que não foram observadas as exigências técnicas do Projeto Básico; e*
- no corpo da sentença esclarece que a anulação do ato deve assegurar à segunda colocada (empresa FBM), a possibilidade de apresentar sua documentação para análise de contratação, caso o prazo máximo estabelecido para o procedimento simplificado não tenha se esgotado.*



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

73. Considerando que o Contrato nº 69/2016 foi celebrado em 24/08/2016, para um período de 180 (cento e oitenta) dias, o prazo máximo estabelecido pela sentença antes mencionada já foi expirado.

74. Ademais, conforme relatado anteriormente, novo procedimento emergencial já foi concluído (DL nº 122/2017), tendo como vencedora a empresa FBM, autora da Representação aqui examinada.

75. Ocorre, que apesar de ratificada a dispensa de licitação em 10/05/2017, até o momento de conclusão desta Informação não havia sido publicado o extrato do contrato decorrente desse certame, o que denota que a prestação de serviço não vem sendo executada ou está ocorrendo sem cobertura contratual.

86. Tendo em conta a relevância da manifestação judicial constante do Processo nº 2016.01.1.094984-9, em trâmite na Terceira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, iniciaremos nossa análise trazendo os aspectos que subsidiaram a sentença lavrada em 19/06/2017, no sentido de decretar a nulidade do ato administrativo que classificou a empresa CEBRAS na DL nº 61/2016, tendo em vista que não foram observadas as exigências técnicas do Projeto Básico.

87. De início, foi dado destaque ao seguinte fato: apesar do Parecer Técnico constante do Processo nº 060.001.323/2016, fls. 1281/1291, ter identificado “não conformidades” com o Projeto Básico, posteriormente, foi dado posicionamento favorável à possibilidade de contratação da empresa CEBRAS (fls. 1293/1294), tendo em vista que essas falhas poderiam ser regularizadas até o início da execução do ajuste.

88. Após mencionar que uma das obrigações da contratada, conforme disposto no Projeto Básico, era atender a RDC Anvisa nº 15, relacionou as seguintes “não conformidades”:

- impossibilidade de avaliar a questão do transporte, devido à ausência de veículo na época da realização da visita;
- não havia área de descarga, o que impediu verificar a existência de barreira física que dividisse o ambiente em acessos independentes;
- não havia recipientes rígidos de cores diferenciadas para transporte do material sujo e limpo;
- o alvará sanitário estava vencido, tendo sido apresentado mero protocolo de renovação;
- não foi identificado o cronograma de manutenção preventiva e corretiva de que tratava o item 13.1.7 do Projeto Básico;
- o horário informado de transporte dos produtos era de segunda a sexta-feira, em horário comercial, com uma hora de almoço (em desacordo com o item 8.1 do Projeto Básico); e
- foi informado que a coleta dos produtos seria realizada pelo próprio motorista (em desacordo com o item 8.2 do Projeto Básico).



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

89. Na referida sentença, o Juiz responsável concluiu que ulterior conformação dos requisitos estabelecidos para o certame não é possível, ainda que o procedimento seja simplificado.
90. Ao nosso entender, algumas considerações devem ser observadas acerca da deliberação anterior.
91. Primeiro, o mapa das propostas apresentadas ao certame (fl. 1276 do Processo nº 060.001.323/2016) demonstra que apenas duas empresas apresentaram propostas – a FBM (Requerente da ação judicial) e a CEBRAS (Requerida, que apresentou a menor proposta).
92. Ademais, a Requerente apresentou proposta 69% acima do valor estimado para a licitação.
93. Segundo, das “não conformidades” apontadas, apenas o cronograma de manutenção se enquadra dentro dos critérios de habilitação que deveriam ser apresentados junto com a proposta, itens 12 e 13.1 do Projeto Básico (fls. 750/759 do Processo nº 060.001.323/2016). Registre-se que o mesmo foi apresentado, conforme documento às folhas 1084/1106.
94. Com relação à licença sanitária, o Projeto Básico é claro ao estabelecer que sua apresentação deve ser requerida na celebração do contrato (item 13.2.2).
95. O mesmo pode-se aferir quanto às demais desconformidades, por se enquadrarem como obrigações à contratada (itens 8, 9 e 10 do Projeto Básico).
96. Terceiro, a contratação foi efetivada mais de dois meses após a realização do Parecer Técnico antes mencionado.
97. Quarto, a conclusão do Parecer da Assessoria Jurídico-Legislativa (fls. 1322/1331 do Processo nº 060.001.323/2016) é claro ao se encontrar de acordo: *“desde que seja atestada a autenticidade e a regularidade da documentação de habilitação apresentada pela empresa,...”*.
98. Nesses termos, entendemos que o Parecer Técnico que teria dado continuidade ao pleito é razoável, desde que as inconsistências antes verificadas fossem novamente checadas antes da celebração do ajuste.
99. Paralelamente, observa-se que os documentos que deveriam ser apresentados pela empresa CEBRAS antes da assinatura do contrato foram relacionados pela Diretoria de Contratos e Convênios (fls. 1352/1353 do Processo nº 060.001.323/2016).
100. Tais documentos (fls. 1355/1716 do Processo nº 060.001.323/2016) foram novamente encaminhados para análise das áreas técnicas (Gerência de Riscos em Serviços de Saúde e Gerência de Assistência de Enfermagem) que haviam participado da visita que redundou no primeiro Parecer Técnico.



