



PROCESSO Nº: 4606/2013 E

JURISDICIONADA: Secretaria de Estado de Saúde – SES/DF

ASSUNTO: Representação

EMENTA: **Decisão nº 6.017/2012.** Manutenção de caldeiras no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, a partir de 2011. Representações nºs 19/2013-DA e 23/2014-DA, versando, respectivamente, sobre possíveis irregularidades verificadas nos Contratos nºs 86/2010 e 232/2014-SES/DF. Manifestação da SES/DF e da empresa Técnica. Inspeção. Indícios de irregularidades. **Decisão nº506/2016:** abertura de prazo para manifestação da jurisdicionada e da empresa contratada. Pedido de sustentação oral formulado pela empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda. Deferimento: Despacho Singular nº 453/2016 - GC/PT. Superveniente juntada de documentos pela jurisdicionada. Despacho Singular nº 502/2016 - GC/PT: determinação de reinstrução do feito e retificação do Despacho Singular nº453/2016-GC/PT para tornar sem efeito a fixação de data da sustentação oral. Realização de sustentação oral. **Decisão nº2822/2017.** Audiência dos responsáveis. Determinações. Alerta. Encaminhou à Secretaria de Estado de Fazenda cópia do Relatório de Inspeção 2.2006.15. Facultou a manifestação da empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda. **Nesta fase:** análise das razões de justificativas e do cumprimento das determinações. **A Unidade Técnica** sugere que a improcedência das razões de justificativa de um responsável e a procedência parcial das razões de justificativas de outro responsável, com aplicação de multa. Reiteração dos itens III e IV da Decisão nº2822/2017. Instauração de TCE. Audiência



do atual titular da SES/DF, por não ter se pronunciado de maneira efetiva quanto ao item III da Decisão nº 2822/2012. **O Diretor da 2ª Divisão de Acompanhamento, em cota complementar**, converge parcialmente com as sugestões elaboradas pelo Auditor de Controle Externo. Diverge da audiência do titular da SES/DF e das reiteraões sugeridas na Informação nº10/2018. **Ministério Público** concorda parcialmente com as sugestões constantes da Informação nº10/2018 e 57/2018. Improcedência das razões de justificativas. Determinações à SES/DF. Instauração de TCE. **Voto** parcialmente convergente com os pareceres. Determinações à SES/DF. Instauração de TCE. Improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis. Aplicação de multa no valor de R\$ 4.000,00 para cada responsável. Acórdão.

RELATÓRIO

O presente processo foi autuado (fls. 01/05) em razão da Decisão nº 6.017/2012, item VII, alínea “a”, ter deliberado pela formação de processo próprio para fiscalizar a questão tratada no Processo nº 2.120/2004 (manutenção de caldeiras no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do DF – SES/DF), a partir de 2011.

Na Sessão Ordinária nº 4961, de 13/06/2017, mediante a Decisão nº2822/2017, o Tribunal resolveu:

O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu: I – tomar conhecimento: a) da documentação constante às folhas 341/361 e 399/402 do volume principal, bem como do Anexo IV a os autos em exame, oferecidas pela empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda. em cumprimento à Decisão nº 506/2016; b) dos Ofícios nos 123/2016-MPC/PG e 27/2016-DA; II – com fundamento no inciso II do art.43 da LC nº 01/1994, chamar em audiência os responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização de fl. 403, para a apresentação de razões de justificativa, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de aplicação das penalidades lá indicadas; III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, se manifeste acerca dos aspectos econômicos e



operacional, da solução adotada no Hospital Regional de Ceilândia – HRC, para substituir o então sistema de geração e distribuição de vapor e água quente - SGDVAQ, a qual estaria sendo prevista para os demais hospitais da rede, tendo em vista que essa solução é distinta da que havia sido objeto do Contrato nº 93/2012; IV – alertar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal: a) quanto à regularização da prestação do SGDVAQ ou outro alternativo, devendo aquela Secretaria apresentar as medidas adotadas para tanto; b) para que não seja realizada devolução de valores glosados em decorrência da aplicação da Decisão nº 437/2011, antes que a questão de mérito sobre possível prejuízo auferido pelo Erário seja resolvida; V – encaminhar cópia do Relatório de Inspeção nº 2.2006.15 à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, de modo que aquela Pasta tome as medidas que entender pertinentes, especificamente no tocante ao cumprimento, por parte da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, da legislação tributária relacionada com a retenção/recolhimento de tributos, quando do pagamento de prestações de serviço; VI – em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa e com fundamento na Decisão Normativa nº 03/2011, noticiar a empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda. do relatório/voto do Relator, a fim de que, se entender pertinente, manifeste-se no prazo de 30 (trinta) dias; VII – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento.

Em atenção à essa deliberação, a SES/DF (Ofícios SEI-GDF nºs 441 e 864/2017-SEF/GAB, às fls. 536/545 e 665/674), o Sr. Paulo Roberto Nunes Ramos (fls. 557/575 - peça nº 134), a empresa Técnica, Construção, Comércio e Indústria Ltda. (fls. 576/658 – peça nº 135) e o senhor Rafael Aguiar Barbosa (fls. 675/707), apresentaram razões de justificativa.

Ao examinar as justificativas oferecidas pelos citados responsáveis, o auditor de controle externo, por meio da Informação nº 10/2018 (fls. 715/756), teceu as seguintes conclusões:

VII. Conclusão.

126. De posse dos termos lavrados pela Decisão nº 2.822/2012, temos que, em função do item:

- II, são improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelos Sr. Rafael de Aguiar Barbosa, em função da ausência de caracterização da situação emergencial ou calamitosa do Contrato nº 232/2014, bem como pela responsabilidade decorrente da execução de serviços sem cobertura contratual; e, parcialmente procedentes, as formuladas pelo Sr. Paulo Roberto Nunes Ramos, decorrente de não se poder atribuir-lhe responsabilidade pela situação emergencial ou calamitosa do Contrato nº 232/2014, bem como por não ficar caracterizado seu afastamento de possível superfaturamento nos Contratos nºs 86/2010 e 232/2014, por ter sido o responsável pela feitura do Termo de Referência que embasou tais procedimentos emergenciais;

- III, consideramos que a SES está omitindo informações a esta Corte ao não prestar informações idôneas a respeito da solução adotada no Hospital Regional de Ceilândia – HRC, de acordo com notícias veiculadas e os termos do MEMO Nº 010/2012 -



PRNR/DEAT/SULIS, de 16/03/12, devendo a medida ser reiterada ao órgão, com o acréscimo de pronunciar-se a respeito dos termos contidos nesse expediente, cumulado com a determinação de o titular da Pasta, Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca, ser chamado para prestar razões de justificativa decorrentes de não se ter pronunciado de maneira efetiva, bem como omitindo-se a prestar informações idôneas, podendo ser incurso nos termos do art. 57, inciso VI, da LC nº 01/94;

- IV, alínea “a”, em função do contido no item anterior, o tema merece acompanhamento diante de medidas pouco efetivas ao longo dos anos, devendo a unidade prestar novas informações a esta Corte em até 180 (cento e oitenta) dias, uma vez que não se vislumbra que a solução da matéria possa ser definida a curtíssimo prazo;

- IV, alínea “b”, a medida deve ser complementada, de modo a jurisdicionada atentar para revisão dos procedimentos que devem ser levados a efeito, buscando elementos que permitam adequada análise dos casos decorrentes da devolução de valores glosados em decorrência da aplicação da Decisão nº 437/2011, §§ 95/97;

- V, cumprida a medida por parte da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal;

- VI, apenas tomar conhecimento dos termos ofertados pela empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda., decorrente de não ter acrescentado informações de interesse do Controle Externo, que pudessem mudar o transcurso destes autos, considerando-as, de todo modo, improcedentes.

Dissentindo, em parte, da manifestação do Auditor de Controle Externo responsável pela análise do feito, o Diretor da 2ª Divisão de Acompanhamento, por intermédio da Informação nº 57/2018 (fls. 757/760), assim se manifestou:

2. *Com a devida vênia cumpre-nos expor entendimento divergente acerca de algumas Sugestões ofertadas pelo ACE, conforme se segue:*

Item III da Decisão 2822/2017: determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, se manifeste acerca dos aspectos econômicos e operacional, da solução adotada no Hospital Regional de Ceilândia – HRC, para substituir o então sistema de geração e distribuição de vapor e água quente - SGDVAQ, a qual estaria sendo prevista para os demais hospitais da rede, tendo em vista que essa solução é distinta da que havia sido objeto do Contrato nº93/2012

3. *A resposta oferecida pela SES consignou que, no âmbito da extinta Diretoria de Engenharia e Arquitetura, não foram encontrados registros sobre a retirada das caldeiras.*

4. *Após coletar notícias acerca do tema, o ACE considerou que houve omissão de informações por parte da Jurisdicionada, razão pela qual propôs reiteração da diligência, bem como audiência do titular da Pasta.*

5. *Ocorre que, no tocante ao Item IV.a da Decisão em tela¹, a Jurisdicionada assim se manifestou, conforme registrado nos §§ 93 e 94 da Instrução:*

¹ IV – alertar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal: a) quanto à regularização da prestação do SGDVAQ ou outro alternativo, devendo aquela Secretaria apresentar as medidas adotadas para tanto;



“Está sendo conduzido pela NOVACAP procedimento para contratação de Empresa Especializada para Prestação de Serviços de Operação, Manutenção Preventiva e Corretiva no sistema de Geração e Distribuição de Vapor e Água Quente – SGDVAQ, nas unidades Hospitalares da Secretaria de Estado de Saúde do DF.

O Processo nº 112.001.973/2017, está em fase final de organização de Projeto Básico e Orçamento pela NOVACAP, para posterior licitação, contratação e fiscalização dos serviços”.

(...)

“Já a Superintendência encaminha o relatório sobre o sistema de caldeiras do Hospital Regional de Ceilândia elaborado pelo então Diretor Administrativo à época (1953837). O relatório versa sobre estudo de viabilidade econômica da substituição das caldeiras por sistema elétrico, fato questionado no item III da decisão supracitada. (...).”

6. Note-se que as caldeiras do Hospital Regional da Ceilândia estão incluídas nos procedimentos a cargo da Novacap, objeto do Processo 112.001.973/2017.

7. Acerca dessas medidas, o ACE consignou que o tema merece acompanhamento, devendo a Unidade prestar informações a esta Corte em até 180 (cento e oitenta) dias. Consideramos que tal proposta é suficiente na fase em curso.

Portanto, divergimos dos Itens II.c, IV.a e VI.a das Sugestões de fls. 487/488.

Item IV da Decisão nº 2822/2017: alertar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal: (...) b) para que não seja realizada devolução de valores glosados em decorrência da aplicação da Decisão nº 437/2011, antes que a questão de mérito sobre possível prejuízo auferido pelo Erário seja resolvida

8. O alerta expedido pela Corte visa impedir que sejam devolvidos valores à empresa Técnica, tendo em vista a possibilidade de prejuízos ao erário em contratos celebrados entre o Distrito Federal e a citada empresa.

9. Os esclarecimentos prestados pela SES não diferem daqueles constantes da Informação nº 7/2017, quais sejam:

- houve devolução da glosas no valor de R\$ 573.050,96;

- os valores remanescentes seriam pagos mediante reconhecimento de dívidas.

