



Informação nº 64/2020 – DIASP3

Brasília-DF, 19 de julho de 2020.

Processo nº: 00600-00001423/2020-21
Processo GDF nº: 00060-00227177/2020-90*
Jurisdicionada: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF
Assunto: Dispensa de Licitação
Ementa: Dispensa de Licitação. Contratação emergencial. Lei nº 13.979/2020. Representação do MPJTCDF. Decisão nº 1799/2020. Conhecimento. Diligência à SES/DF. Análise da diligência e do mérito da representação. Pelas sugestões indicadas.

Senhor Diretor,

Tratam os autos da Representação nº 22/2020-CF, formulada pela Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (peça 3), aditada pelos Ofícios nºs 234, 306 e 346/2020-G2P, (peças 6, 28 e 29), acerca de supostas irregularidades na criação do Hospital de Campanha de Ceilândia.

2. A mencionada representação foi conhecida por intermédio da Decisão nº 1799/2020 (peça 17):

“O Tribunal, por unanimidade, referendou o mencionado despacho, proferido nos seguintes termos: "I. tomar conhecimento: a) da Representação nº 22/2020-CF, formulada pelo Ministério Público junto ao TCDF – MPJTCDF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (e-DOC4941F28D-e); b) do Ofício nº 234/2020-G2P (e-DOC C28358B9-e), como adendo à peça a que alude o item I.a; c) da Informação nº 40/2020-3ª Diasp (e-DOC C503127A-e); d) do Parecer nº 417/2020-CF (e-DOC 6162390B-e); e) dos demais documentos juntados aos autos; II. determinar à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que, no prazo de 5 (cinco) dias, apresente esclarecimentos a esta Corte quanto aos fatos reportados na Representação nº 22/2020-CF, e encaminhe ao Tribunal cópia, em meio digital, do Processo



Administrativo nº 00060-00189177/2020-84, ou disponibilize acesso aos referidos autos por meio das ferramentas de consulta pública já disponíveis (tabela contendo o número verificador dos documentos – número do SEI, e os respectivos códigos CRC, ou envio de link de acesso direto); III. dar ciência desta deliberação monocrática à signatária da exordial; IV. autorizar: a) o envio de cópia deste despacho singular e dos documentos referenciados nos itens I.a e I.b à SES/DF, para subsidiar o cumprimento das diligências; b) o retorno dos autos à Seasp/TCDF, para a adoção das providências devidas."

3. Nesta fase, procede-se ao exame dos esclarecimentos prestados pela SES/DF¹ e do mérito da Representação nº 22/2020-CF, especialmente quanto ao atendimento dos requisitos legais para viabilizar contratações diretas elencadas na Lei nº 13.979/2020.

4. A presente Informação está estruturada de acordo com os seguintes tópicos:

- I. Da Emergência na Saúde Pública
- II. Do Plano de Ação Aprovado pelo Tribunal
- III. Da Dispensa de Licitação (Processo GDF nº 00060-00227177/2020-90)
- IV. Da Representação nº 22/2020-GPCF (peça 3) e dos ofícios nºs 234, 306 e 346/2020, que a complementaram (peças 6, 28 e 29)
- V. Do Atendimento do Item II da Decisão nº 1799/2020 (peça 17)
- VI. Dos Processos nºs 00060-00175627/2020-51 e 00060-00134277/2020-73
- VII. Da Análise
- VIII. Da Conclusão
- IX. Das Proposições

I. DA EMERGÊNCIA NA SAÚDE PÚBLICA

5. A Organização Mundial da Saúde - OMS declarou, em 30/01/2020, Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, tendo em vista o surto global de COVID-19, *"doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que apresenta*

¹ Ofício nº 3183/2020-SES/GAB, de 1/6/2020 (peça 19).



*um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves.*² Em 11/03/2020, a doença foi caracterizada como uma pandemia pela OMS, tendo em vista sua disseminação por vários países e regiões do mundo.

6. Nesse cenário, o Governador do Distrito Federal declarou, em 28/02/2020, situação de emergência na saúde pública pelo período de 180 dias, mediante o Decreto Distrital nº 40.475/2020. Esse normativo estabeleceu, ainda, a caracterização dos casos suspeitos de COVID-19, um fluxo assistencial aos pacientes, a obrigatoriedade de notificação da doença, bem como ações essenciais a serem adotadas pela SES/DF. A Câmara Legislativa do Distrito Federal - CLDF, por sua vez, aprovou o estado de calamidade pública mediante o Decreto Legislativo nº 2.284, de 02/04/2020, para os fins do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

7. O primeiro caso confirmado de COVID-19 no Distrito Federal ocorreu em 07/03/2020. Nessa circunstância, a partir de 11/03/2020, foram determinadas pelo Governo do Distrito Federal medidas restritivas para prevenção e controle da disseminação da doença, a exemplo da regulamentação e suspensão do funcionamento de diversos estabelecimentos, bem como da suspensão de eventos e de atividades educacionais, destacando-se o Decreto Distrital nº 40.583, de 01/04/2020. Em 21/05/2020, a SES/DF havia registado 5.542 casos confirmados e 84 óbitos decorrentes da doença³.