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

101. Registre-se que a 2ª Etapa de pareceres (fls. 1717/1720 do Processo nº 060.001.323/2016) fez menção à referida visita e, dentre os documentos juntados, relata a entrega do programa de manutenção e da licença sanitária.
102. Por outro lado, em que pese não façam menção à regularização das demais “não conformidades”, esses pareceres foram favoráveis à contratação.
103. De destacar, conforme apontado no tópico seguinte deste Relatório, que o início da execução do contrato verificou problemas (não disponibilização de profissional habilitado para conferência dos produtos coletados; descumprimento do prazo de 72 horas para devolução do material esterilizado; e ausência de caixas extras para guarda e transporte de material) relacionados com as “não conformidades” identificadas na visita técnica.
104. Cabe ainda informar que a executora central do contrato foi a responsável pelo parecer no âmbito da Gerência de Assistência de Enfermagem.
105. Registre-se, ainda, que apesar das divergências em relação ao posicionamento defendido pelo Juízo da Terceira Vara da Fazenda Pública, aquele Tribunal considerou nulo o ato administrativo que classificou a empresa CEBRAS na DL nº 61/2016 e, mesmo assim, referida empresa continua prestando serviços à Secretaria, agora sem cobertura contratual.

V.7 - Problemas identificados na execução do Contrato nº 69/2016

106. Os problemas verificados na prestação do serviço objeto do Contrato nº 69/2016 ocorreram sobretudo no início do ajuste, conforme se verifica nos relatórios fornecidos pelos executores regionais (fls. 1804/1832 do Processo nº 060.001.323/2016).
107. Dentre os problemas verificados, destacaram-se: não disponibilização de profissional habilitado para conferência dos produtos coletados; descumprimento do prazo de 72 horas para devolução do material esterilizado; e ausência de caixas extras para guarda e transporte de material (fls. 1836/1838 do Processo nº 060.001.323/2016).
108. Há registros de que a responsável pela empresa foi convocada para reunião realizada em 28/09/2016, se prontificando para corrigir os problemas identificados. Outros contatos teriam ocorrido em 21/11 e em 7, 9 e 12 de dezembro daquele ano.
109. Novos relatórios de execução foram juntados aos autos (fls. 1840/1856 do Processo nº 060.001.323/2016), referentes a serviços prestados em dezembro de 2016, dando conta de melhoras na prestação do serviço.
110. Instada a se manifestar sobre a necessidade de aplicação de penalidade, a Diretoria de Contratos e Convênios, com base em relatório da executora central, posicionou-se pela não aplicação, tendo por atenuantes os seguintes fatos: as irregularidades foram referentes ao início do ajuste; nesse período, havia demanda reprimida de cerca de 15 dias, devido paralisação da anterior prestadora; e melhora evidenciada nos relatórios mensais (fls. 1857/1860 do Processo nº 060.001.323/2016).



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

111. Considerando o anteriormente exposto; as especificidades da prestação do serviço para a rede de saúde pública do DF; que o serviço vinha sendo prestado há muito tempo por outra empresa; e a pouca oferta de empresas nesse ramo, até poderia ser admissível a proposição apresentada pela SES/DF, no sentido de não aplicar penalidade à empresa CEBRAS.

112. Por outro lado, há que ser considerado que essas dificuldades eram previsíveis, uma vez que teriam sido detectadas ainda na fase de habilitação, razão pela qual entendemos que tal fato requer esclarecimentos da SES/DF.

V.8 – Execução de serviços sem cobertura contratual a partir de 24/02/2017

113. A execução de serviços sem cobertura contratual tem sido fato corriqueiro na SES/DF, o que não quer dizer que não tenha sido combatida pelo Tribunal, uma vez que contraria o art. 60 da Lei nº 4.320/64 e o mesmo artigo da Lei nº 8.666/93.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. (Lei nº 4.320/1964)

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

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. (Lei nº 8.666/1993)

114. No caso em comento, o Contrato nº 69/2016 foi firmado em 24/08/2016.

115. Como não chegaram ao deslinde os procedimentos que visavam suceder esse ajuste (PE nº 31/2017, DL nº 122/2017 e PE nº 241/2017), o prazo máximo estabelecido para a contratação emergencial (180 dias) venceu em 23/02/2017 e o serviço continuou a ser prestado⁶, mas sem cobertura contratual.

116. Acerca do referido prazo máximo, importante contestar o posicionamento defendido pela empresa CEBRAS, no sentido de que a Cláusula Oitava desse Contrato daria respaldo à execução dos serviços, após os 180 dias.