10. Na presente fase, foi constatado que persistem os indícios de prejuízos ao Erário. Por isso, foi proposto, no Item III das Sugestões, a determinação para instauração da devida tomada de contas especial. Neste cenário, não consideramos necessária a adoção de outras medidas pelo e. Plenário. (grifos originais e acrescidos)

Coerente com esse entendimento, o Secretário de Acompanhamento, sugeriu que a Corte acolha as sugestões elaboradas pelo Diretor da 2ª Divisão de Acompanhamento, às fls. 759/760.

O douto Ministério Público, em parecer do eminente Procurador Demóstenes Tres Albuquerque, em concordância parcial com as sugestões constantes das Informações nº 10/2018 e 57/2018, elaborou as seguintes sugestões ao Tribunal:



I. tomar conhecimento da manifestação da empresa pela empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda, das manifestações da Área Técnica e deste Parecer;

II. considerar:

a) acerca da não caracterização de situação emergencial ou calamitosa no âmbito do Contrato nº 232/2014, improcedentes as razões de justificativa apresentadas por Rafael de Aguiar Barbosa e Paulo Roberto Nunes Ramos;

b) acerca da execução dos serviços sem cobertura contratual, improcedentes as razões de justificativa apresentadas por Rafael de Aguiar Barbosa;

c) acerca do superfaturamento no âmbito dos contratos 86/2010 e 232/2014, improcedentes as razões de justificativa apresentadas por Paulo Roberto Nunes Ramos;

d) não cumprido o item III da Decisão 2822/2017 por parte da Secretaria de Saúde, em função de omissão de informações idôneas a esta Corte, reiterando seus termos acrescidos das medidas tomadas em função do MEMO Nº 010/2012 - PRNR/DEAT/SULIS, de 16/03/12;

e) cumpridas as medidas determinadas pelo item IV, alínea “a” e item V, da Decisão 2822/17;

f) parcialmente cumprida a medida determinada pelo item IV, alínea “b”, da Decisão 2822/17;

III. determinar, à Secretaria de Estado de Saúde que promova a instauração de tomada de contas especial, decorrente, no mínimo, dos parâmetros formulados pela Informação nº 82/2016, visto no § 67, a serem seguidos, no que concerne aos Contratos nºs 86/2010 e 232/2014, e, complementarmente, em função da inexistência de cobertura contratual no intervalo compreendido entre abril/2011 e setembro/2014, aplicando-se-lhe esses mesmos critérios para essa fase intermediária ocorrida entre os dois ajustes aludidos;

IV. reiterar à Secretaria de Estado de Saúde os termos da Decisão nº 2.822/2017, Item:

a) III, aduzidas de informações efetivas a respeito da solução adotada no Hospital Regional de Ceilândia – HRC, de acordo com notícias veiculadas nesta instrução e os termos do MEMO Nº 010/2012 - PRNR/DEAT/SULIS, de 16/03/12, devendo atualizá-las, posteriormente, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias;

b) IV, alínea “b”, atentando para revisão dos procedimentos de apuração que devem ser levados a efeito, buscando elementos que permitam adequada análise dos casos decorrentes da devolução de valores glosados, em função da aplicação da Decisão nº 437/2011, conforme apreciado pelos §§ 100/102;

V. deliberar a respeito das penalidades decorrentes do item II, alínea “a”, “b” e “c” supra.

É o relatório.



VOTO

Em exame, nesta fase, as razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis chamados em audiência e o atendimento das deliberações, conforme consta da Decisão nº 2822/2017:

II – com fundamento no inciso II do art. 43 da LC nº 01/1994, chamar em audiência os responsáveis indicados na Matriz de Responsabilização de fl. 403, para a apresentação de razões de justificativa, no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de aplicação das penalidades lá indicadas;

III – determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal que, no prazo de 30 (trinta) dias, se manifeste acerca dos aspectos econômicos e operacional, da solução adotada no Hospital Regional de Ceilândia – HRC, para substituir o então sistema de geração e distribuição de vapor e água quente - SGDVAQ, a qual estaria sendo prevista para os demais hospitais da rede, tendo em vista que essa solução é distinta da que havia sido objeto do Contrato nº 93/2012;

IV – alertar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal:

a) quanto à regularização da prestação do SGDVAQ ou outro alternativo, devendo aquela Secretaria apresentar as medidas adotadas para tanto;

b) para que não seja realizada devolução de valores glosados em decorrência da aplicação da Decisão nº 437/2011, antes que a questão de mérito sobre possível prejuízo auferido pelo Erário seja resolvida;

V – encaminhar cópia do Relatório de Inspeção nº 2.2006.15 à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, de modo que aquela Pasta tome as medidas que entender pertinentes, especificamente no tocante ao cumprimento, por parte da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, da legislação tributária relacionada com a retenção/recolhimento de tributos, quando do pagamento de prestações de serviço;

VI – em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa e com fundamento na Decisão Normativa nº 03/2011, noticiar a empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda. do relatório/voto do Relator, a fim de que, se entender pertinente, manifeste-se no prazo de 30 (trinta) dias;

Examinando os esclarecimentos trazidos pelos interessados, a Unidade Técnica, por intermédio da Informação nº 10/2018 (fls. 715/756), sugeriu que à Corte:

- I. *tomar conhecimento da presente instrução, bem como dos meios que se prestaram à análise da presente fase processual;*
- II. *considerar, em função do que se apresenta na Decisão nº 2.822/2012, item:*
 - a) *II, improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rafael de Aguiar Barbosa;*
 - b) *II, parcialmente procedentes, pelo Sr. Paulo Roberto Nunes Ramos;*



- c) *III, não cumprido, em função de omissão de informações idôneas a esta Corte, reiterando seus termos acrescidos das medidas tomadas em função do MEMO N°010/2012 - PRNR/DEAT/SULIS, de 16/03/12;*
- d) *IV, alínea “a”, cumprida a medida;*
- e) *IV, alínea “b”, parcialmente cumprido, passível de complementação;*
- f) *V, cumprida por parte da Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal;*
- g) *VI, improcedentes os termos ofertados pela empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda.;*
- III. *determinar, à Secretaria de Estado de Saúde, em função do contido no item anterior, alínea “a”, instauração de tomada de contas especial, decorrente, no mínimo, dos parâmetros formulados pela Informação n° 82/2016, visto no § 67, a serem seguidos, no que concerne aos Contratos n°s 86/2010 e 232/2014, e, complementarmente, em função da inexistência de cobertura contratual no intervalo compreendido entre abril/2011 e setembro/2014, aplicando-se-lhe esses mesmos critérios para essa fase intermediária ocorrida entre os dois ajustes aludidos;*
- IV. *reiterar à Secretaria de Estado de Saúde os termos da Decisão n° 2.822/2017, Item:*
- a. *III, aduzidas de informações efetivas a respeito da solução adotada no Hospital Regional de Ceilândia – HRC, de acordo com notícias veiculadas nesta instrução e os termos do MEMO N° 010/2012 - PRNR/DEAT/SULIS, de 16/03/12, devendo atualizá-las, posteriormente, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias;*
- b. *IV, alínea “b”, atentando para revisão dos procedimentos de apuração que devem ser levados a efeito, buscando elementos que permitam adequada análise dos casos decorrentes da devolução de valores glosados, em função da aplicação da Decisão n° 437/2014, conforme apreciado pelos §§ 100/102;*
- V. *deliberar a respeito das penalidades decorrentes do item II, alíneas “a” e “b”, acima;*
- VI. *autorizar:*
- a) *audiência do Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca, CPF n° 900.029.386-34, a título de razões de justificativa, decorrente de não se ter pronunciado de maneira efetiva, quanto ao item III da pela Decisão n° 2.822/2012, bem como omitindo-se a prestar informações idôneas e efetivas, de acordo com notícias veiculadas nesta instrução e nos termos do MEMO N° 010/2012 - PRNR/DEAT/SULIS, de 16/03/12, podendo ser incurso nas disposições contidas no art. 57, inciso VI, da LC n° 01/94;*
- b) *o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento.*

Em seguida, o Diretor da Segunda Divisão de Acompanhamento, examinando as informações referentes ao cumprimento da Decisão n° 2822/2017, por intermédio da Informação n° 57/2018, divergiu em parte do encaminhamento proposto pelo Auditor de Controle Externo, apresentando à Corte as seguintes sugestões:

- I. *tomar conhecimento:*
- a) *das Informações n°s. 10/2018 e 57/2018;*
- b) *da presente instrução, bem como dos meios que se prestaram à análise da presente fase processual;*
- II. *considerar:*



- a) *improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rafael de Aguiar Barbosa referentes ao Item II da Decisão nº 2822/2017;*
- b) *parcialmente procedentes as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Paulo Roberto Nunes Ramos Barbosa referentes ao Item II da Decisão nº 2822/2017;*
- c) *parcialmente cumprido pela SES o Item III da Decisão nº 2822/2017;*
- d) *VI, improcedentes os termos ofertados pela empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda. em atenção ao Item VI da citada Decisão;*

III. determinar, à Secretaria de Estado de Saúde:

a) a instauração de tomada de contas especial, decorrente dos prejuízos constatados em relação aos Contratos nºs. 86/2010 e 232/2014, conforme § 6º da Informação nº 10/2018, aplicando-se-lhe esses mesmos critérios para essa fase ocorrida entre os dois ajustes aludidos;

b) que, no prazo de até 60 dias, preste informações a esta Corte acerca da implantação de novo sistema de caldeiras, levado a efeito no Processo nº 112.001.973/2017;

IV. deliberar a respeito das penalidades decorrentes do item II, alíneas “a” e “b”, acima;

V. autorizar:

a) a remessa de cópia da Decisão que vier a ser proferida, do respectivos Voto e Relatório e das Informações nºs 10/2018 e 57/2018 aos indicados nos Itens II.a e II.b supra, à Secretaria de Estado de Saúde e à empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento.

Os autos foram remetidos ao douto Ministério Público, que, mediante o Parecer nº 770/2018-G3P (fls. 762/774), acolheu em parte, as sugestões propostas pela Unidade Técnica, nas Informações nºs: 10/2018 e 57/2018.

Nesse sentido, apresentou à Corte, as sugestões a seguir:

I. tomar conhecimento da manifestação da empresa pela empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda, das manifestações da Área Técnica e deste Parecer;

II. considerar:

a) acerca da não caracterização de situação emergencial ou calamitosa no âmbito do Contrato nº 232/2014, improcedentes as razões de justificativa apresentadas por Rafael de Aguiar Barbosa e Paulo Roberto Nunes Ramos;

b) acerca da execução dos serviços sem cobertura contratual, improcedentes as razões de justificativa apresentadas por Rafael de Aguiar Barbosa;

c) acerca do superfaturamento no âmbito dos contratos 86/2010 e 232/2014, improcedentes as razões de justificativa apresentadas por Paulo Roberto Nunes Ramos;



d) *não cumprido o item III da Decisão 2822/2017 por parte da Secretaria de Saúde, em função de omissão de informações idôneas a esta Corte, reiterando seus termos acrescidos das medidas tomadas em função do MEMO Nº 010/2012 - PRNR/DEAT/SULIS, de 16/03/12;*

e) *cumpridas as medidas determinadas pelo item IV, alínea “a” e item V, da Decisão 2822/17;*

f) *parcialmente cumprida a medida determinada pelo item IV, alínea “b”, da Decisão 2822/17;*

III. *determinar, à Secretaria de Estado de Saúde que promova a instauração de tomada de contas especial, decorrente, no mínimo, dos parâmetros formulados pela Informação nº 82/2016, visto no § 67, a serem seguidos, no que concerne aos Contratos nºs 86/2010 e 232/2014, e, complementarmente, em função da inexistência de cobertura contratual no intervalo compreendido entre abril/2011 e setembro/2014, aplicando-se-lhe esses mesmos critérios para essa fase intermediária ocorrida entre os dois ajustes aludidos;*

IV. *reiterar à Secretaria de Estado de Saúde os termos da Decisão nº 2.822/2017, Item:*

a) *III, aduzidas de informações efetivas a respeito da solução adotada no Hospital Regional de Ceilândia – HRC, de acordo com notícias veiculadas nesta instrução e os termos do MEMO Nº 010/2012 - PRNR/DEAT/SULIS, de 16/03/12, devendo atualizá-las, posteriormente, no prazo de até 180 (cento e oitenta) dias;*

b) *IV, alínea “b”, atentando para revisão dos procedimentos de apuração que devem ser levados a efeito, buscando elementos que permitam adequada análise dos casos decorrentes da devolução de valores glosados, em função da aplicação da Decisão nº 437/2011, conforme apreciado pelos §§ 100/102;*

V. *deliberar a respeito das penalidades decorrentes do item II, alínea “a”, “b” e “c” supra.*

Inicialmente, examino a proposta de abertura de tomada de contas especial apresentada pelo Auditor Público Externo, acompanhada pelo Diretor da Segunda Divisão de Acompanhamento e pelo douto *Parquet*.