8. No âmbito Federal, considerando a grave situação da saúde pública no Brasil, foi editada a Lei nº 13.979/2020, de 06/02/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do surto de COVID-19. Referida lei estabeleceu hipótese excepcional de dispensa de licitação enquanto perdurar a emergência de saúde, nestes termos:

Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. [\(Redação dada pela Medida](#)

² Ministério da Saúde. Disponível em <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca>. Acesso em 22/05/2020.

³ Dados disponíveis em: <http://www.saude.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/03/BOLETIM-COVID-21-DE-MAIO.pdf>. Acesso em 22/05/2020.



[Provisória nº 926, de 2020](#)

§ 1º A dispensa de licitação a que se refere o **caput** deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

§ 2º Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (*internet*), contendo, no que couber, além das informações previstas no [§ 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição.

9. Ainda, o normativo federal dispõe sobre os procedimentos a serem adotados para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da situação de emergência.

10. Merece nota o Parecer Referencial SEI-GDF nº 002/2020 - PGDF/PGCONS, elaborado pela Procuradoria Geral do DF - PGDF com fundamento no art. 36, §2º da Instrução Normativa Federal nº 05/2017, recepcionada pelo Decreto Distrital nº 38.934/2018. O mencionado Parecer discorre sobre os requisitos necessários para a incidência do art. 4º da Lei Federal nº 13.979/2020, bem como sobre os elementos que devem constar da instrução de cada processo de contratação direta realizada com base nessa Lei. Esse documento dispensa o envio de processos de contratação à PGDF, com o fim de possibilitar maior celeridade à contratação na situação emergencial de saúde.

II. DO PLANO DE AÇÃO APROVADO PELO TRIBUNAL

11. O Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, considerando a situação de emergência em saúde pública, a declaração de calamidade pública, bem como as demais medidas adotadas pelo Governo do Distrito Federal, editou a Resolução TCDF 333/2020, de 29/04/2020, que dispõe sobre a fiscalização por esta Corte de Contas das contratações realizadas pelo Governo do Distrito Federal para o enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do novo coronavírus. Destacam-se os seguintes dispositivos dessa norma:

Art. 1º Aprovar o Plano de Ação constante do Anexo I, com o objetivo de orientar a fiscalização das contratações realizadas pelo Governo



do Distrito Federal – GDF para o enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do novo coronavírus (SARSCOV-2), agente causador da Covid-19.

(...)

Art. 3º As unidades técnicas na execução do Plano de Ação de que trata o art. 1º deverão observar as seguintes diretrizes:

I – aplicar de maneira extensiva o regramento e os princípios previstos na Lei nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que simplificou o processo de contratação e flexibilizou temporariamente diversas obrigações impostas ao gestor público para que a população usufrua, o quanto antes, dos bens e serviços imprescindíveis ao enfrentamento da pandemia;

II – priorizar a fiscalização das contratações com elevada materialidade, risco e relevância envolvidos;

(...)

VI – fomentar o caráter pedagógico e preventivo das ações de controle externo, oportunizando ao gestor público a possibilidade de regularizar eventual impropriedade identificada na fiscalização, sem prejuízo aos interesses gerais;

VII – examinar as contratações à luz do momento em que foram realizadas, considerando as circunstâncias práticas que houver imposto, limitado ou condicionado a ação do gestor público, sem prejuízo dos direitos dos administrados, nos termos do art. 22, *caput* e § 1º, da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018;

VIII – buscar verificar se, à época da contratação, inexistia a condição que ensejou a dispensa ou inexigibilidade de licitação ou a flexibilização de requisito legal, sempre que apontar a ausência ou a insuficiência da justificativa requerida do gestor público;

IX – buscar verificar, quando houver evidência de “preços abusivos” (sobrepreços), se os valores praticados não constituem oscilações ocasionadas pela variação de preços em tempos de pandemia, considerando as justificativas dos gestores que deverão constar no respectivo processo administrativo;

X – dispensar a realização de ação de controle externo quando houver fiscalização análoga no âmbito da Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF, cujos resultados deverão ser acompanhados pelo corpo técnico e levados oportunamente ao conhecimento do Plenário;

XI – verificar o cumprimento das disposições contidas na Lei nº 13.019/2014, bem como dos requisitos de dispensa e/ou inexigibilidade de chamamento público requeridos nas celebrações de termos de colaboração, de fomento, de acordos de cooperação e outras parcerias estabelecidas com organizações da sociedade civil no período da pandemia. (grifou-se)



12. O Plano de Ação aprovado pela Resolução TCDF 333/2020, em síntese, define os objetivos geral e específicos do referido documento, os responsáveis pela execução das atividades de fiscalização, a metodologia de trabalho, o período de abrangência dos exames e as eventuais restrições ou limitações aos trabalhos propostos.

13. Merece nota a diretriz estabelecida no Plano de Ação a qual prevê que as ações de Controle Externo deverão ser executadas, preferencialmente, por meio da aplicação de *checklist* e cruzamento de dados e informações, de forma que, quando se tratar de licitações, dispensas ou inexigibilidades de licitação e pregões simplificados, devem ser realizados os seguintes procedimentos:

- a) Verificar o atendimento das condições exigíveis nas Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993; 10.520, de 17 de julho de 2002; e 13.303, de 30 de junho de 2016;
- b) Examinar a aplicação em contratações emergenciais da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020;
- c) Verificar se a contratação atende à finalidade a que se destina, considerando a situação emergencial que se pretende resolver.