⁶ No e-doc C3533DF4 constam as notas fiscais apresentadas pela empresa referentes aos serviços prestados após o fim da vigência do Contrato nº 69/2016 (no caso, até fevereiro de 2017).



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

117. Em que pese mencionada Cláusula (fls. 1728/1735 do Processo nº 060.001.323/2016) discorra que “O contrato terá vigência de 180 (cento e oitenta) dias ou até a finalização da Contratação regular do processo nº 060.012.623/2012, a contar da data da assinatura.”, a interpretação ofertada pela empresa não procede.

118. Embora no referido dispositivo devesse constar, ao seu final, a expressão “o que ocorrer primeiro”, não se pode dar interpretação diversa do que está estabelecido literalmente na Lei que rege as licitações públicas, para esse tipo de contratação:

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. 24, IV, da Lei nº 8.666/93)

119. Em decorrência do mencionado descumprimento legal, o Tribunal vem aplicando aos responsáveis a multa prevista no inciso II do art. 57 da Lei Complementar nº 01/1994, conforme se observa nas Decisões TCDF nºs 4767/2013, 3783/2014 e 1835/2015.

120. Ante o exposto, entendemos que tal fato requer esclarecimentos da SES/DF.

V.9 – Dispensa de Licitação nº 122/2017

121. Essa dispensa foi tratada no âmbito do Processo nº 060.001.286/2017.

122. Esse processo, por sua vez, foi autuado em 09/02/2017 visando substituir o Contrato nº 69/2016, cuja vigência expirava em 23/02/2017, dado que a contratação regular (PE nº 31/2017), em trâmite, não havia sido concluída.

123. Ocorre, conforme discriminado no e-doc 68D979DA-e, que o andamento da dispensa encontrou empecilhos que causaram atraso, conforme a seguir discriminado:

- em 30/03/2017, a empresa que apresentou a menor proposta (FBM) recebeu parecer técnico desfavorável à contratação, por parte da Diretoria de Enfermagem, tendo em vista que a empresa não estaria autorizada pela Anvisa para a realização do processo de esterilização por óxido de etileno (fls. 551/552 do Processo nº 060.001.286/2017);
- posteriormente (fls. 565/566 do Processo nº 060.001.286/2017), em 03/04/2017, a mesma Diretoria apresentou parecer técnico favorável à contratação da FBM tendo em vista que a Anvisa teria esclarecido que desde 2006 não é mais



exigido Autorização de Funcionamento de Empresas (AFE) prestadoras de serviço de esterilização;

- ocorre, que, após publicada a ratificação da dispensa de licitação (fl. 610), em 10/05/2017, a empresa CEBRAS recorreu da Decisão da SES/DF (fls. 611/621), por entender que a empresa FBM não atendeu a habilitação jurídica requerida no ato convocatório, na medida que não apresentou o contrato social. Contestou, ainda, a inexistência de AFE, por parte da FBM, para prestar serviços de reprocessamento e o fato da licença sanitária apresentada mencionar que a FBM está “liberada para atividade de esterilização de óxido etileno, apenas”, sendo essa uma etapa do reprocessamento;
- em 15/05/2017 a Assessoria Jurídico-Legislativa (AJL) da SES/DF (fls. 627/632) se manifestou por: a) declarar o encerramento da Dispensa, considerando os vícios insanáveis apontados; b) adequação do Projeto Básico e do Ato Convocatório, de modo a adotar dois envelopes separados (proposta/habilitação) e para a exata exigência da AFE; c) deliberação quanto à reabertura da Dispensa;
- novo ato convocatório foi publicado em 17/07/2017, agora identificado como Aviso da Dispensa de Licitação nº 122/2017-R1. De acordo com o mapa do certame (fl. 885) apenas a empresa FBM apresentou proposta. Desde então, nos autos consultado apenas constavam os documentos da referida empresa; e
- não tendo sido identificada qualquer publicação acerca desse certame, verificou-se pelo seu andamento processual que o mesmo havia sido encaminhado para a PGDF. Por outro lado, em 11/09/2017, foi publicado o aviso de abertura do Pregão Eletrônico - PE nº 241/2017, de objeto similar, o que denota que a referida dispensa não prosperará.

124. Ante o exposto, entendeu-se conveniente analisar o procedimento licitatório recentemente publicado, no que se refere aos preços estimados e às adequações de possíveis inconsistências nos seus dispositivos de regência.

V.10 – Pregão Eletrônico nº 241/2017

125. O procedimento administrativo que consolidou os atos preparativos desse certame encontra-se identificado sob o nº 060.004.442/2017.

126. À época da fiscalização, os autos se encontravam em fase de elaboração da Minuta do Edital, o qual foi disponibilizado definitivamente na página eletrônica do Comprasnet – Sistema de Compras Governamentais, cuja abertura das propostas estava prevista para ocorrer no dia 21/09/2017.

127. Quando do encerramento deste Relatório, o certame se encontrava suspenso para avaliação técnica dos documentos habilitatórios.