Nessa seara, registro, desde logo, concordância com esses pareceres, pela necessidade de apuração de eventual prejuízo decorrente dos Contratos nºs:86/2010 e 232/2014, a partir da instauração de tomada de contas especial.

Com efeito, os indícios de prejuízos aptos a motivar a abertura de tomada de contas especial têm origem nos parâmetros formulados pela Informação nº 82/2016, reproduzidos no §67 da Informação nº 10/2018 (fls. 715/756), a seguir transcritos:



67. Quanto ao outro fundamento, “Possível superfaturamento nos Contratos n°s 86/2010 e 232/2014”, resgatemos os pressupostos alinhavados na Informação n°82/2016:

“Análise do preço dos Contratos n°s 86/2010 e 232/2014.”

29. Conforme detalhado no RI n° 2.2006.15 (fls. 280/286), os preços constantes dos Contratos nos 86/2010 e 232/2014 apresentaram indícios de irregularidades, conforme a seguir resumidos:

Contrato n° 86/2010

- as planilhas de custos contemplam número de horas trabalhadas correspondentes a quantitativo de operadores de caldeiras acima do considerado necessário;
- apesar de não haver elementos suficientes para discordar do quantitativo previsto de profissionais que supervisionam e apoiam a execução dos serviços, a exemplo de engenheiro e soldador, há que ser exigido da Secretaria que comprove que a empresa disponibilizou os profissionais contratados, de forma exclusiva;
- o percentual de encargos sociais para mensalistas, calculado em 88,47%, está acima do que decisões desta Corte consideram razoável (70,64%) e do que a Decisão n° 150/2014, exarada no âmbito do Processo n° 27.244/20147, deliberou por estabelecer como limite máximo (72,17%). Foram identificados percentuais sobrevalorizados para os itens: aviso prévio indenizado; férias + 1/3; faltas justificadas; e licença paternidade; e
- apesar da planilha constante do contrato indicar que o percentual de BDI era de 28%, na prática correspondia a 39,16%, percentual esse maior que os 30% aceitável pelas mesmas decisões antes referenciadas.

Contrato n° 232/2014

- as planilhas de custos contemplam número de horas trabalhadas correspondentes a quantitativo de operadores de caldeiras acima do considerado necessário;
- apesar de não haver elementos suficientes para discordar do quantitativo previsto de profissionais que supervisionam e apoiam a execução dos serviços, a exemplo de engenheiro e soldador, há que ser exigido da Secretaria que comprove que a empresa disponibilizou os profissionais contratados, de forma exclusiva; e
- os custos com insumos mais que triplicaram em relação aos do Contrato n° 86/2010, destacando-se as seguintes observações:
 - preço de itens de material de reposição acima dos identificados no SINAPI;
 - variação considerável no quantitativo de itens de material de reposição, quando comparados com o Contrato n° 86/2010;

Nesse diapasão, como apontado pela Unidade Técnica, na Informação n°10/2018 (fls. 715/756), há necessidade do procedimento de tomada de contas especial para melhor equacionamento da matéria, *in verbis*:

68. Vejamos que o tema é bastante circunstanciado e determinado.

69. Ainda que possamos reprisar o arrazoadado trazido pelo justificante, não conseguimos identificar pontos específicos abordando a questão acima destacada, no que diz respeito aos preços praticados no âmbito dos Contratos n°s 86/2010 e 232/2014. Vejamos o que trouxe com relação a alguns componentes de custo envolvidos no preço praticado.



70. *Para obtemperarmos seus termos nesse sentido, muito se produziu a respeito da evolução sempre contínua da demanda de mão de obra, peças de reposição e outras questões específicas (falta de pessoal especializado, etc.) ao longo dos ajustes celebrados, privilégio não somente presente nesses dois ajustes acima citados; no entanto, não circunstanciou posicionamento exclusivamente a esse respeito, de modo a demonstrar o impacto dessas variáveis na composição dos custos, de modo a avaliarmos sua pertinência.*

71. *Ou seja, a delimitação tratada no § 67 deixa claro os pontos específicos que margeiam dúvidas com relação à evolução dos preços envolvidos nos ajustes tratados.*

72. *Também aduziu erro relativo ao acréscimo do BDI, com elevação do percentual em torno de 10%, prevalecendo o referencial de 28,5 dessa variável, no entanto, sem apresentação dos meios para corrigir ou contestar tal equívoco, de modo a torná-la mais aceitável.*

73. *Em assim sendo, não podemos conceber que a matéria se encontra devidamente pacificada.*

74. *Concluímos, nessa vertente, que há necessidade de instauração de tomada de contas especial para, no mínimo, apurar os termos apresentados pela Informação nº82/2016, no que concerne aos Contratos nºs 86/2010 e 232/2014, e, complementarmente, no intervalo compreendido entre abril/2011 e setembro/2014, fase intermediária entre esses dois ajustes aludidos.*

75. *Dentro desse aspecto, não é, por ora, possível quantificar o prejuízo, mas como não houve manifestação capaz de afastar potencial prejuízo, enfatiza-se a necessidade de que tal procedimento seja levado a efeito para melhor equacionamento da matéria, em homenagem à transparência devida.*

Dessa forma, como as razões de justificativa apresentadas pelos senhores Paulo Roberto Nunes Ramos, Coordenador Geral de Engenharia e Rafael de Aguiar Barbosa, nesta fase, não conseguiram afastar os indícios apontados pela Unidade Técnica na Informação nº 82/2016, conclui-se por que seja determinada à SES/DF a instauração de TCE para apurar eventual prejuízo na execução dos contratos nºs86/2010 e 232/2014, bem como no período relativo à ausência de cobertura contratual.

Vencida essa etapa, passo ao exame das razões de justificativas apresentadas pelos responsáveis chamados em audiência (Decisão nº 2822/2017, item II).

Registro que, o senhor Sr. Rafael de Aguiar Barbosa foi chamado em audiência pelos motivos a seguir expostos:

a. Fundamentos.

i. Irregularidade: Situação emergencial ou calamitosa do Contrato nº 232/2014 não caracterizada.



Data (ou período) de ocorrência do fato: abril/2011 a setembro/2014 (período que antecedeu a contratação e em que o serviço ficou sem cobertura contratual).

Período de Responsabilidade: abril/2011 a setembro/2014 (período que antecedeu a contratação e em que o serviço ficou sem cobertura contratual).

Conduta: Era o gestor mais importante da Secretaria, a quem cabia a última palavra nas decisões da Secretaria. No período de sua gestão (01/01/2011 a 04/04/14), diversos serviços continuados permaneceram sem a cobertura de contrato regular, vigindo sob contratos sem licitação ou sendo executados sem cobertura contratual.

Nexo de Causalidade: Longo período sem licitação regular, em diversos serviços continuados da Secretaria sob a sua Gestão, caracterizando afronta ao inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93 e da alínea "b" do item II da Decisão nº 3.500/1999.

ii. Irregularidade: Execução de Serviços sem cobertura contratual.

Data (ou período) de ocorrência do fato: abril/2011 a setembro/2014.

Período de Responsabilidade: abril/2011 a setembro/2014.

Conduta: Era o gestor mais importante da Secretaria, a quem cabia a última palavra nas decisões da Secretaria. No período de sua gestão (01/01/2011 a 04/04/14), diversos serviços continuados permaneceram sem a cobertura de contrato regular, vigindo sob contratos sem licitação ou sendo executados sem cobertura contratual.

Nexo de Causalidade: Longo período de execução de serviços sem cobertura contratual, sob a sua Gestão, caracterizando afronta ao disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93. Registre-se que não era um caso isolado, pois vários serviços se encontravam em situação similar.

As justificativas apresentadas pelo senhor Rafael de Aguiar Barbosa foram assim sintetizadas pela Unidade Técnica:

b. Manifestação (fls. 675/707, s/Nº, e-doc FB9SE242).

4. Depois de contextualizar os termos pelos quais fora chamado para prestar razões de justificativa, abordou aquilo que se refere ao Contrato nº 232/2014.

5. Seguindo essa linha, preliminarmente, afirmou que esse ajuste decorreu da possibilidade de risco de colapso e consequente paralisação das atividades da Rede Hospitalar do Distrito Federal, adotando precauções, contestando a assertiva de que tenha fabricado a urgência para justificar medidas imediatas, seguindo parâmetros técnicos consagrados.

6. Ao justificar o preço do óleo vegetal, comentou que decorreu do péssimo estado de conservação do sistema, refletindo no custo da manutenção, o que pode ser



verificado “por meio do Contrato n. 93/2012-SES/DF (Caldeiras), cujo objeto era a contratação de empresa especializada em elaborar documentação técnica para reformar e modernizar o sistema de geração e distribuição de vapor e água quente – SGDVAQ.

7. Relatou que o objetivo dessa contratação fundava-se na melhoria da eficiência das caldeiras, diminuição da concentração de poluentes gasosos e dos níveis de ruído lançados ao meio ambiente, de modo, ainda, a cumprir as determinações do CONAMA 91990), LORA 92000) E MTPS (2001), em relação aos níveis de NO que estavam acima do permitido pelas agências reguladoras ambientais de poluição atmosférica, refletindo esses pressupostos no preço pactuado.

8. O Justificante destacou que a 2ª ICE já havia reconhecido o estado de conservação das caldeiras e os custos de manutenção de segurança eram elevados (Processo nº 2.120/2004, Relatório de Inspeção nº 2.004/2011), pretendendo com isso demonstrar que o contrato celebrado em 2007 ao custo mensal de R\$ 234.931,93 chegou em 2010 ao valor de R\$ 302.396,27 “em razão de meros reajustes”.

9. Refutou as colocações do MPjTCDF, no sentido de o Contrato nº 086/2010SES/DF ter sido celebrado para um período de 180 (cento e oitenta) dias, com vigência até 19.04.2011, sem que a jurisdicionada tenha promovido certame licitatório para regularização dos serviços de operação, manutenção preventiva e corretiva no Sistema de Geração e Distribuição de Vapor e Água Quente - SGDVAQ, haja vista que o processo de licitação competente estava previsto para ocorrer somente no dia 24.09.2013.

10. Nessa linha, aduziu que o Processo nº 060.010.320/2010, contratação regular da prestação do serviço em questão, foi interrompido inúmeras vezes por determinações do TCDF (citando o Processo nº 27.244/2013, Edital de Concorrência nº 03/2012, Decisão nº 150/2014 – adequação das planilhas estimativas), bem como por meio de medidas judiciais das empresas interessadas.