III. DA DISPENSA DE LICITAÇÃO (PROCESSO GDF nº 00060-00227177/2020-90)

14. Em atenção ao Plano de Ação aprovado pela Resolução TCDF 333/2020, a análise foi efetuada com base em *checklist* elaborado para avaliar o cumprimento dos normativos que regem a matéria, constante do PT 01. A seguir, destacam-se os principais aspectos do mencionado *checklist*, bem como outras situações identificadas na análise do Processo GDF nº 00060-00227177/2020-90 e constatações referentes aos Processos GDF nºs 00060-00175627/2020-51 e 00060-00134277/2020-73, a ele correlatos.

III.1. DA FUNDAMENTAÇÃO PARA A DISPENSA DE LICITAÇÃO

15. No Projeto Básico (peça 41226139*, pp. 8 a 14*), consta o seguinte texto como fundamentação para a contratação:

“2.1 Considerando a Lei 13.979/20 que dispõe sobre medidas para o



‘enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019’, que serviu de cenário para a declaração de estado de calamidade pública no Brasil. Dentre essas medidas encontra-se a flexibilização nas regras de aquisição e contratação de bens e de serviços destinados ao combate à crise.

2.2 Considerando ainda a Lei 13.979/20 em seu Art. 4º, que traz a seguinte redação:

É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

2.3 Considerando que o combate à crise pressupõe a adoção de providências materiais necessárias a assegurar a preservação da saúde e da vida humana, por isso é prevista a aquisição e a contratação de bens e de serviços de diversas naturezas de forma urgente pela Administração Pública Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2.4 Considerando que o Estado deve se preparar para que não esgote a capacidade de ocupação de leitos nas unidades hospitalares da rede SES/DF.

2.5 Neste sentido é necessária a contratação pública dos serviços de que trata este Projeto Básico de forma emergencial para o funcionamento de 60 (sessenta) leitos, sendo 20 (vinte) leitos de terapia intensiva e 40 (quarenta) leitos de retaguarda na QNN 27 Área Especial, Lote "D" - Ceilândia, para pacientes em tratamento de coronavírus (COVID-19), em conformidade com a Lei nº 13.979 de 2020.”

16. Ainda, nos Despachos de peças 42404697* (pp. 1136 e 1137*) e 43231242* (pp. 1235 a 1245*) constam declarações das unidades sobre a necessidade de criação de novos leitos para enfrentamento da pandemia de coronavírus. Além disso, mediante o Ofício nº 3183/2020-SES/GAB, de 1/6/2020 (peça 19), a SES/DF prestou as mesmas informações, como fundamentação para a dispensa em análise.

III.2. DA DEFINIÇÃO DO OBJETO

17. Quanto à definição do objeto, constam as especificações no item 4 do Projeto Básico (peça 41226139*, pp. 8 a 14*), mas não há, no processo, justificativa



para a estrutura definitiva da edificação, conforme disposto no art. 4º, § 1º⁴, 4º-B, IV⁵, da Lei nº 13.979/2020.

III.3. DA ESCOLHA DO FORNECEDOR

18. O fornecedor escolhido foi a empresa Contarpp Engenharia Ltda. pelo valor de R\$ 10.488.208,61, cujos documentos de habilitação constam nas peças* 41492234 (pp. 42 a 167*), 43265603 (pp. 1246 a 1254*), 42659701 (pp. 1148 a 1150*) e 42854640 (pp. 1168 a 1171*).

19. Quanto à habilitação da empresa vencedora Contarpp Engenharia Ltda., constam: a habilitação da Contarpp Engenharia Ltda. (peça 41492234*, pp. 42 a 167*), a declaração de habilitação SICAF e DOC Públicos (peça 43265603*, pp. 1246 a 1254*), o Parecer Técnico nº 72/2020-SES/SINFRA/DEA (peça 42659701*, pp. 1148 a 1150*); a regularidade fiscal e trabalhista (peças 43265603*, pp. 1246 a 1254*); a capacidade técnica (peças 41492234*, pp. 42 a 167* e 42659701* pp. 1148 a 1150*); a qualificação econômico-financeira (peças 41492234*) e Parecer Técnico nº 1147/2020-SES/FSDF/DICON/GECAC (peça 42854640*, 1168 a 1171*).

20. O Parecer do Controle Interno, mediante a Nota Técnica nº 502/2020-SES/CONT/USCI, de 8/7/2020 (peça 43221386*, pp. 1196 a 1199*), apontou a necessidade de preenchimento da minuta do contrato administrativo e de juntada do Parecer Referencial GDF nº 002/2020-PGDF/PGCONS da Procuradoria-Geral do Distrito Federal. O Parecer Referencial foi juntado (peça 43231113*, pp. 1203 a 1234*).

21. Mediante o Despacho-SES/SUAG, de 8/7/2020 (peça 43231242*, pp. 1235 a 1245*), o Subsecretário de Administração Geral, Sr. Iohan Andrade Struck, reconheceu a Dispensa de Licitação nº 42/2020 e aprovou o Projeto Básico SES/SINFRA/DEA (peça 41226139*, pp. 8 a 14*) e o Secretário de Estado de Saúde

⁴ § 1º A dispensa de licitação a que se refere o *caput* deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus.