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

V.10.1 - Dos Preços

128. Conforme consulta aos autos e ao Comprasnet, o valor estimado para um ano de serviços prestados foi de R\$ 2.726.291,28.

129. No quadro a seguir apresentamos as propostas iniciais das quatro empresas que concorreram ao certame, bem como seus lances finais.

Quadro V – Propostas do PE nº 241/2017

EMPRESA	LANCE INICIAL (R\$)	LANCE FINAL (R\$)
ESTERILIZE	2.726.291,28	1.689.990,00
FBM	2.726.291,28	1.691.000,00
STERIMED	2.726.291,28	1.750.000,00
CEBRAS	2.998.000,00	1.740.000,01

130. Para efeito comparativo, relacionamos os valores das últimas contratações e dos certames que não foram concluídos. Para tanto, os valores dos ajustes de vigência semestral foram transformados para um ano:

Quadro VI – Comparativo de valores globais

CERTAMES	VALOR ANUAL (R\$)
Contrato nº 09/2010 (PP nº 55/2009)	6.074.346,81
Contrato Emergencial nº 69/2016 (DL nº 61/2016)	2.264.286,00
PE nº 31/2017 (fracassado) – Valor estimado	1.642.183,20
DL nº 122/2017 (não concluído) – Valor estimado	2.601.658,00

131. Selecionando os mesmos itens constantes da Informação nº 90/2017, no âmbito do Processo nº 2524/2017, obtivemos para o PE nº 241/2017 uma representatividade de cerca de 70% do valor desse Pregão, razão pela qual a análise desses itens pode representar toda a contratação (Curva ABC):

Quadro VII – Comparativo entre os itens da Curva ABC

ITENS	QTD / MÊS	CUSTO UNITÁRIO (R\$)				Proposta Esterilize
		CE 69/16	PE 31/17	DL 122/17	PE 241/17	
6 – Bisturi elétrico monopolar	3.500	6,90	6,90	8,00	8,59	6,95
41 – Conjunto nebulizador completo	5.000	4,90	3,98	5,40	4,40	4,00
26 – Circuito respiradores mecânicos	1.500	10,90	11,90	16,40	23,59	14,50
39 – Macronebulizador/Hudson completo	2.500	6,50	6,50	7,70	14,13	5,00
59 – Umidificador de oxigênio	1.500	4,95	4,78	5,95	6,32	4,00
40 – Máscaras: de anestesia; de silicone; inalantes; de O2; de traqueostomia; de laringe; de VNI; não reinalante; de Ambú	2.000	4,90	2,62	5,40	5,73	4,00
38 – Copo de macronebulizador	1.000	5,20	3,95	6,05	7,80	3,00
50 – ressuscitador/reanimador manual sem reservatório	500	9,40	6,10	13,65	17,50	12,00

132. Registre-se que o relatório de estimativa de preços relatou que a Diretoria de Enfermagem se utilizou de ponderações já esposadas no PE nº 31/2017, no sentido de que as especificidades da contratação não permitiriam a



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

adoção de ata existente. Assim, foram levados em consideração valores de quatro propostas apresentadas por empresas do ramo e da última contratação (Contrato nº 69/2016).

133. O mesmo relatório informa que adotou-se preferencialmente o menor valor, quando apresentado por empresa do ramo, ou o menor valor entre a média e a mediana, nos dos demais casos.

134. A seguir, apresentamos os valores utilizados para efeito de cotação de preços (total e dos itens selecionados), bem como o critério adotado pela estimativa de preço:

Quadro VIII – Comparativo das cotações de preços x estimativa do pregão

ITENS	CE 69/16	ESTERILIZE	STERIL	CEBRAS	FBM	PE 241/17	
Bisturi elétrico monopolar	6,90	8,00	9,00	8,90	10,14	8,59	Média
Conjunto nebulizador completo	4,90	4,40	4,95	6,50	5,21	4,40	Média
Circuito respiradores mecânicos	10,90	27,36	30,78	21,90	26,00	23,59	Média
Macronebulizador/Hudson completo	6,50	14,00	15,75	14,90	19,50	14,13	Média
Umidificador de oxigênio	4,95	6,20	6,98	6,95	6,50	6,32	Média
Máscaras: de anestesia; de silicone; inalantes; de O ₂ ; de traqueostomia; de laringe; de VNI; não reinalante; de Ambú	4,90	5,80	6,53	6,50	4,94	5,73	Média
Copo de macronebulizador	5,20	7,80	8,78	6,90	11,05	7,80	Mediana
Ressuscitador/reanimador manual sem reservatório	9,40	16,00	18,00	22,90	21,20	17,50	Média
TOTAL DA PROPOSTA (ANUAL)	2.264.286,00	3.069.656,40	3.442.362,30	3.268.536,00	3.250.101,66	2.726.291,28	

135. Comparando-se a proposta apresentada para efeito de cotação de preço da empresa Esterilize com a proposta final do PE nº 241/2017 observa-se grande diferença, possivelmente influenciada pela participação da empresa Sterimed, que não havia participado de certames anteriores. Isso pode demonstrar, ainda, que os valores ajustados no Contrato Emergencial nº 69/2016 continham margem de lucro passível de redução.