11. Alinhando o tema, comentou que “não se pode ignorar que a ausência de Contratação Regular não decorre de culpa do Justificante, dolo ou má-fé, mas por buscar, reiteradamente, atender as recomendações do TCDF”.

12. Para finalizar esse quesito, consignou:

“Impede assinalar que os esforços do Justificante ao visar atender as recomendações técnicas, também refletiu em economicidade ao erário, conforme é possível verificar-se que ‘as medidas corretivas adotadas pela SES/DF no projeto básico reduziu o valor atual, em cerca de 13,86% (fl. 72 - Anexo XI)’, as medidas corretivas adotados gera economia para o erário, ao ponto do Parquet’ acompanhar as sugestões contidas na Informação nº 170/2014 (fls. 427/432) do processo n. 27.244/2013’.

Então, cumpre ressaltar que mesmo ante a não finalização do processo regular, período de abril de 2011 a setembro de 2014, data essa que o Justificante não estava mais à frente da pasta, pelo que resta comprovado, que não decorreu por sua culpa, mas por disputas dos participantes e por decisões continua interferência das decisões desta E. Corte de Contas, visando sanar possíveis impropriedades.

Portanto, não há que se falar em ausência de promoção de licitação, atos antieconômicos, muito menos em situação de urgência fabricada para justificar a deflagração de Contrato Emergencial, no caso 232/2014”.

13. Ao debater o direito envolvido na matéria, afirmou que a contratação decorreu da necessidade de se evitar solução de descontinuidade nas contratações.

14. Assinalou que a licitação regular remonta a 2010, antes de sua assunção como titular da Pasta, assemelhando-se ao caso presente, citando o Acórdão nº 1901/2009 –



TCU para ilustrar, em alusão à contratação pela via emergencial, de modo a evitar a não cobertura contratual.

15. Também associou as falhas não à falta de planejamento, mas a problemas orçamentários e financeiros que remontaram a gestões anteriores.

16. Referenciou estudo contido na Revista do TCU, no que tange à ponderação de princípios relacionados às contratações públicas, de modo a melhor estabelecer as falhas relatadas.

17. Ao justificar o preço, em alusão ao art. 26, inciso III, da Lei nº 8.666/93, referenciou o Acórdão nº 1214/2013 – TCU, no sentido de demonstrar hipóteses que fundamentariam os procedimentos realizados no âmbito do processo em discussão, assentando para tanto:

“A regra do artigo 26 da lei n. 8.666/1993, que traz a exigência do justificar valores prevê: ‘NO QUE COUBER’.

Ora, comparar orçamentos com serviços variados e diferentes pode chegar a onerar o erário e causar prejuízo aos administrados.

No caso em apreço a SESDF mantém o interesse na realização do serviço, o valor do contrato permanece economicamente vantajoso para a Administração, inclusive, reconhecido na Nota Técnica de Auditoria n. 048/2012 que estava abaixo do valor de mercado.

Ademais, a prestadora do serviço apresentou, desde o início, a menor proposta e os pagamentos, pelos serviços. Logo não há que se falar em ausência do justificativas para a continuidade da prestação do serviço pelo contratado.

Ademais, mesmo diante das circunstâncias de ausência de cobertura contratual utilizou-se os parâmetros do preço ajustado em 2010, como consequência, não há que se falar em desvantajosidade, prejuízo e atos antieconômicos do Justificante”.

18. Ao abordar o período sem cobertura contratual, tomou como premissa os termos da Nota Técnica de Auditoria n. 048/2012:

“considerando que os preços praticados no período de mais de 03 (três) anos tem por base os mesmos constantes do contrato 086/2010, portanto, originário de procedimentos licitatórios, desta forma entende-se que o preço praticado, SE ENCONTRA ABAIXO DO MERCADO”.

19. Nessa linha, reiterou as interrupções ocasionadas pelas determinações desta Corte, quando houve a tentativa de contratação - processo n. 060.010.320/2010, afastando *“desídia, falta de planejamento, incapacidade administrativa do Justificante, muito menos má-fé ou qualquer outro interesse oculto”, bem como ato antieconômico, devido ao resultado gerado.*

Por fim, também contestou que “transferir a responsabilidade das unidades competentes ao Justificante significaria transformá-lo em verdadeiro garantidor universal de todos os deveres do órgão, ocasionando o surgimento da chamada responsabilidade objetiva, o que é expressamente vedado pelo ordenamento jurídico pátrio”.

Nesse sentido, transcrevo os argumentos formulados pelo douto *Parquet*, que, analisando as justificativas apresentadas pelo ex-gestor, adotou a mesma linha defendida pela Unidade Técnica (Informações nºs: 10 e 57/2018):



27. *Fora chamado em audiência em razão das seguintes irregularidades: a) execução de serviços sem cobertura contratual no período de abril de 2011 a setembro de 2014 e; b) situação emergencial ou calamitosa do Contrato nº 232/2014 não caracterizada.*

28. *Acerca da execução – por mais de 3 anos – de serviços sem cobertura contratual, não há como acolher a justificativa apresentada, que se fundou, precipuamente, na inexistência de prejuízo.*

29. *Não se pode esquecer que a irregularidade trata do descumprimento frontal de norma legal, visto que os atos administrativos são essencialmente formais e, como tal, a prestação de serviços à Administração Pública não pode prescindir da existência de termo formal que a autorize, sendo vedado ao gestor público tomar serviços sem cobertura contratual.*

30. *Importante registrar o dever do gestor em adotar, com a necessária antecedência, as medidas necessárias para prorrogação ou renovação dos contratos imprescindíveis ao funcionamento dos órgãos, sob pena de frontal desobediência a dispositivos da Lei nº. 8.666/93.*

31. *Na espécie, vale repetir, por mais de três anos serviços foram prestados e pagos sem que houvesse procedimento algum de seleção ou, ainda, um mero contrato escrito, dando causa a ocorrência de grave infração aos dispositivos legais que regem a matéria.*

32. *O TCU, inclusive, ao julgar caso semelhante (TC 011.186/2005-0, Acórdão 3076/201-Plenário), onde também houve pagamento sem cobertura contratual, assim entendeu:*

Destarte, na situação tida como emergencial que gerou a Dispensa de Licitação nº 046/2005, não pode ser afastada a responsabilidade dos agentes públicos, que tinham o dever de agir para prevenir a ocorrência de dessa situação. Nesse contexto, os pagamentos feitos a título de indenização no período de janeiro a março de 2005, sem cobertura contratual, decorrem, igualmente, de culpa da Administração, estando em desacordo com o estabelecido no art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.”

33. *A prestação de serviços sem cobertura contratual afronta o parágrafo único do artigo 60 da LLC, o artigo 60 da Lei 4.320/64 e o artigo 40 do Decreto Distrital nº. 16.098/94. Inclusive, o Tribunal, por diversas vezes, manifestou-se acerca da matéria (Decisões nº. 9.888/1999, nº. 22/2002, nº. 41/2003, nº. 4.815/2003 e nº. 3.506/2004).*

34. *No período entre os dois contratos emergenciais – abril/2011 e setembro/2014 – houve execução dos serviços sem cobertura contratual. Evidencia-se a ausência de prévio planejamento da Pasta ao não adotar as providências cabíveis e tempestivas para regularizar a situação da prestação dos serviços de manutenção das caldeiras da rede hospitalar pública distrital mediante exigido procedimento licitatório.*

35. *Conforme consignado por este membro do Ministério Público em diversos processos que tramitam no Tribunal de Contas e na manifestação acerca do Relatório Preliminar sobre as Contas, a prática configura o descumprimento de normas legais, visto que os atos administrativos são*



essencialmente formais e, como tal, a prestação de serviços à Administração Pública não pode prescindir da existência de termo formal que a autorize.

36. *Há indicativo de ausência de planejamento adequado na organização administrativa da Secretaria de Estado de Saúde ao não adotar, com a prioridade exigida, as providências necessárias para regularizar a prestação dos serviços, promovendo a prorrogação ou renovação de contratos imprescindíveis ao funcionamento daquele órgão, acabando por refletir no pagamento de despesas sem a devida cobertura contratual por longo período, procedimento que caracteriza a ilegalidade prevista nos artigos supracitados.*

37. *De tal modo, na condição de titular da Pasta, o Sr. Rafael de Aguiar Barbosa tinha o dever de tomar medidas no sentido de interromper as ilegalidades que estavam em curso em sua gestão.*

38. *Nesse sentido, considero que os esclarecimentos prestados pelo então Secretário de Saúde, sobre este ponto, não devem prosperar.*

27. *Sobre a não caracterização de situação emergencial ou calamitosa do Contrato nº 232/2014, de igual maneira, os argumentos apresentados não afastaram a irregularidade que motivou a audiência do ex-gestor.*

28. *Não trouxe o justificante argumentos que pudessem atestar o risco de colapso e paralisação da Rede Hospital do DF e que culminaram com a prestação de serviços de forma emergencial (e sem cobertura contratual).*

29. *Os fatos demonstram que, na verdade, a situação emergencial emanada para essas contratações decorreu da não conclusão dos certames regulares e do fato desse serviço ser imprescindível para o funcionamento dos hospitais. O último contrato decorrente de certame regular, para a execução desses serviços, foi o de nº 03/2007, que vigeu até agosto de 2010.*

30. *Além disso, o procedimento regular de contratação somente foi encaminhado ao Tribunal em meados de 2013, denotando que a alegada emergência decorreu da falta de planejamento.*

31. *Sobre eventual melhoria da eficiência, colocada como motivo da continuidade da contratação emergencial por mais de 3 anos, tal como pontuado pelo Sr. Auditor, “se essa vantagem comparativa não ocorreu na vigência de um contrato mais prolongado, fundamentado em rito licitatório diverso da contratação direta, não se vê perspectiva para materialização dessa afirmativa, ainda mais quando o método de utilização das caldeiras tem histórico vinculado à obsolescência”.*

32. *Vale repisar o contido à fl. 724, dando conta que o “justificante permaneceu à frente da SES por período compreendido entre 2011 e 2014, restando-lhe muitas alternativas para implementar medidas que poderiam suprimir não somente a recorrência a contratações emergenciais, mas também não deixar prosperar a prática de contratação tácita”.*

33. *Como assinalado no Relatório de Inspeção, “a morosidade na condução dos certames regulares e a conseqüente execução de serviços de caráter continuado, mediante contratações emergenciais, marcaram a gestão do então Secretário de Saúde do DF, Sr. Rafael de Aguiar Barbosa, podendo,*



inclusive, influenciar as contas anuais da Secretaria, conforme estabelecido na Decisão nº 3255/13².”