⁵ Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:

(...)

IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.



do DF, Sr. Francisco Araújo Filho, ratificou a mencionada Dispensa de Licitação, tendo sido autorizada a emissão da respectiva nota de empenho (peça 43272998*, pág. 1255*) e celebração do Contrato nº 106/2020 (peça 43308182*, pp 1274 a 1279*), tendo sido indicado como executor do contrato o sr. Sócrates Alves de Souza (peças 43368749* e 43370081*, pp. 1283 a 1286*).

III.4. DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

22. No item 7 do Projeto Básico, consta que foi realizada pesquisa com os potenciais fornecedores, fundamentada na Lei nº 13.979/2020, chegando-se ao valor estimado de R\$15.935.950,49. Propostas foram encaminhadas por sete fornecedores conforme quadro a seguir (peça 41506524*, pág. 1123*):

Participante	Quant.	Valor Mensal Proposto
CONTARPP ENGENHARIA LTDA	01	R\$ 10.488.208,61
AJL ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO EIRELLI	01	R\$ 10.891.314,75
CONSTRUTORA OPERANTE	01	R\$ 12.000.000,00
ENGEMIL	01	R\$ 12.589.400,89
MANC MANUTENÇÃO E CONSTRUÇÃO	01	R\$ 12.747.166,00
ADEMALDO CONSTRUÇÕES E PROJETOS	01	R\$ 14.420.000,00
RECON CONSTRUÇÕES	01	R\$ 15.458.585,13

III.5. DOS OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

23. Apesar de terem sido realizados estudos preliminares (peça 42404697*, pp. 1136 e 1137*), impende salientar a necessidade de alerta à SES/DF, em consonância com o apontado pelo Sindicato dos Médicos do DF, para o fato de hospitais de campanha estarem sendo construídos sem suporte de oxigênio justamente para o tratamento de uma doença que afeta gravemente o sistema



respiratório. Faz-se necessário que a SES/DF verifique os estudos preliminares não só para evitar tal ocorrência, mas também para checar a suficiência dos leitos de UTI diante da situação vivenciada pela população do DF, ou seja, para que haja um modelo de gestão adequado ao enfrentamento da crise.

24. A contratação ocorreu após verificação das recomendações feitas pelos órgãos de controle, pois, para dar continuidade ao processo, seriam necessários, segundo a própria SES/DF, ajustes **no projeto básico e no leiaute da construção**, cujo prazo mínimo de elaboração seria de seis meses, sem contar o tempo previsto para as aprovações dos órgãos reguladores (peça 41642478*, pp. 1129 a 1131*), sendo que, por isso, mediante o Despacho-SES/GAB (peça 42368073*, pág. 1133*), foi solicitado o posicionamento das áreas técnicas da Secretaria.

25. Pelo Despacho-SES/SINFRA (peça 42459621*, pp. 1140 e 1141*), comunicou-se que:

“Ante este cenário, verifica-se a necessidade de atualização e dimensionamento de casos e estudo técnico pela SAIS que venha justificar a real necessidade de criação de novos leitos e estimar seu quantitativo, bem como posição pormenorizada sobre a necessidade da criação do Hospital de Campanha da Ceilândia ante ao atual cenário de casos (COVID-19) naquela região, de modo que trará à SES - por intermédio de seus dirigentes superiores - a melhor avaliação de risco em continuar ou não com a criação do Hospital de Campanha da Ceilândia.” Grifou-se.

26. Verifica-se, assim, que a contratação ocorreu, mas a SES/DF não apresentou justificativas para a construção de uma estrutura definitiva e pelo que consta da peça 43490839* (pp. 1291 e 1292*) o leiaute em dwg ainda não havia sido confeccionado. Portanto, os mencionados estudos não satisfizeram plenamente as pendências inicialmente encontradas pelo Controle Interno, pois permanece a dúvida quanto ao necessário suporte de oxigênio nessas unidades, e os ajustes no projeto básico e leiaute da construção.

IV. DA REPRESENTAÇÃO Nº 22/2020-GPCF (PEÇA 3) E DOS OFÍCIOS NºS 234, 306 E 346/2020, QUE A COMPLEMENTARAM (PEÇAS 6, 28 E 29)



27. O MPjTCDF apresentou a este Tribunal representação relacionada à construção do Hospital de Campanha de Ceilândia. Inicialmente destacou recomendação do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, que aborda temas relacionados com a prestação sanitária para o enfrentamento ao novo Coronavírus, destancado os seguintes trechos:

“Quando, e se, os recursos existentes estiverem esgotados, devem ser mobilizados recursos novos, tais como: estruturas hospitalares temporárias, abertura de novas estruturas dentro de hospitais existentes e novos hospitais. A preferência neste momento deve se dar pela requisição/contratação de leitos não SUS pela rapidez e pela economicidade dessa ação em relação à construção de hospitais de campanha, mantendo-se, é claro, a utilização das estruturas já criadas. Em relação à eventual necessidade de utilização de leitos adicionais, a Administração Pública conta com entidades privadas, com e sem fins lucrativos, que atendem pacientes em regime de complementariedade, como prevê o artigo 199 da Constituição Federal. Dos mais de 430 mil leitos de internação, 62% estão em instituições privadas e desses, 52% já são disponibilizados ao setor público. Segundo dados do Ministério da Saúde, em 2017, cerca de 60% das internações de alta complexidade do SUS foram realizadas por instituições privadas, grande parte delas filantrópicas. Temos, assim, que grande parte dos procedimentos realizados no SUS já estão sob a responsabilidade de entidades que atendem esse sistema em regime de complementariedade, sendo a coexistência desses sistemas um dos pilares da sustentabilidade do SUS. Isto posto, em antecipação a necessidades excepcionais, o Centro de Operações de Emergência Estadual deve preparar chamamentos públicos direcionados a hospitais privados com ofertas de custeio à operação. No entanto, sem uma correta governança da crise ou sem que todas as estratégias de resposta tenham se esgotado, pode-se incorrer em uma utilização excessiva dos recursos, tais como utilização indevida de estruturas temporárias, ampliação desnecessária de leitos e recursos ou compra e mobilização equivocadas de leitos privados. A crise precisa de um modelo de gestão adequado. Somente se pode lançar mão de recursos extras ou expandidos se esgotados os recursos existentes. O escalonamento da crise tem que ser baseado em um modelo de gestão diário e com base em dados reais de demanda e capacidade. Se a capacidade de leitos à disposição do SUS estiver esgotada, e a rede assistencial privada não se interessar por um contrato público com o gestor do SUS, os leitos deverão ser requisitados, com base na Lei n. 13.979/2020 e no Decreto n. 10.283/2020. Não podemos olvidar que há casos de alguns Estados e Municípios que, premidos pela urgência da situação, já criaram



hospitais de campanha, sem lançar mão da ampliação de leitos por meio de contratação ou de requisição da capacidade existente na rede privada. E, nesses casos, não há como desprezá-los, devendo ser utilizados, sem qualquer tipo de responsabilização aos gestores, pois agiram anteriormente à estipulação deste formato de governança, antecipando-se à crise e prevendo o esgotamento dos leitos hospitalares e de UTI⁶. Grifos do original.

28. Ressaltou, então, que o DF, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, é líder, no país, em quantidade de leitos de UTI, repiradores e médicos, mas mesmo assim anunciou-se, no dia 11/05/2020, a criação de mais um Hospital de Campanha, sob a promessa de que seria usado posteriormente como Hospital Materno-Infantil:

“Na ocasião, Ibaneis anunciou a construção de um hospital direcionado a pessoas com coronavírus em Ceilândia – o local contará com 60 leitos. Após a pandemia, funcionará como o Hospital Materno-Infantil da região administrativa. A inauguração de unidade de saúde dessa natureza já era um plano do governo”⁷.

“O Distrito Federal ganhará mais um hospital de campanha para tratar pacientes diagnosticados com o novo coronavírus. A estrutura será erguida em Ceilândia Norte, e contará com 20 leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) e 40, de enfermaria. O anúncio foi feito pelo governador Ibaneis Rocha (MDB) durante visita técnica realizada, ontem, no Estádio Nacional Mané Garrincha, que começará a receber pacientes a partir de 20 de maio. (...) O hospital será erguido no mesmo terreno da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) de Ceilândia. Segundo o subsecretário de infraestrutura da Secretaria de Saúde, Isaque Albuquerque, a área é ampla e tem espaço suficiente. “Estamos fazendo um estudo preliminar de engenharia para construirmos em volta da UPA”, disse. As obras, no entanto, não têm data para começarem.”⁸

29. O *Parquet* indicou que a Lei nº 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus, teria estipulado limitações ao uso da dispensa de licitação, sendo temporária, aplicando-se, apenas, enquanto perdurar a emergência. Por isso, além das recomendações do CNJ, a SES/DF deveria observar a mencionada lei, pois, no

⁶ <https://www.cnj.jus.br/dje/djeletronico>, NT do CNJ, DJ-e nº 134 de 12/05/2020.

⁷ <https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/coronavirus-ibaneis-anuncia-hospital-de-campanha-em-ceilandia>

⁸ https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2020/05/12/interna_cidadesdf,853755/hospital-de-campanha-de-ceilandia-tera-20-leitos-de-uti-e-40-de-enferm.shtml



caso, tudo indica que a construção não será provisória, já que se pretende utilizá-la posteriormente.

30. Ademais, a construção de um novo hospital, segundo o MPjTCDF, pressuporia a sua gestão, com despesas de custeio⁹, além das de capital, tornando-se necessária a previsão orçamentária, mesmo porque, como afirmado na reportagem, trata-se de proposta já contemplada em plano de governo¹⁰.

31. Por esses motivos, o MPjTCDF solicita que o TCDF ouça a SES/DF, para que:

“em 05 (cinco) dias, justifique a nova contratação diante da NT do CNJ; do enquadramento da contratação à Lei 13.979/20; da compatibilidade dos novos leitos, diante dos já contratados perante a iniciativa privada, bem assim dos leitos públicos existentes e os que porventura serão acrescidos¹⁰, esclarecendo como se pretende fazer, inclusive, a gestão dos leitos do Hospital de Campanha de Ceilândia, durante e pós pandemia. Devem ser ofertados ao TCDF, na mesma oportunidade, todos os elementos necessários à análise, como plantas, custos estimativos e atuais do projeto, fase, etc¹¹.