136. Margem ainda muito maior seria verificada caso o certame aqui analisado tivesse ocorrido de forma simplificada, ficando à mercê apenas das empresas que corriqueiramente apresentam cotações de preços, pois se supõe que a proposta da empresa vencedora não ficaria muito aquém do valor estimativo do Pregão, como verificado nesse certame.



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

137. Registre-se que o Decreto nº 36.220/2014, que dispõe sobre os procedimentos para realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral, assim dispõe:

Art. 3º O resultado da pesquisa será o menor valor entre a média e a mediana de, no mínimo, 3 (três) preços obtidos. Parágrafo único. Poderá ser admitido, justificadamente, como resultado da pesquisa, apenas o menor dos preços obtidos.

Art. 4º A utilização de outro parâmetro de pesquisa ou outro método para obtenção do resultado da pesquisa de preços deverão ser justificados pela autoridade competente.

(...) Art. 6º Para a obtenção do resultado da pesquisa de preços, não poderão ser apreciados os preços considerados inexequíveis ou exorbitantes, conforme critérios fundamentados e descritos no processo administrativo correspondente.

138. Por outro lado, reconhecida a dificuldade de obter contratos administrativos de objeto similar e que a metodologia adotada para cálculo do valor referencial encontra-se compatível com o Regulamento de Contratações da SES/DF, estabelecido pelo Decreto nº 36.220/2014, não há fundamentos para se questionar o valor estimativo do PE nº 241/2017, elaborado pela SES/DF.

V.10.2 - Destaque do Termo de Referência e do Edital do PE nº 241/2017

139. A principal alteração verificada nos dispositivos que regem esse certame, com possível impacto financeiro, refere-se à retirada de exigência de manter na equipe responsável pela coleta dos produtos para saúde, além do motorista, profissional habilitado para conferência dos mesmos.

140. Nos atuais instrumentos normativos, assim está redigido o item 22.7 do Edital, como uma das obrigações da contratada:

22.7 A CONTRATADA durante a execução dos serviços deverá manter profissional habilitado para a conferência dos produtos, com conhecimento de todos os itens presentes na lista deste Termo de Referência, atestando quantitativo e a integridade dos produtos enviados.

141. Ante esses termos, a questão que se ressalta e que requer esclarecimentos da SES/DF é a possibilidade do próprio motorista ser o responsável pela conferência dos produtos, o que traria uma considerável economia para a empresa contratada.

V.11 – Aquisição de equipamentos para tornar a SES/DF autosuficiente

142. Assim discorreu a Representação nº 13/2017-CF:



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

67. Cabe ainda destacar que há notícias nos autos da existência de Processo 060.004.354/2013 que trataria da aquisição de equipamento de esterilização por gás plasma de peróxido de hidrogênio e sistema de limpeza a vapor.

68. Todavia, o que se vê, agora é a continuidade do Processo 060.012.623/2012, com a reabertura do PE 31/2017 que só não finalizou contratação em vista do fracasso do certame em razão das propostas apresentadas estarem acima do teto fixado.

69. Há de se solicitar esclarecimentos da SES, a fim de saber o motivo pelo qual o Processo 060.004.354/2013, que trataria de aquisição de equipamento para que a própria SES prestasse os serviços de esterilização encontra-se parado, desde 28.4.2016, sem qualquer providência.

70. Necessário também verificar se a eventual aquisição destes equipamentos já previu todas as etapas necessárias à sua instalação e funcionamento, a exemplo: local e adequação das instalações (elétrica, hidráulicas etc.); insumos a serem adquiridos; profissionais etc.

71. Tal precaução se mostra necessária, a fim de que não ocorra o mesmo que aconteceu com a aquisição do Pet-Scan que se encontra desde 2013 sem instalação devido a inexistência de local adequado ao aparelho.

143. Conforme verificado em consulta ao Processo nº 060.004.354/2013, o mesmo foi autuado em março de 2013, tendo por objeto a aquisição de 4 **esterilizadoras por gás plasma de peróxido de hidrogênio** e dois outros tipos de equipamentos (4 seladoras elétricas para embalagens de polietileno e 12 equipamentos de pré-limpeza, com vapor de alto desempenho).

144. No Termo de Referência constante às folhas 110/119 do mencionado Processo, o item 3 foi excluído da demanda.

145. Registre-se que as quatro esterilizadoras deveriam ser instaladas em quatro hospitais considerados estratégicos. Ocorre, que no Despacho de folhas 131/136, o então Subsecretário de Atenção à Saúde propôs o aumento do número de esterilizadoras. O Termo de Referência elaborado por essa Subsecretaria (fls. 139/158) propôs a aquisição de doze equipamentos, um para cada hospital da Rede. Posteriormente esse número foi alterado para quatorze.