34. *Tinha o justificante, em razão do cargo que ocupava, o dever de fiscalizar e supervisionar as atividades desenvolvidas pela unidade que comandava. Ao gestor não é dada a faculdade de isentar-se da responsabilidade pela negligência de seus subordinados. O conceito da culpa in vigilando está ligado diretamente a quão diligente o responsável foi na fiscalização, conforme lição de Silvio de Salvo Venosa (in Direito Civil - Contratos em Espécie e Responsabilidade Civil): 'Culpa in vigilando é a que se traduz na ausência de fiscalização do patrão ou comitente com relação a empregados e terceiros sob seu comando'.*

35. *A fiscalização hierárquica “é um poder-dever de chefia, e, como tal, o chefe que não a exerce comete inexecução funcional. Para o pleno desempenho da fiscalização hierárquica o superior deve velar pelo cumprimento da lei e das normas internas, acompanhar a execução das atribuições de todo subalterno, verificar os atos e o recebimento do trabalho dos agentes e avaliar os resultados, para adotar ou propor as medidas convenientes ao aprimoramento do serviço, no âmbito de cada órgão e nos limites de competência de cada chefia”³.*

36. *Não se afigura crível que o justificante, como dirigente máximo da Pasta, tenha alegado não ser de responsabilidade tomar as medidas necessárias para a formalização dos ajustes e, também, para a contratação via processo licitatório regular dos serviços, vez que era sua obrigação, nos termos do art. 105 da LODF, exercer a orientação, coordenação e supervisão das atividades da Pasta.*

Os fatos indicam exatamente o contrário. Foram mais de três anos mantendo serviços essenciais aos pacientes da rede pública sem ajuste e sem prévio certame licitatório, escorando-se em emergência decorrente do não planejamento.

Nessa linha, adotando como razões de decidir a análise do douto *Parquet*, acima transcrita, considero improcedentes as razões de justificativa apresentadas pelo senhor Rafael de Aguiar Barbosa.

O senhor Paulo Roberto Nunes Ramos, Coordenador Geral de Engenharia foi chamado em audiência pelos motivos a seguir expostos:

a. Fundamentos.

i. Irregularidade: Situação emergencial ou calamitosa do Contrato nº 232/2014 não

² “II – noticiar à Secretaria de Contas acerca do Ofício nº 231/12-CF, do material que o acompanha e do Voto e decisão decorrente, haja vista que a morosidade no andamento dos procedimentos licitatórios que cuidam dos serviços de vigilância e limpeza, a serem prestados na SES/DF, podem influenciar o exame das contas anuais daquela Secretaria.”

³ Hely Lopes Meirelles (in Direito Administrativo Brasileiro, 25ª ed., 2000, p. 619)



caracterizada.

Data (ou período) de ocorrência do fato: abril/2011 a setembro/2014 (período que antecedeu a contratação e em que o serviço ficou sem cobertura contratual).

Período de Responsabilidade: abril/2011 a setembro/2014 (período que antecedeu a contratação e em que o serviço ficou sem cobertura contratual).

Conduta: Engenheiro que vem sendo responsável pelos projetos básicos e por acompanhar a execução desses serviços.

Nexo de Causalidade: Longo período de execução de serviços sem cobertura contratual, sob a sua Gestão, caracterizando afronta ao disposto no parágrafo único do art. 60 da Lei nº 8.666/93. Registre-se que não era um caso isolado, pois vários serviços se encontravam em situação similar.

ii. Irregularidade: Possível superfaturamento nos Contratos nos 86/2010 e 232/2014.

Data (ou período) de ocorrência do fato: outubro/2010 a abril/2015 (período em que foram pagas faturas tendo por base esses ajustes).

Período de Responsabilidade: outubro/2010 a abril/2015 (período em que foram pagas faturas tendo por base esses ajustes).

Conduta: Engenheiro que vem sendo responsável pelos projetos básicos e por acompanhar a execução desses serviços (fls.103/227 do An. II e páginas digitalizadas do Proc. 060.004.224/2014).

Nexo de Causalidade: Os projetos básicos orientam a elaboração das planilhas contratadas. Por outro lado, as planilhas apresentadas pelas empresas também são submetidas para avaliação da área responsável.

Suas alegações foram assim resumidas pela Unidade Técnica:

b. Manifestação (fls. 557/575, Peça nº 134, e-doc 2F61CDFB).

47. Preliminarmente, apresentou histórico prolongado a respeito dos antecedentes relativos à questão das caldeiras na SES, relatando inúmeros contratos celebrados desde o ano 2000, apontando para a precariedade da mão de obra para coordenar esse tipo de atividade, com baixíssima especialização e quantitativo, bem como obsolescência das peças de reposição que tais caldeiras requeriam, agravando, neste caso, porque a própria jurisdicionada era responsável pela aquisição, em um primeiro momento, depois passou-se a vincular-se ao contrato respectivo, de qualquer modo, no entanto, abaixo das necessidades demandadas.

48. Seguiu referenciando alguns pormenores dos contratos pretéritos aos abordados nesta fase processual, demonstrando, sempre, as dificuldades em gerir a manutenção e o suprimento de peças de reposição incidentes nesses ajustes, nem sempre caminhando juntas; vejamos alguns excertos nesse sentido:



- *terceirização de mão de obra esvaziando as funções de pessoal do quadro funcional da SES;*
- *contratos que não abrangiam a aquisição de peças de reposição, gerando descompasso na manutenção em função de a SES demandá-las de terceiros;*
- *ausência de mão de obra especializada (engenheiro mecânico) para gerir o contrato vinculado às caldeiras, muito embora sempre houvesse ciência da situação pela alta Administração, bem como de profissional para fazer a programação orçamentária e financeira desse tipo de atividade - despesa associada à manutenção, valendo-se apenas de referencial anterior existente no âmbito da própria SES;*
- *obsolescência do sistema de caldeiras nos moldes utilizados pela SES, sem solução definitiva para comportar demandas cada vez crescentes, agravados com a utilização de óleo vegetal, indevidamente segundo sua opinião, em desamparo das áreas técnicas envolvidas, ocasionando transtornos perceptíveis pela mídia, solucionada a questão a partir da contratação da empresa especializada Equitherm, que resultou no Processo para Contratação Regular 060.003.742/2012 e no novo contrato emergencial nº 232/2014, alguns anos depois.*

49. *Relatou que os Processos nº 060.010.320/2010 (Regular) e nº 060.010.190/2010 (Emergencial) foram criados em agosto de 2010, tendo este sido concluído após a coleta de preços junto ao mercado e a formação do preço estimado global, mas aquele de modo diverso, uma vez que havia necessidade de corrigir e atualizar o projeto utilizado com base no projeto de 2007, tendo sido modificado de modo limitado, chegando-se a conclusão que o projeto não seria ideal para licitar como regular e ainda permanecer vigente por 50 meses sem contemplar o Hospital Regional de Santa Maria – HRSM.*

50. *Nesse sentido, viu a necessidade de redimensionamento eletroeletrônico, correspondente a 5 % do sistema de caldeiras, o que oneraria o contrato regular com mão de obra, peças, etc., uma vez a carência de especialização apontava para o entendimento de novo projeto através de uma empresa capacitada, aduzindo que a capacidade de assimilação dos gestores, especialmente em fase de transição, acarreta maiores dificuldades para equacionar entendimentos adequados, diferentemente do que pensam os técnicos envolvidos na matéria.*

51. *Permaneceu tecendo algumas considerações a respeito da contratação regular, destacando que, conforme estudos nessa seara, houve condenação do uso de óleo vegetal então utilizado nas caldeiras, afirmando que, segundo análises nesse sentido, mediante comprovação, constataram-se estragos nas caldeiras.*

52. *Relatou, depois, inúmeros contratos associados à utilização de óleo nas caldeiras, também emergenciais.*

53. *A respeito da contratação emergencial – nomeado item “a”, que resultou no Contrato nº 086/2010 e na continuidade da execução dos serviços após fim da vigência (em abril/2011), pode-se destacar os seguintes pontos:*

- *o processo regular de contratação (060.010.320/2010) não foi concluído porque a nova administração tinha indicação da deficiência do contrato anterior (nº 003/2007), especialmente associada à mão de obra especializada, explicando que atuava como colaborador;*

- *com sua colaboração, autuou-se o Processo nº 060.012.010/2011, que contratou a Empresa Equitherm, especializada em caldeiras, com sede no Estado do Rio Grande do Sul, para executar os serviços de elaboração de novo projeto e orçamento, para operação e manutenção ampla do sistema de caldeiras da SES, em 11 maiores*



hospitais, serviços iniciados em jan/2012 e concluídos em mar/2012, levando em consideração todos os reais custos envolvidos.

54. *Para o chamado item “b”, a respeito, ainda, do óleo diesel inadequado fornecido pela Empresa Lubercol e da denúncia realizada pelas empresas Poli Engenharia e Empresa Técnica, , sua atuação contribuiu para emissão de laudo técnico cessando a utilização desse combustível e, na sequência, autuado o processo para reforma e modernização do sistema de caldeiras através do Processo nº 060.005.666/2012, que possibilitou a autuação de 11 novos processos de reforma e modernização do sistema de caldeiras em 2014.*

55. *Para o item “c”, as informações foram fornecidas para comprovar os serviços executados pela empresa Técnica, relatando nesse tópico que:*

“As documentações informadas na conclusão dessa resposta ao Memo nº 669/2012 - Ouvidoria, mais a frente, foram fornecidas para comprovar os serviços executados pela empresa Técnica. Entretanto, ao longo de 2012, 2013 e 2014 pela falta da conclusão do processo regular, que apesar de estar liberado para licitar após as modificações aceitas pelo TCDF, os preços de orçamento estavam desatualizados e a cada 6 meses deveria ser novamente atualizado, tempo considerado insuficiente para realizar uma atualização, justificado por falta de pessoal capacitado em número insuficiente e, diante de alta demanda que dava entrada na área técnica, reprimida ao longo dos anos passados, ainda mais fragilizada, porque mais engenheiros e arquitetos estavam aposentando ou até mesmo, infelizmente, indo a óbito. A prestação dos serviços sem contrato, pela empresa Técnica sem pagamentos mensais regulares, foi tornando precários gradativamente os serviços em 2013 e 2014, porque; as decisões coletivas anuais incidiam sobre os salários dos operadores de caldeiras elevavam os custos da mão de obra e, a Empresa Técnica passou a ter dificuldades de atender as adversidades, sornado aos descontos que estavam sendo praticados em seus pagamentos, quando eram realizados, geralmente; eram pagos apenas uma parte a cada 6 meses. Tais adversidades foram somadas por intervenções da Secretaria do Meio Ambiente e do Ministério Público, com objetivo de corrigir problemas estruturais de segurança do sistema de caldeiras, evitando fumaça despejada no ar, com também vazamento de resíduos de óleo combustível, enquanto os projetos de reforma e modernização ainda estavam sendo executados. No final 2013/2014 foram concluídos os projetos, originando autuação de 11 (onze) processos individuais, por hospital, para cada sistema de caldeiras a ser modernizada e ou reformada. Estes esbarraram no custo para modernizar e reformar as caldeiras, principalmente a partir da nova gestão que teve início em 2015, com o Governador Rollemberg e três Secretários de Saúde nomeados nos primeiros 18 meses de governo. A partir o Secretário Humberto Fonseca a Novacap passou a intervir mais intensamente nos serviços da SES. Os elevadores da SES já estavam sob seus cuidados. Passamos a conduzir o assunto Caldeiras e Centrais de Ar Condicionado dos Hospitais para aquela empresa, tal era a fragilidade da área técnica e a demanda reprimida no governo anterior, agravando-se nesse por extrema falta de recursos financeiros”.