32. Apontou ainda que, no caso de necessidade, sejam recomendadas correções ou mesmo suspensão, em cumprimento ao art. 70 da CF, notadamente, em obediência aos princípios da economicidade e da legitimidade da despesa pública, em

⁹ Orienta-se a jurisprudência do TCDF, no sentido de que todas as despesas que visem à substituição de servidor público devem ser contabilizadas como outras Despesas com Pessoal (Processo 21386/13, Decisões nº 2.753/15 nº 266/2017).

¹⁰ Não foi disposta na LOA, LDO ou QDD da Secretaria de Estado de Saúde item referente à construção de um Hospital Materno-Infantil na Ceilândia, constando nos documentos orçamentários algumas especificações genéricas, como, por exemplo: Construção de Unidades Básicas de Saúde – Regiões Administrativas SES-Distrito Federal, Construção de prédios e próprios – Unidades Básicas de Saúde, dentre outras. Destaca-se que a intenção da referida construção já havia sido pauta de discussões, inclusive com menção à assinatura de um protocolo de intenção para realizar o projeto: <https://www.google.com/search?q=plano+de+governo+gdf&oq=plano+de+governo+gdf&aqs=chrome..69i57j0l5j69i60l2.2191j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Na imprensa, ainda se pode colher que “o Governo do Distrito Federal (GDF) pretende construir uma nova unidade do Hospital da Criança em Ceilândia. O novo hospital será especializado em Pediatria Geral e, provavelmente será erguido em um terreno localizado ao lado da Unidade de Pronto Atendimento (UPA) da cidade. Nesta quarta-feira (3), Ibaneis Rocha assinou um protocolo sobre as intenções com a Organização Mundial da Família, a World Family Organization. Para execução da obra, o governo do DF precisa conseguir verbas junto ao Ministério da Saúde e de emendas parlamentares, tanto de deputados do DF quanto de Goiás. O terreno onde o governador pretende construir o hospital pertence à Terracap e seria doado ao GDF. Para a Organização Mundial da Família fica a responsabilidade da elaboração do projeto arquitetônico do hospital. (...) O hospital seria nos moldes do Hospital da Criança de Maringá. Com 24,2 mil m² de área construída, o hospital custará R\$ 125 milhões e terá 164 leitos de internação, UTI Neonatal e Infantil, Hospital Dia, Centro de Especialidades, Centro de Imagem, Laboratório, Farmácia, Centro de Esterilização de Materiais, Administração, Serviço de Nutrição, Serviço de Hotelaria Hospitalar, Centro de Ensino e Pesquisas de Doenças Raras da Criança e Casas de Apoio” <https://jornaldebrasil.com.br/cidades/governo-quer-construir-unidade-hospital-da-crianca-em-ceilandia>.



consonância com o Acórdão 352/2016 – TCU: “a decisão de terceirizar as ações de saúde pode ser ato discricionário do gestor público, mas isso não o exime de motivar a decisão tomada.”

33. Afirmou que o *Parquet* não ignora a grave situação sanitária provocada pelo COVID-19. No entanto, deveriam os órgãos de controle analisar a sustentabilidade fiscal das propostas anunciadas, para o adequado funcionamento da Administração Pública, em respeito aos administrados. Pois, essa opção gera impacto nas despesas correntes, para além do período da pandemia, com destinação predominante do custeio das atividades e serviços, sendo necessário observar, também, o comportamento que, eventualmente, puder extrapolar o evento autorizador da dispensa de licitação, que deveria ser, tão somente, o enfrentamento do novo Coronavírus¹¹.

34. Adicionalmente o MPJTCDF apresentou os Ofícios nºs 234, 306 e 346/2020 (peças 6, 28 e 29).

35. Mediante o Ofício nº 234/2020-G2P (peça 6), solicitou:

“1) que caso mantenha o recebimento das propostas, marcado para ocorrer às 10 h da próxima quarta-feira (20/5), abstenha-se de realizar a contratação, aguardando decisão do TCDF; 2) em 24 (vinte e quatro) horas informe (disponibilizando imediato acesso) ao TCDF, o número de todos os processos que tenham tramitado em relação ao novo Hospital de Campanha, em Ceilândia, apresentando, inclusive, orçamento estimativo, projetos de engenharia, plantas, etc; e 3) Em 48 (quarenta e oito) horas, manifeste-se, justificando a nova contratação diante da NT do CNJ; do enquadramento da contratação à Lei 13.979/20; da compatibilidade dos novos leitos, diante dos já contratados perante a iniciativa privada, bem assim dos leitos públicos existentes e os que porventura serão acrescidos, esclarecendo como se pretende fazer, inclusive, a gestão dos leitos do Hospital de Campanha de Ceilândia, durante e pós pandemia.”

¹¹ Atento, o STF, ao suspender artigos da LRF, o fez sem deixar de valorizar a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, afastando a exigência de demonstração de adequação e compensação orçamentárias em relação à criação/expansão de programas públicos destinados ao enfrentamento do contexto de calamidade gerado pela disseminação de COVID-19 (ADI 6.357). Veja-se que o pedido expresso na inicial se restringiu a afastar a incidência das condicionantes impostas pela LRF, “tão somente às despesas necessárias ao enfrentamento do contexto de calamidade inerente ao enfrentamento do Covid-19”. Como se sabe, no DF, reconheceu-se, por meio do DL 2284/20, a ocorrência do estado de calamidade pública, para os fins do art. 65 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000.