146. Com relação à adoção desse tipo de equipamento, ou mesmo desse método de esterilização a frio, identificou-se no mencionado Processo estudo demonstrando que essa solução seria mais econômica do que a solução até então adotada (óxido de etileno). Ademais, é relatada a existência de um equipamento desses no Hospital de Base do DF, fato esse que já servia de referência.

147. O trâmite processual seguiu até que identificamos o Despacho da Diretoria de Enfermagem - Dienf (20/04/2017), endereçado à Subsecretaria de Administração Geral - SUAG, propondo que referida aquisição receba o mesmo tratamento dado às demais aquisições para as Centrais de Material e Equipamentos - CME, ou seja, a deliberação sobre a matéria deveria caber a grupo de trabalho constituído por profissionais de diversos setores.



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

148. Por outro lado, na mesma Dief fomos informados da existência do Processo nº 060.00027983/2017-64, já autuado sob a nova plataforma do Sistema Eletrônico de Informações – SEI, que prevê a aquisição de 16 autoclaves híbridas, denominação dada por possuírem chave seletora que permitiria sua utilização a vapor (alta temperatura) ou a frio (**formaldeído**), com funcionamento elétrico.

149. Um dos pontos positivos para a adoção desse tipo de equipamento seria a ocupação do mesmo espaço físico até então utilizado pelas obsoletas autoclaves que utilizam vapor gerado pelas caldeiras, bem como a possibilidade de utilização das mesmas embalagens, tanto nos ciclos a calor, como a frio. Também, permite o uso imediato dos materiais que forem submetidos ao processo de esterilização.

150. Destacou-se, por outro lado, a necessidade de avaliação das possíveis adaptações na estrutura física, como a questão da rede elétrica.

151. À época da fiscalização, o último documento juntado a esses autos era o Termo de Referência, ainda não aprovado. Desse Termo, extraímos o seguinte trecho:

Um dos equipamentos indicados para aquisição, necessários para equipar as CME da rede, são as Autoclaves Híbridas, por permitirem a realização de ciclos de altas temperaturas sob pressão, como também a realização de ciclos de esterilização à baixa temperatura associando vapor e Formaldeído, apresentando-se assim, como uma alternativa positiva para o serviço, por serem capazes de promover a esterilização de todos os artigos, sejam termorresistentes ou termossensíveis. Esse método, que tem larga aplicabilidade, e é compatível com diversas matérias-primas, permite o uso imediato dos materiais que foram submetidos ao processo de esterilização. Além disso, ainda utilizam as mesmas embalagens, tanto nos ciclos a calor, como nos ciclos a frio.

152. Não identificamos, por outro lado, qualquer comparativo com os outros métodos de esterilização a frio, no que se refere aos custos envolvidos, especialmente em relação à utilização do peróxido de hidrogênio, defendido no Processo nº 060.004.354/2013, bem como em relação ao óxido de etileno, utilizado nas contratações já ocorridas. A esse respeito, transcrevemos o seguinte trecho do Memorando SEI-GDF nº 1/2017 – SES/SAIS/CORIS/DIENF/GENF:

Hoje há disponível no mercado brasileiro, 5 (cinco) métodos de esterilização indicados para artigos termosensíveis, porém, para uso em ambiente hospitalar, apenas estão recomendados, os métodos cujo equipamentos, utilizam como agente esterilizante o Plasma ou o Vapor de Peróxido de Hidrogênio e ainda os que utilizam o Vapor a baixa Pressão associado ao Formaldeído.

153. Registre-se que a análise da melhor solução a ser adotada para tornar a SES/DF autossuficiente na esterilização de materiais termossensíveis já foi abordada no Processo nº 30.524/09 (arquivado), conforme pode ser observado a seguir:



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

IV – alertar o titular da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES/DF quanto à necessidade de reavaliar a implantação de novas tecnologias com relação aos métodos de esterilização empregados atualmente, fundamentado na premissa de que a Esterilização por Óxido de Etileno representa o de custo mais elevado dentre os existentes, segundo muitos estudos comparativos, de modo a eliminar as situações indesejáveis nessa área de abrangência; (Decisão nº 6111/2016)

II – em relação ao item II da Decisão nº 2.498/2012, reiterado via itens III das Decisões nºs 2.903/2013 e 1.323/2014, considerar: a) a alínea “a” não atendida; (Decisão nº 4246/2015)

II - determinar à Secretaria de Estado de Saúde - SES que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente: a) os resultados dos estudos quanto à economicidade do reprocessamento por óxido etileno, da adoção de equipamentos de esterilização automatizada por vapor+formaldeído e da substituição, caso a caso, dos produtos termossensíveis reutilizáveis por outros de uso único, determinando qual o meio mais adequado, efetivo e eficiente para suprir as unidades da SES com os produtos termossensíveis demandados; (Decisão nº 2498/2012)

154. Ante o exposto, entendemos conveniente recomendar à SES/DF que deixe demonstrado nos processos nºs 060.004.354/2013 e 060.00027983/2017-64, ou em outros que venham tratar da aquisição de equipamentos para prover os serviços de esterilização de produtos termossensíveis, a viabilidade técnica e econômica do método de esterilização que será adotado, haja vista a possibilidade do ato administrativo ser considerado antieconômico.