56. *Consignaremos, a seguir, com base nos termos ofertados pelo justificante, os momentos em que abordou os temas dispostos nos fundamentos acima destacados, de forma específica, onde se pode verificar menções exclusivas ao Contrato nº 232/2014 e ao Contrato nº 86/2010, senão vejamos:*

a) “Menção ao Contrato nº 232/2014:

4º - Importante - uns 6 meses antes da rescisão contratual com a empresa Poli, em



julho de 2010, esta empresa informava que o Óleo combustível que estava alimentando as caldeiras não era adequado e causava muitos danos nos equipamentos (caldeiras) e causava paradas não programadas desses equipamentos para manutenção corretiva, mais a frente fotografadas através de laudo elaborado por empresa contratada que condenou o óleo dito "vegetal", contratado indevidamente, que desobedeceu ao objeto da aquisição. Este óleo vegetal foi o responsável pela aparição das caldeiras na mídia com muita regularidade porque a cada tentativa de pôr para funcionar urna das 20 caldeiras que funcionavam a óleo, havia um fracasso, ou uma geração excessiva de fumaça de várias tonalidades e cheiros, que demonstrava a total inadequação desse "óleo vegetal" que foi introduzido e fornecido entre 2010 e 2011 nas caldeiras, pela empresa Lubercol, sem aprovação prévia da área técnica, nem das empresas de manutenção envolvidas, que foram a Poli até ao final do segundo semestre de 2010 quando se deu a entrada da empresa Técnica através do contrato emergencial licitado nº 089/2010 e também durante a vigência deste contrato. Para identificar e precisar o período de fornecimento do óleo indevido, teríamos que buscar os processos de contratação emergencial e regular para aquisição e fornecimento de óleo para as caldeiras, fornecido a época pela empresa Lubercol, que não está sendo foco destas informações, em que pese sua grande importância a partir desse erro que trouxe enormes prejuízos ao erário e elevaram consideravelmente os preços de execução de manutenção constatados também no orçamento estimativo do novo projeto concluído em 2012 elaborado pela empresa contratada Equitherm, que resultou no Processo para Contratação regular 060.003.742/2012 e, no novo contrato emergencial nº 232/2014, alguns anos depois.

Os intervalos entre o fim da vigência do contrato nº 089/2010 e o início do contrato nº 232/2014, em que pese a gestão da SES e, SEELIS entre 10.06.2010 a 31.12.2010, no ano seguinte; a gestão do novo Governo pelo Dr. Agnelo Queiroz e pelo Secretário, Sr. Rafael Barbosa, houve a recriação da Diretoria de Engenharia e Arquitetura -DEAT em 13.12.2011. Muitas atitudes foram tomadas pela área técnica, mesmo ainda fragilizada, como segue:

(...)

Conclusão

Se me for concedido mais 30 dias poderei complementar os seis anos de atitudes técnicas a respeito do Sistema de Caldeiras da SES e todos os demais assuntos correlacionados ao Sistema de Caldeiras de modo mais claro, que contribuem para formar opinião mais acertada sobre o contexto, no momento de estimar preços com base nos preços de mercado, na observância da tabela Sinapi, guardadas as proporções para 2010, quando da formação do preço final, como também; do percentual de encargos, que foram sendo reduzidos paulatinamente até no máximo aproximado de 74 %, já observado no contrato nº 232/2014, além de outros preços, que no projeto original contratado em 2012, haviam sido observados e tidos como corretos após exame do TCDF em 2012/2013. Além disso, foi observado no Contrato nº 089/2010 um erro, não intencional, não observado a época, nem mesmo pelas empresas concorrentes, tendo estas recebido as planilhas vazias, mas com as fórmulas ali já postas, eu suponho. A fórmula digitada para estabelecer o valor do BDI de 28,5% foi digitada errada, quase 10 % superior e interferiu no preço final global estimado pelo Engº Paulo R N Ramos, com base em preços de mercado. Caso contrário, o preço global mensal estaria bem próximo aos R\$ 302.000,00 do Contrato nº 003/2007 findo em 2010. Mesmo assim, o processo seguiu adiante e os setores, tais como a DAPA/SUAG hoje, eles refaziam as pesquisas e incluíam fornecedores de



orçamentos/propostas. Somente após tal procedimento, o processo era encaminhado para frente, seja por dispensa de licitação ou no, após o consentimento das áreas competentes. Lembro que a área técnica é demandada e as sugestões para solução, por esta encaminhadas, são analisadas e autorizadas pelos superiores”.

b) “Menção ao Contrato nº 86/2014:

9 - Processo n. 2060.009.635/2012 - contratação emergencial após Contrato nº086/2010 ter vencido, tendo em vista que o processo regular estava sob análise do TCDF.

OBS: Há despacho de encaminhamento da Diretora da DEAT/SULIS.

(...)

No item a) da resposta ao Memo a contratação emergencial que resultou no contrato nº086/2010 e na continuidade da execução dos serviços após fim da vigência (em Abril/2011), um mês antes da elaboração do presente Memo, agora sob comentários a serem vistos a seguir:

(...)

A nova Gestão do Secretário Rafael Barbosa, no Governo Agnello, tão logo tomou noção desta situação das caldeiras e de tantas outras questões graves de infraestrutura, agiu através, neste período em 2011, também com a colaboração do Engº. Paulo Roberto Nunes Ramos, que se denomina um colaborador nesse assunto, apesar deste exercer naquele ano, apenas a função de Engenheiro da área de engenharia elétrica desde out/2010, mês de extinção da CGES/DSM/UAG/SES. Assim, com sua colaboração, em 2011, foi feita a autuação do processo nº 060.012.010/2011, que contratou a Empresa Equitherm, especializada em Caldeiras, com sede no Estado do Rio Grande do Sul, para executar as serviços de elaboração de novo projeto e orçamento, para operação e manutenção ampla do sistema de caldeiras da SES, em 11 maiores hospitais, serviços iniciados em jan/2012 e concluídos em mar/2012. A partir daí, a SES obteve projetos (em lote único - autuando o proc.: 060.009.635/2012 e; em 4 lotes - autuando o proc. 060.003.742/2012) como uma distinção apropriada, a empresa contratada era de fora do mercado do DF, como também; esta empresa apresentou um novo projeto, um novo preço, considerando com rigor o estado atual do sistema naquele ano, 2012, após introduzir novos parâmetros técnicos de avaliação, operação e manutenção do sistema e; por último; o efeito refletido nos custos, maiores que as custos dos contratos anteriores e, deste ano em diante, servindo como um novo parâmetro de comparação de preços, urna nova baliza, suficiente para rever as questões de sobre preço e de superfaturamento, até então reafirmadas repetidamente. O novo projeto e o novo orçamento, demonstraram que o sobrepreço até então admitido, deveria ser reconsiderado, fora erros de cálculos ou de percentuais de tributos, etc., haja vista, as danos causados pelo óleo vegetal, um dos grandes causadores dos danos avaliados inclusive pela empresa Vaporenge contratada devidamente fotografado e comentado por empresa esta empresa especializada e; do aumento significativo dos custos mensais, somados aos pagamentos da empresa Técnica, sem data regular para ocorrerem, após a vigência do contrato emergencial nº 086/2010, por prestação de serviço sem a cobertura contratual pela empresa Técnica, em que pese a referência deste contrato, vencido, ao avaliar a execução desses serviços sem a devida cobertura contratual”.



Analizando as alegações supratranscritas, adoto como razões de decidir os seguintes fundamentos contidos no Parecer Ministerial:

Situação emergencial ou calamitosa do Contrato nº 232/2014 não caracterizada

52. Como Coordenador Geral de Engenharia, nos termos do então vigente Decreto 28814/2008, tinha como atribuições, dentre as quais: a) realizar todos os procedimentos necessários - atuação, verificação de estoque, verificação de ata, verificação de preço, modelo de contrato, parecer técnico, modalidade de contratação, estabelecimento do volume do lote, dentre outros - para a aquisição, construção e reforma; b) encaminhar e monitorar o processo licitatório para o órgão/unidade competente; c) realizar os pareceres necessários; d) fiscalizar, supervisionar, acompanhar e controlar os serviços e obras de engenharia, reformas, instalações, montagens de máquinas e equipamentos.

53. Conforme fl. 113 do Anexo II e fls. 447/481 do Proc. 060.004.224/2014, fl. 168 do Anexo II, fl. 1200 do Proc. 060.004.224/2014 (digitalizado) e fls. 404-v e 524-v do Proc. 060.004.372/2014, percebe-se que o justificante, além de ter atribuição regimental, efetivamente, era responsável pelos projetos básicos e por acompanhar a execução dos ajustes que se relacionavam com as caldeiras.

54. A primeira contratação (Contrato nº 86/2010), de 22/10/2010, vale lembrar, decorreu do fim da vigência do Contrato nº 03/2007, cuja vigência expirou em agosto de 2010. Registre-se que a última contratada não demonstrou interesse em continuar com o ajuste, inclusive, devido questionamentos do Tribunal.

55. Contudo, o Contrato 232/2014 somente foi firmado cerca de três anos após a vigência do último ajuste, período em que os serviços foram prestados sem cobertura contratual, afrontando a LLC e a Lei 4.320/64. Nesse intervalo de tempo, vale ressaltar, nem o processo regular (nº 060.003.742/2012), nem o procedimento emergencial (nº 060.006.665/2011) foram concluídos.

56. Mesmo estando à frente da execução dos ajustes permitiu o ex-gestor que, por mais de três anos, fosse o contrato executado sob a justificativa de emergência.

57. De outro lado, por ser o responsável pela elaboração dos projetos básicos, contribuiu para que o procedimento regular de contratação sofresse excessiva demora em sua conclusão. Esses fatos resultaram na prestação de serviços por longo período – 2012, 2013 e 2014 - sem que houvesse cobertura contratual.

58. A justificativa apresentada, dando conta que não havia pessoal qualificado no setor em razão de óbitos e aposentadorias, não pode ser aceita, vez que não se apresentou qualquer indicativo de tal ocorrência, tampouco que tenha tomado medidas para reverter a situação.

59. Do mesmo modo, eventuais intervenções realizadas pelo Ministério Público do DF e Territórios e Secretaria de Meio Ambiente apenas denotam que a condução dos trabalhos do setor comandado pelo justificante estava aquém do esperado e não podem servir de justificativa para a continuidade da irregularidade por tantos anos.

60. Ademais, não fora apresentado qualquer indicativo de que tenha tomado as medidas necessárias para evitar a situação que aqui se apura. Não trouxe, vale dizer, informação que pudesse justificar a prestação de serviços por meio de ajustes emergenciais por tão longo tempo.

61. Nesse condão, as atribuições legais do cargo que ocupava e sua participação efetiva nos processos mencionados tem o condão de imputar-lhe responsabilidade.



62. Assim, quanto a este ponto, as razões são improcedentes, devendo o justificante ser sancionado por descumprimento ao inciso I do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.666/93 e da alínea “b” do item II da Decisão nº 3.500/1999⁴.

Superfaturamento nos Contratos nos 86/2010 e 232/2014.

63. Ao elaborar o Relatório de Inspeção nº 2.2006.15, o Corpo Técnico examinou os preços dos Contratos nº 86/2010 e 232/2014 e apontou indícios de prejuízo ao erário, decorrente de falhas no quantitativo de horas trabalhadas acima do necessário; não comprovação da exclusividade dos profissionais disponibilizados para a prestação dos serviços; pagamento de BDI acima do previsto no contrato e custos dos insumos acima dos cobrados em contrato anterior e dos praticados no SINAPI.

64. Os projetos básicos, da lavra do justificante, orientam a elaboração das planilhas contratadas. Por outro lado, as planilhas apresentadas pelas empresas também são submetidas para avaliação da área responsável, que deve verificar a compatibilidade dos valores a serem pagos.

65. No caso em debate, não há dúvida que o ato de contratação se revelou antieconômico. Tal como se consignou no Relatório de Inspeção, as planilhas de custos contemplam número de horas trabalhadas correspondentes a quantitativo de operadores de caldeiras acima do considerado necessário; o percentual de encargos sociais para mensalistas, calculado em 88,47%, está acima do que decisões do Tribunal consideram razoável (70,64%); aumento injustificável dos insumos etc. A esse respeito, não trouxe o justificante elementos que pudessem afastar os achados do Relatório de Inspeção.