36. Pelo Ofício nº 306/2020-GPCF (peça 28), apenas trouxe ao conhecimento do Tribunal matérias publicadas nos jornais Metrôpoles, edição de 03/06/2020, sobre a abertura de licitação para construção de Hospital de Campanha em Ceilândia; e Correio Braziliense, também de 03/06/2020, noticiando o recebimento de propostas para construção do mencionado hospital. Ambos os jornais destacaram a taxa de crescimento dos casos de COVID-19 e o fato de Ceilândia ser a cidade com maior número de infectados e mortos pela doença.

37. Por intermédio do Ofício nº 346/2020 (peça 29), apontou fato de importância tanto para estes autos, que cuidam exclusivamente do Hospital de Campanha de Ceilândia, como para o encaminhamento de matéria para tratamento em autos apartados pelo Controle Externo, referente ao Hospital Acoplado (novo Hospital de Campanha em Ceilândia, doado pela empresa JBS).

38. O mencionado ofício trouxe alerta protocolado pelo Sindicato dos Médicos, chamando a atenção para o fato de Hospitais de Campanha estarem sendo construídos sem suporte de oxigênio, justamente, para tratar de doença que afeta, primordialmente, as vias respiratórias, nos seguintes termos:

“Informamos ao Ministério Público de Contas do Distrito Federal que chegou ao conhecimento do Sindicato dos Médicos do Distrito Federal que o hospital de campanha localizado no Estádio Nacional Mané Garrincha foi dimensionado com apenas vinte (20) leitos de suporte avançado e quatro (4) leitos de estabilização dotados de pontos de oxigênio, dentre um total de 197 leitos específicos para o atendimento de casos de covid-19. O projeto, segundo informações, tramitou na Secretaria de Estado de Saúde sem a devida avaliação do secretário adjunto da pasta, responsável técnico do órgão. Após percebido o erro de concepção para a assistência a pacientes com uma doença da qual um dos principais sintomas é desconforto respiratório em diversos graus, foi providenciada assistência respiratória por meio de balas de oxigênio fornecidas pela empresa White Martins. Até o início desta segunda-feira (15/06), só se encontravam em condição de funcionamento cerca de 80 leitos dos 197 previstos. (...)”

Causa-nos preocupação a perspectiva de que os projetos de dois novos hospitais de campanha a serem montados em Ceilândia repitam o mesmo erro de dimensionamento de leitos com pontos de oxigênio. Diante da urgência da presente situação de pandemia e da escalada de casos que comprometem o bom atendimento aos



pacientes contaminados pela covid-19 julgamos por bem levar a informação a este órgão de controle.”

39. Destaca-se que o MPJTCDF questionou a previsão de existência de, apenas, 20 leitos com suporte respiratório para o Hospital de Campanha da Ceilândia.

40. Pontuou também o *Parquet* que, caso seja autorizado o envio da questão remanescente para autuação própria, haja acompanhamento da construção do Hospital Acoplado (novo Hospital de Campanha em Ceilândia, doado pela empresa JBS), em face da denúncia feita pelo Sindicato dos Médicos, e se confirme se haverá, apenas, 03 leitos com suporte respiratório.

V. DO ATENDIMENTO DO ITEM II DA DECISÃO Nº 1799/2020 (PEÇA 17)

41. Em atendimento à diligência desta Corte, a SES/DF encaminhou o Ofício nº 3183/2020-SES/GAB, de 1/6/2020 (peça 19), disponibilizou acesso ao Processo Administrativo nº 00060-00189177/2020-84, bem como apresentou esclarecimentos quanto aos fatos reportados na Representação 22/2020-CF e no Ofício nº 234/2020-G2P.

42. A Jurisdicionada informou que a Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde, mediante o Despacho 40974702, solicitou a readequação do processo, para inclusão de serviços não previstos inicialmente, causando reprogramação dos prazos estabelecidos.

43. Quanto à existência de hospitais privados, a SES/DF informou que, na Região Administrativa de Ceilândia, não há grandes hospitais privados aptos a receberem a quantidade necessária de pacientes. Além disso, a necessidade de isolamento de pacientes acometidos pela COVID-19 cria muita dificuldade de contratação de leitos junto aos hospitais privados.

44. Para agravar a situação, além dos 450 mil habitantes da RA, conforme dados da CODEPLAN, há também grande procura dos moradores de Águas Lindas de Goiás, que conta com uma população de aproximadamente 210 mil habitantes.

45. A Jurisdicionada especificou que, na RA, a unidade hospitalar privada é o Hospital São Francisco, que conta com apenas 16 leitos de UTI, sendo 10 já contratados pela SES/DF e mais 5 em fase de contratação, não havendo, portanto,



mais oferta de leitos de UTI. A taxa de ocupação do Hospital Regional da Ceilândia, na data da manifestação, era de 85%.

46. Apresentou, na sequência, a situação do DF, informando que já foram contratados 133 leitos privados de UTI, havendo ainda um déficit de 150, sem considerar a população da RIDE, motivo pelo qual salientou a necessidade de criação de mais leitos públicos, com urgência.