155. Ademais, torna-se relevante que a SES/DF informe as atuais movimentações desse último Processo, bem como a real possibilidade do certame chegar a termo, face às dificuldades orçamentárias-financeiras

VI – Conclusão e Sugestões

156. A seguir, apresentamos resumo dos pontos verificados na inspeção tratada neste Relatório, com destaque para aqueles que requerem manifestação da SES/DF, antes de deliberarmos sobre o mérito da representação exordial:

Quadro IX – Resumo dos pontos verificados na inspeção

Itens de verificação da Fiscalização	
Conclusões	Proposição
V.1 – Possível tratamento diferenciado entre o procedimento regular (Proc. nº 060.012.623/2012) e o emergencial (Proc. nº 060.001.323/2016)	
- o atraso na conclusão do certame, cuidado no Processo nº 060.012.623/2012, acabou favorecendo a empresa FBM e resultando na execução de serviços sem cobertura contratual, bem como na celebração de ajuste emergencial. - referido atraso demonstra tratamento diverso ao verificado na DL nº 61/2016 (Processo nº 060.001.323/2016), bem como no PE nº 241/2017 (Processo nº 060.004.442/2017);	- manifestação da SES/DF



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

- a tramitação desses autos ocorreu em Unidades da SES/DF subordinadas, sobretudo, às seguintes Subsecretarias: SUAG e à SAS;	
V.2 – Impugnações promovidas pela FBM na DL nº 61/2016	
- os pontos abordados pela impugnante se repetem, contemplando apenas algumas nuances no intuito de dar nova roupagem a seus pleitos. Tal artifício conseguiu postergar a contratação decorrente desse certame e, por consequência, ante à necessidade de manter a prestação dos serviços, permitiu que a impugnante, que também era a anterior executora, continuasse prestando os serviços à SES/DF, ainda que sem cobertura contratual; - entretanto, a empresa exerceu o direito que a ela convém, com fundamento no art. 41 da Lei nº 8.666/93; - ainda que as alterações não tenham ocorrido dentro da celeridade desejada, não se vê motivos suficientes para identificar que esse tópico contemple irregularidade passível de apuração de responsabilidade;	-
- possíveis irregularidades decorrentes da prorrogação do Contrato nº 09/2010 e da execução de serviços sem cobertura contratual, no período que antecedeu a celebração do Contrato Emergencial - CE nº 69/2016, serão apuradas nos autos de nº 9006/2017, em trâmite nesta Corte;	-
V.3 – Pagamentos realizados entre 2016 e 2017 às empresas CEBRAS e FBM	
- identificou-se os pagamentos realizados à empresa CEBRAS, a conta dos serviços prestados pelo CE nº 69/2016, mas não aqueles realizados no período sem cobertura contratual; - não foi possível aferir se os valores liquidados e atestados pelos executores estão corretos e nem mesmo se as quantidades estimadas estão compatíveis com a sua real execução, dado que os relatórios juntados aos autos não trazem os elementos de que tratam o art. 61, parágrafo único, inciso III do Decreto nº 32.598/2010, reiterado pela Decisão TCDF nº 1696/2014;	- manifestação da SES/DF
- possíveis irregularidades ocorridas nos pagamentos a conta dos serviços prestados pelo Contrato nº 09/2010 e pela execução de serviços sem cobertura contratual, no período que antecedeu a celebração do CE nº 69/2016, serão apuradas nos autos de nº 9006/2017, em trâmite nesta Corte;	-
V.4 – Produtos que estariam inclusos na DL nº 61/2016, mas que seriam de reprocessamento proibido pela Anvisa	
- referida irregularidade, de natureza eminentemente técnica, foi corrigida tão logo identificada;	-
V.5 – Motivos pelos quais servidores da Gerência de Enfermagem teriam se negado a assinar o Termo de Referência do procedimento regular (fl. 483 do Processo nº 060.012.623/2012)	
- a situação relatada decorreu de modificação na estrutura administrativa da SES/DF, sem evidências de que tenha relação com a identificação de alguma irregularidade. Ademais, além da situação ter sido solucionada, não trouxe prejuízo ao Erário;	-
V.6 – Habilitação da empresa CEBRAS na DL nº 61/2016	
- decisão da Terceira Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal decretou a nulidade do ato administrativo que classificou a empresa CEBRAS na DL nº 61/2016; - o Corpo Técnico teve entendimento diverso, por entender que as não-conformidades verificadas após a apresentação das propostas poderiam ser sanadas antes da celebração do contrato; - a falta de conferência dessas não-conformidades, antes da celebração do ajuste, e a não aplicação de penalidade à empresa, por não prestar os serviços conforme estabelecido no certame, contou com a condescendência da executora central, que teve participação em ambas as fases; - apesar das divergências em relação ao posicionamento defendido pelo Juízo da Terceira Vara da Fazenda Pública, aquele Tribunal considerou nulo o ato administrativo que classificou a empresa CEBRAS na DL nº 61/2016 e, mesmo assim, referida empresa continua prestando serviços à Secretaria, agora sem cobertura contratual;	- manifestação da SES/DF
V.7 – Problemas identificados na execução do Contrato nº 69/2016	