66. No mesmo sentido, destacou o Sr. Auditor:

“Ainda que possamos reprisar o arrazoado trazido pelo justificante, não conseguimos identificar pontos específicos abordando a questão acima destacada, no que diz respeito aos preços praticados no âmbito dos Contratos nºs 86/2010 e 232/2014”

67. Sobre o aduzido erro relativo ao acréscimo do BDI, com elevação do percentual em torno de 10%, prevalecendo o referencial de 28,5 % dessa variável, também não apresentou meios para corrigir ou contestar tal equívoco.

⁴ é possível a contratação direta de obras, serviços (continuados ou não) e bens, com fulcro no art. 24, IV, da referida norma legal, se estiverem presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos, devidamente demonstrados em processo administrativo próprio: a) a licitação tenha se iniciado em tempo hábil, considerando, com folga, os prazos previstos no Estatuto Fundamental das Contratações para abertura do procedimento licitatório e interposição de recursos administrativos, bem assim aqueles necessários à elaboração do instrumento convocatório, análise dos documentos de habilitação (se for o caso) e das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame; b) o atraso porventura ocorrido na conclusão do procedimento licitatório não tenha sido resultante de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que tal fato não possa, em hipótese alguma, ser atribuído à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) envolvido(s); c) a situação exija da Administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; d) a contratação direta pretendida seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado; e) o objeto da contratação se limite, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável para o equacionamento da situação emergencial; f) a duração do contrato, em se tratando de obras e serviços, não ultrapasse o prazo de 180 dias, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial; g) a compra, no caso de aquisição de bens, seja para entrega imediata; III) tendo em conta que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto (arts. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 01/94 e 194, § 2º, do RI/TCDF), dar ciência desta decisão a todos os entes jurisdicionados. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à presente ata, o Relatório/Voto da Relatora (AnexoII).



68. Assim, as justificativas são improcedentes, devendo o justificante ser sancionado pela prática de antieconômico, nos termos no inciso II do art. 57 da LC nº01/1994.

De fato, as atribuições legais exercidas pelo defendente e sua participação efetiva nos processos em questão tem o condão de imputar-lhe responsabilidade, razão pela qual, o caminho sugerido pelo douto *Parquet* se mostra adequado ao caso concreto.

Nesse contexto, percebo que as razões de justificativa não foram suficientes para afastar a responsabilidade dos ex-gestores, sujeitando-se, por conseguinte, a multa prevista no art.57, II, da LC nº 01/1994⁵.

Isso porque, os justificantes praticaram atos de lesão com grave infração à norma legal, no caso, ao disposto no inciso I, do parágrafo único, do art. 26⁶ e o parágrafo único, do art. 60⁷, da Lei nº 8.666/93 e da alínea “b” do item II da Decisão nº3.500/1999⁸. Ademais, não foi apresentado qualquer indicativo de que tenham tomado as medidas necessárias para evitar a situação que se apuram nestes autos.

⁵ Art. 57. O Tribunal poderá aplicar multa de até 100 UPDFs ou o equivalente em outro indexador que venha a ser adotado pelo Distrito Federal, para fins fiscais, aos responsáveis por:

II – ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

⁶ 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.

[\(Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

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, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; [\(Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017\)](#)

⁷ 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.

⁸ é possível a contratação direta de obras, serviços (continuados ou não) e bens, com fulcro no art. 24, IV, da referida norma legal, se estiverem presentes, simultaneamente, os seguintes requisitos, devidamente demonstrados em processo administrativo próprio: a) a licitação tenha se iniciado em tempo hábil, considerando, com folga, os prazos previstos no Estatuto Fundamental das Contratações para abertura do procedimento



Passo à dosimetria da sanção.

Valendo-se do disposto no art. 272, § 1º, do RITCDF, a Corte editou a Portaria nº 399, de 05.12.2016⁹, atualizando o valor máximo da multa prevista no *caput* do referido artigo.

Assim, verifico que, no caso vertente, há a possibilidade de aplicação de multa entre os percentuais de 5% e 100% sobre o valor previsto no *caput* do art. 272 do RITCDF¹⁰, ou seja, entre R\$ 1.739,12 (um mil, setecentos e trinta e nove reais e doze centavos) e R\$ 34.782,59 (trinta e quatro mil e setecentos e oitenta e dois reais e cinquenta e nove centavos).

Conforme transcrito no presente Voto, a conduta e o nexo de causalidade estão comprovados em face dos atos (omissivos e comissivos) praticados pelos agentes públicos. Dessa forma, tendo em vista o nível de responsabilidade das respectivas funções exercidas, a relevância da conduta para a ocorrência da irregularidade, bem

licitatório e interposição de recursos administrativos, bem assim aqueles necessários à elaboração do instrumento convocatório, análise dos documentos de habilitação (se for o caso) e das propostas, adjudicação do objeto e homologação do certame; b) o atraso porventura ocorrido na conclusão do procedimento licitatório não tenha sido resultante de falta de planejamento, decisão administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que tal fato não possa, em hipótese alguma, ser atribuído à culpa ou dolo do(s) agente(s) público(s) envolvido(s); c) a situação exija da Administração a adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares; d) a contratação direta pretendida seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado; e) o objeto da contratação se limite, em termos qualitativos e quantitativos, ao que for estritamente indispensável para o equacionamento da situação emergencial; f) a duração do contrato, em se tratando de obras e serviços, não ultrapasse o prazo de 180 dias, contados a partir da data de ocorrência do fato tido como emergencial; g) a compra, no caso de aquisição de bens, seja para entrega imediata; III) tendo em conta que a resposta à consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto (arts. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 01/94 e 194, § 2º, do RI/TCDF), dar ciência desta decisão a todos os entes jurisdicionados. Decidiu, mais, mandar publicar, em anexo à presente ata, o Relatório/Voto da Relatora (AnexoII).

⁹ PORTARIA Nº 399, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2016.

Atualiza o valor máximo da multa a ser aplicada aos responsáveis por contas irregulares sem débito ou pela prática dos atos relacionados no art. 272 do RITCDF.

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL, no uso da competência que lhe confere o art. 272, § 1º, do Regimento Interno, e tendo em vista o constante no Processo: 36646/16e, RESOLVE:

Art. 1º Fixar em R\$ 34.782,59 (trinta e quatro mil, setecentos e oitenta e dois reais e cinquenta e nove centavos) o valor máximo da multa a ser aplicada com fundamento no art. 272 do Regimento Interno, aprovado pela Resolução nº 296, de 15 de setembro de 2016.

Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário. RENATO RAINHA

¹⁰ Art. 272. O Tribunal poderá aplicar multa, cujo valor máximo será atualizado na forma prescrita no § 1º deste artigo, aos responsáveis por contas e atos adiante indicados, observada a seguinte gradação:

(...)

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial: entre cinco e cem por cento do montante a que se refere o caput deste artigo;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao patrimônio público: entre cinco e cem por cento do montante a que se refere o caput deste artigo;



como o caráter pedagógico da sanção, considero justa a aplicação de multa no patamar de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), para cada agente.

A seguir, analiso o atendimento das demais deliberações constantes do *decisium* (Decisão nº 2822/2017).

A Corte determinou que à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal se manifestasse acerca dos aspectos econômicos e operacional, da solução adotada no Hospital Regional de Ceilândia – HRC, para substituir o então sistema de geração e distribuição de vapor e água quente - SGDVAQ, a qual estaria sendo prevista para os demais hospitais da rede, tendo em vista que essa solução é distinta da que havia sido objeto do Contrato nº 93/2012 e emitiu àquela pasta, o seguinte alerta:

(...) IV - alertar à SES/DF:

- a) quanto à regularização da prestação do Sistema de Geração e Distribuição de Vapor e Água Quente – SGDVAQ, ou outro alternativo, devendo aquela Secretaria apresentar as medidas adotadas para tanto; e
- b) para que não seja realizada devolução de valores glosados em decorrência da aplicação da Decisão nº 437/2011, antes que a questão de mérito sobre possível prejuízo auferido pelo Erário seja resolvida; (...)

A SES/DF (fls. 536/545) apresentou o seguinte posicionamento: *“Após realizar pesquisa nos arquivos da extinta Diretoria de Engenharia e Arquitetura – DEA/SINFRA/SES, não encontramos registros sobre a retirada das Caldeiras por parte de tal Diretora”*.

Analisando essa manifestação, o Auditor de Controle Externo responsável pelo exame dos autos, entendeu que tal afirmação não elucidou a matéria, permanecendo o tema sem conclusão. Por isso, aduz que a Corte deve considerar o item III da Decisão nº 2822/2017 não cumprido e, conseqüentemente, chamar o titular da pasta, Sr. Humberto Lucena Pereira da Fonseca, para prestar razões de justificativa.



Divergindo dessas sugestões, formuladas pelo Auditor, nos itens II.c, IV.a e VI, às fls. 487/488, o Diretor da Segunda Divisão de Acompanhamento, mediante a Informação nº 57/2018, assim se manifestou:

3. *A resposta oferecida pela SES consignou que, no âmbito da extinta Diretoria de Engenharia e Arquitetura, não foram encontrados registros sobre a retirada das caldeiras.*

4. *Após coletar notícias acerca do tema, o ACE considerou que houve omissão de informações por parte da Jurisdicionada, razão pela qual propôs reiteração da diligência, bem como audiência do titular da Pasta.*

5. *Ocorre que, no tocante ao Item IV.a da Decisão em tela¹¹, a Jurisdicionada assim se manifestou, conforme registrado nos §§ 93 e 94 da Instrução:*

“Está sendo conduzido pela NOVACAP procedimento para contratação de Empresa Especializada para Prestação de Serviços de Operação, Manutenção Preventiva e Corretiva no sistema de Geração e Distribuição de Vapor e Água Quente – SGDVAQ, nas unidades Hospitalares da Secretaria de Estado de Saúde do DF.

O Processo nº 112.001.973/2017, está em fase final de organização de Projeto Básico e Orçamento pela NOVACAP, para posterior licitação, contratação e fiscalização dos serviços”.

(...)

“Já a Superintendência encaminha o relatório sobre o sistema de caldeiras do Hospital Regional de Ceilândia elaborado pelo então Diretor Administrativo à época (1953837). O relatório versa sobre estudo de viabilidade econômica da substituição das caldeiras por sistema elétrico, fato questionado no item III da decisão supracitada. (...).”

6. *Note-se que as caldeiras do Hospital Regional da Ceilândia estão incluídas nos procedimentos a cargo da Novacap, objeto do Processo 112.001.973/2017.*

7. *Acerca dessas medidas, o ACE consignou que o tema merece acompanhamento, devendo a Unidade prestar informações a esta Corte em até 180 (cento e oitenta) dias. Consideramos que tal proposta é suficiente na fase em curso.*

Portanto, divergimos dos Itens II.c, IV.a e VI.a das Sugestões de fls. 487/488.

Nesse sentido, diante dos esclarecimentos trazidos pela jurisdicionada, registro concordância com os termos exarados pelo Diretor da 2ª Divisão de Acompanhamento.

Assim, a matéria deverá ser acompanhada, devendo a jurisdicionada prestar informações à esta Corte, no prazo de 60 (sessenta) dias, acerca da implantação de novo sistema de caldeiras, levado a efeito no processo nº 112.001.973/2017.

Da mesma forma, acerca da reiteração do item IV.b da Decisão nº 2822/2017, sugerida pelo Auditor e endossada pelo douto *Parquet*, acolhe-se o

¹¹ IV – alertar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal: a) quanto à regularização da prestação do SGDVAQ ou outro alternativo, devendo aquela Secretaria apresentar as medidas adotadas para tanto;



entendimento elaborado pelo Diretor da 2ª Divisão de Acompanhamento, nestes termos:

Item IV da Decisão nº 2822/2017: alertar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal: (...) b) para que não seja realizada devolução de valores glosados em decorrência da aplicação da Decisão nº 437/2011, antes que a questão de mérito sobre possível prejuízo auferido pelo Erário seja resolvida

8. *O alerta expedido pela Corte visa impedir que sejam devolvidos valores à empresa Técnica, tendo em vista a possibilidade de prejuízos ao erário em contratos celebrados entre o Distrito Federal e a citada empresa.*

9. *Os esclarecimentos prestados pela SES não diferem daqueles constantes da Informação nº 7/2017, quais sejam:*

- *houve devolução da glosa no valor de R\$ 573.050,96;*
- *os valores remanescentes seriam pagos mediante reconhecimento de dívidas.*

10. *Na presente fase, foi constatado que persistem os indícios de prejuízos ao Erário. Por isso, foi proposto, no Item III das Sugestões, a determinação para instauração da devida tomada de contas especial. Neste cenário, não consideramos necessária a adoção de outras medidas pelo e. Plenário. (grifos originais e acrescidos)*

Portanto, com relação ao item IV.b da Decisão nº 2822/2017, entendo que a proposta de determinação de instauração de tomada de contas especial em face dos indícios de prejuízos ao erário, não enseja a adoção de outras medidas pela Corte.

Além disso, o Tribunal encaminhou à Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal, cópia do Relatório de Inspeção nº 2.2006.15, para adoção de providências pertinentes com relação ao cumprimento, por parte da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, da legislação tributária relacionada com a retenção/recolhimento de tributos, quando do pagamento de prestações de serviços.

Em sua manifestação, a Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal informou, às fls.520/523 que: “A Área técnica desta Pasta, instada a se manifestar acerca da matéria, informou, nos termos da documentação anexa, que foi providenciada a inclusão do contribuinte **TÉCNICA CONSTRUÇÃO COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA.**, CF/OF 07.352.742/001-36, em ação fiscal referente a falta de retenção do ISS nos contratos firmados com aquele órgão”.

Diante disso, a Corte deve considerar, cumprido, o item V da Decisão nº 2822/2017, em consonância com os pareceres da Unidade Técnica (Informação nº 10/2018 e 57/2018) e do douto Parquet (Parecer nº 770/2018-G3P).



Cumpre registrar que, o Tribunal, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa e com fundamento na Decisão Normativa nº 03/2011, facultou à empresa Técnica, Construção, Comércio e Indústria Ltda., a apresentação de manifestação. (Decisão nº 2822/2017, item VI)

Analisando à manifestação da empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda. (fls. 576/658), coaduno com o entendimento do Auditor de Controle Externo (Informação nº 10/2018) que concluiu pelo conhecimento e improcedência das informações apresentadas pela empresa. Tal entendimento foi também defendido pelo Diretor da 2ª Divisão de Acompanhamento, na Informação nº 57/2018, bem como pelo douto Ministério Público (Parecer nº 770/2018-G3P).

Nesse sentido, o seguinte trecho da análise da Unidade Técnica (Informação nº 10/2018):

120. *De posse desses argumentos, temos que a empresa interessada não abordou questões desconhecidas desta Corte com relação à natureza da prestação de serviço.*

121. *Na verdade, o tema nesta fase processual diz respeito a questões que circundam o enquadramento na situação emergencial ou calamitosa do Contrato nº 232/2014 (não caracterizada), execução de serviços sem cobertura contratual e possível superfaturamento nos Contratos nºs 86/2010 e 232/2014.*

122. *Mais especificamente, como dantes citado, relatam os seguintes pressupostos, esboçados na Informação nº 82/2016, dentro dos seguintes aspectos:*

“Análise do preço dos Contratos nºs 86/2010 e 232/2014.

29. Conforme detalhado no RI nº 2.2006.15 (fls. 280/286), os preços constantes dos Contratos nºs 86/2010 e 232/2014 apresentaram indícios de irregularidades, conforme a seguir resumidos:

Contrato nº 86/2010

- as planilhas de custos contemplam número de horas trabalhadas correspondentes a quantitativo de operadores de caldeiras acima do considerado necessário;*
- apesar de não haver elementos suficientes para discordar do quantitativo previsto de profissionais que supervisionam e apoiam a execução dos serviços, a exemplo de engenheiro e soldador, há que ser exigido da Secretaria que comprove que a empresa disponibilizou os profissionais contratados, de forma exclusiva;*
- o percentual de encargos sociais para mensalistas, calculado em 88,47%, está acima do que decisões desta Corte consideram razoável (70,64%) e do que a Decisão nº 150/2014, exarada no âmbito do Processo nº 27.244/20147, deliberou por estabelecer como limite máximo (72,17%). Foram identificados*



percentuais sobrevalorizados para os itens: aviso prévio indenizado; férias + 1/3; faltas justificadas; e licença paternidade; e

• apesar da planilha constante do contrato indicar que o percentual de BDI era de 28%, na prática correspondia a 39,16%⁸, percentual esse maior que os 30% aceitável pelas mesmas decisões antes referenciadas.

Contrato nº 232/2014

• as planilhas de custos contemplam número de horas trabalhadas correspondentes a quantitativo de operadores de caldeiras acima do considerado necessário;

• apesar de não haver elementos suficientes para discordar do quantitativo previsto de profissionais que supervisionam e apoiam a execução dos serviços, a exemplo de engenheiro e soldador, há que ser exigido da Secretaria que comprove que a empresa disponibilizou os profissionais contratados, de forma exclusiva; e

• os custos com insumos mais que triplicaram em relação aos do Contrato nº 86/2010, destacando-se as seguintes observações:

- preço de itens de material de reposição acima dos identificados no SINAPI;

- variação considerável no quantitativo de itens de material de reposição, quando comparados com o Contrato nº 86/2010;

123. Daí, vê-se logo que não há condição de debater sobre a matéria porque não atingiu a profundidade reclamada por essa instrução com base nos pressupostos acima delineados.

124. Os termos depositados pela empresa são questões interna corporis ou que a prestadora de serviços, por óbvio, jamais anuiria em proclamar como passível de superfaturamento, mesmo porque seria confissão de ilícito, o que não está obrigada a se submeter nem aqui nem no foro judicial apropriado.

125. Em assim sendo, como a manifestação é facultativa, o que, de qualquer modo, não acrescentou informações de interesse do Controle Externo, que pudessem mudar o transcurso destes autos, deve-se apenas tomar conhecimento dos seus termos, considerando-os improcedentes.

Assim, acolhendo em parte, os pareceres da Unidade Técnica (Informações nºs: 10 e 57/2018) e do douto Ministério Público, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I. tome conhecimento:

a) das Informações nºs: 10/2018 (fls. 715/756) e 57/2018 (fls.757/760);

b) do Parecer nº 770/2018- G3P (fls. 762/774);

II. considere:



- a) improcedentes as razões de justificativas apresentadas pelo Sr. Rafael de Aguiar Barbosa e pelo Sr. Paulo Roberto Nunes Ramos, referentes ao item II da Decisão nº 2822/2017;
- b) parcialmente cumprido pela SES/DF, o item III da Decisão nº 2822/2017;
- c) cumpridas as medidas determinadas pelas alíneas “a” e “b” do item IV e pelo item V, da Decisão nº 2822/2017;
- d) improcedentes os termos ofertados pela empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda, em atenção ao item VI da Decisão nº 2822/2017;
- III. aplique a cada um dos responsáveis nominados no item II.a deste *stricto sensu*, com fundamento no art. 57, inciso II, da Lei Complementar nº 01/94, a multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), fixando-lhes o prazo de 30 dias, a contar da notificação, para que comprovem perante o Tribunal o recolhimento do valor aos cofres do Distrito Federal;
- IV. determine à Secretaria de Estado de Saúde:
- a) a instauração de tomada de contas especial, decorrente dos prejuízos constatados em relação aos Contratos nºs: 86/2010 e 232/2014, conforme § 67 da Informação nº 10/2018, e, complementarmente, em função da inexistência de cobertura contratual no intervalo compreendido entre abril/2011 e setembro/2014, aplicando-se-lhe esses mesmos critérios para essa fase intermediária ocorrida entre os dois ajustes aludidos;
- b) que, no prazo de até 60 dias, preste informações a esta Corte acerca da implantação de novo sistema de caldeiras, levado a efeito no Processo nº 112.001.973/2017;
- V. aprove, expeça e publique o acórdão anexo;
- VI. autorize:
- a) o envio à SES/DF, à empresa Técnica Construção, Comércio e Indústria Ltda., e aos indicados no item II.a supra, de cópia das



Informações nºs 10 e 57/2018, do Relatório/Voto condutor e da decisão a ser proferida;

b) o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento.

Sala das Sessões, 28 de maio de 2019.

PAULO TADEU
Conselheiro-Relator

DIGITALIZADO



ACÓRDÃO Nº/2019

Ementa: Representação. SES/DF. Manutenção de caldeiras no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do DF. Contrato emergencial. Decisão nº2822/2017. Audiência dos responsáveis. Improcedência das razões de justificativas. Aplicação de multa.

Processo TCDF nº: 4606/2013

Nome/função: Rafael de Aguiar Barbosa (Secretário de Saúde)
Paulo Roberto Nunes Ramos (Coordenador Geral de Engenharia em Saúde)

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF.

Relator: Conselheiro Paulo Tadeu.

Unidade Técnica: Secretaria de Acompanhamento.

Improriedades identificadas:

Rafael de Aguiar Barbosa: a) execução de serviços sem cobertura contratual no período de abril de 2011 a setembro de 2014; b) situação emergencial ou calamitosa do Contrato nº 232/2014 não caracterizada.

Paulo Roberto Nunes Ramos: a) situação emergencial ou calamitosa do Contrato nº232/2014 não caracterizada e; b) possível superfaturamento nos Contratos nºs 86/2010 e 232/2014.

Valor da multa aplicada para cada responsável: R\$ 4.000,00 (quatro mil reais).

Vistos, relatados e discutidos os autos, considerando a manifestação da Unidade Técnica e do Ministério Público de Contas, **acordam** os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Relator, em:

I) aplicar a cada responsável acima indicado, a **multa** no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), com fulcro no artigo 57, inciso II, da Lei Complementar nº 01/94, c/c o art. 272, do Regimento Interno do TCDF;

II) fixar o prazo de 30 (trinta) dias, a contar das correspondentes notificações, para que os responsáveis comprovem, perante o Tribunal, o **recolhimento** aos cofres distritais (art. 272, § 4º, do RI/TCDF) da quantia relativa à multa aplicada, atualizada monetariamente até a data do efetivo recolhimento (art. 59 da Lei Complementar nº 01/94);

III) autorizar a adoção das providências cabíveis, nos termos do art. 29 da Lei Complementar DF nº 01/94, caso não atendidas as notificações.

ATA da Sessão Ordinária/Extraordinária nº de

Presentes os Conselheiros:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO PAULO TADEU

e-DOC B6820814

Proc 4606/2013

Fls.: 814

Proc.: 4606/13

Waleska

Decisão tomada: por unanimidade/maioria, vencido(s)

Representante do MP presente: Procurador(a)

Presidente

Relator(a)

Fui presente:

Representante do MP

DIGITALIZADO