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

<p>- considerando que houve correção das irregularidades ao longo da execução do ajuste; as especificidades da prestação do serviço para a rede de saúde pública do DF; que o serviço vinha sendo prestado há muito tempo por outra empresa; e a pouca oferta de empresas nesse ramo, até poderia ser admissível a proposição apresentada pela SES/DF, no sentido de não aplicar penalidade à empresa CEBRAS. Porém, essas dificuldades eram previsíveis, uma vez que teriam sido identificadas antes da celebração do contrato;</p>	<p>- manifestação da SES/DF</p>
<p>V.8 – Execução de serviços sem cobertura contratual a partir de 24/02/2017</p>	
<p>- apesar de frustradas as contratações decorrentes do PE nº 31/2017 e da DL nº 122/2017, houve desrespeito ao art. 60 das Leis nºs 4.320/64 e 8.666/93;</p>	<p>- manifestação da SES/DF</p>
<p>V.9 – Dispensa de Licitação nº 122/2017</p>	
<p>- a não conclusão da DL nº 122/2017 e a abertura do Pregão Eletrônico nº 241/2017, aliado ao fato de a Representação exordial não haver apontado indícios de irregularidade na mencionada dispensa de licitação nos levaram a analisar o Pregão;</p>	<p>-</p>
<p>V.10 – Pregão Eletrônico nº 241/2017</p>	
<p>- as propostas finais apresentadas no PE nº 241/2017 chegaram a valores bem inferiores aos anteriormente praticados e cerca de 3% acima do PE nº 31/2017, que restou fracassado, não havendo, portanto, indícios de sobrepreço;</p> <p>- apesar do orçamento estimativo elaborado pela SES/DF ter ficado mais de 60% acima do valor alcançado, as especificidades da licitação, a dificuldade de obter contratos administrativos similares (preços de referência) e a adequação da metodologia adotada com o Decreto nº 36.220/14 e com o Regulamento de Contratações da SES/DF, não nos permite indicar irregularidade na formação desse preço;</p>	<p>-</p>
<p>- o item 22.7 do Edital indica alteração na redação desse dispositivo, em relação aos certames anteriores, na medida em que retirou a exigência de manter na equipe responsável pela coleta dos produtos para saúde, além do motorista, profissional habilitado para conferência dos mesmos. Tal medida permite ao próprio motorista ser o responsável pela conferência dos produtos, o que traria uma considerável economia para a empresa contratada;</p>	<p>- manifestação da SES/DF</p>
<p>V.11 – Aquisição de equipamentos para tornar a SES/DF autosuficiente</p>	
<p>- o Processo nº 060.004.354/2013 previa a aquisição de 12 esterilizadoras por gás plasma de peróxido de hidrogênio e 4 seladoras elétricas para embalagens de polietileno. O processo havia sido encaminhado à SUAG para a indicação de grupo de trabalho para tratar dessa aquisição;</p> <p>- o Processo nº 060.00027983/2017-64 prevê a aquisição de 16 autoclaves híbridas, denominação dada por possuírem chave seletora que permitiria sua utilização a vapor (alta temperatura) ou a frio (formaldeído), com funcionamento elétrico. O processo encontrava-se com o Termo de Referência elaborado, mas ainda não aprovado;</p> <p>- observa-se que os métodos de esterilização citados nesses dois processos são distintos, bem como em relação ao que se encontra adotado (óxido de etileno). Apesar do Processo nº 30.524/09 já ter tratado da necessidade de ser analisada a melhor metodologia de esterilização, não há nesses processos documentos que demonstrem a vantajosidade econômica de sua utilização;</p>	<p>- manifestação da SES/DF</p>

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

- I. tome conhecimento da manifestação constante do documento identificado pelo e-DOC C3533DF4-c e do Relatório Prévio de Inspeção nº 2.2027.17;
- II. em atenção às disposições do art. 41, § 2º, da LC n.º 01/1994 c/c o art. 1º da Resolução n.º 271/2014, autorize o encaminhamento de cópia deste Relatório à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF para



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

conhecimento e manifestação, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca do teor desta Instrução, encaminhando argumentos e eventual documentação comprobatória, no caso de discordância;

III. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento para os fins devidos.

À consideração superior.

Brasília/DF, 02 de outubro de 2017.

Ronaldo Mourão Pereira
Auditor de Controle Externo

Senhor Secretário,

De acordo com a Instrução e com as sugestões propostas.

Divisão de Acompanhamento, de de 2017.

Marcos Aurélio dos Santos
Diretor