47. Justificou que o exíguo prazo para apresentação de propostas é próprio de contratações emergenciais e que a celeridade se faz necessária sob pena de perda de diversas vidas pela demora nos processos de contratação.

48. Por último a SES/DF, assim ponderou a respeito da utilização do que for investido em necessidades futuras:

“5. A estrutura a ser contratada é para Hospital de Campanha, para atendimento temporário, contudo nada impede que os bens contratados venham a ser utilizados posteriormente, isto porque limitar o administrador público a somente utilizar as estruturas criadas no período da pandemia poderia penalizar a população duplamente. Além disso, a possibilidade de utilizar todo esse material comprado durante a pandemia em período posterior melhor atenderia ao princípio constitucional da eficiência do que, simplesmente, descartar estruturas e materiais (o que poderia causar grave dano ao erário).”

49. Ao analisarmos o Processo GDF nº 00060-00189177/2020-84, na sua última peça, verificou-se que esse foi descontinuado e a contratação está agora sendo conduzida no âmbito do Processo Administrativo nº 00060-00227177/2020-90, conforme publicação no DODF, edição extra, de 03/06/2020¹²:

“AVISO DE ABERTURA DE DISPENSA DE LICITAÇÃO

A Subsecretaria de Administração Geral – SUAG/SES comunica, por meio do Ofício N° 1055/2020, a abertura para recebimento de propostas referente à Contratação emergencial de empresa especializada em engenharia civil para construção de unidade de atendimento hospitalar com capacidade para 60 (sessenta) leitos, sendo 20 (vinte) leitos de suporte avançado e 40 (quarenta) leitos de enfermaria na QNN 27 Área Especial, Lote "D" - Ceilândia, com área total de 2.115,72 m², nos termos do Art. 4º da Lei Federal

¹² http://www.dodf.df.gov.br/index/visualizar-arquivo/?pasta=2020/06_Junho/DODF%20088%2003-06-2020%20EDICAO%20EXTRA&arquivo=DODF%20088%2003-06-2020%20EDICAO%20EXTRA.pdf



13.979/2020, processo nº 00060-00227177/2020-90-SES/DF (S.E.I.). O recebimento das propostas será até às 15h do dia 08 de Junho de 2020, por meio eletrônico através do e-mail dispensadelicitacao.sesdf@gmail.com. O Ofício de convocação e o Projeto Básico deverão ser solicitados pelo mesmo e-mail de envio das propostas.

IOHAN ANDRADE STRUCK
Subsecretário."

VI. DOS PROCESSOS NºS 00060-00175627/2020-51 e 00060-00134277/2020-73

50. Cabe ressaltar que no Processo GDF nº 00060-00227177/2020-90, encontramos o leiaute do Hospital de Campanha de Ceilândia, o projeto básico, habilitação, propostas de preços e outros documentos utilizados para preencher o *checklist* e desenvolver o item III desta Informação.

51. Ainda, na peça 41455742* (pp. 34 e 35*), verifica-se que a Controladoria-Geral do Distrito Federal, conforme Ação de Controle – IAC nº 04/2020 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, Processo GDF nº 00480-00002393/2020-74, recomendou:

"R.1) Instruir formalmente o setor de contratações da SES/DF para que, mesmo nas contratações emergenciais para o enfrentamento da pandemia causada pelo CORONAVIRUS-COVID 19, os termos de referência devam ser instruídos com planilha de custos orçamentária, inclusive contendo o percentual da Bonificação das Despesas Indiretas - BDI - aceitável; R.2) Elaborar e instruir os autos do processo nº 00060-00137001/2020-47 com a planilha orçamentária dos custos unitários dos serviços contratados, de forma a garantir que os preços contratados são os praticados pelo mercado."

52. Em face das recomendações feitas pelos órgãos de controle, a SES/SINFRA esclareceu que, para dar continuidade ao processo de contratação, seriam necessários ajustes no projeto básico e no leiaute da construção, conforme pp. 1.129 a 1.131 da peça 41642478*, cujo prazo mínimo de elaboração seria de seis meses, sem contar o tempo previsto para as aprovações dos órgãos reguladores.

53. Diante disso, a SINFRA solicitou manifestação quanto à continuidade do pleito em virtude do tempo necessário para atendimento.

54. No Processo GDF nº 00060-00175627/2020-51, há recomendação da inclusão dos serviços de Tomografia Computadorizada e Raio-X nos Hospitais de



Campanha, já o de nº 00060-00134277/2020-73 traz orientações técnicas da Diretoria de Vigilância Sanitária para a criação dos Hospitais de Campanha.

55. Quanto à inclusão de serviços de Tomografia Computadorizada e Raio-X nos Hospitais de Campanha, consta da peça 40960032 (pp. 18 e 19 do processo 00060-00175627/2020-51, associado aos autos), de 29/05/2020, que tanto o Hospital de Campanha da Ceilândia (00060-00189177/2020-84), quanto para o do Albergue localizado em São Sebastião (00112-00018987/2018-16), por não terem sido concluídos, poderiam ser adaptados para contemplar tal funcionalidade, no entanto, tal modificação geraria relevante impacto financeiro no projeto básico feito anteriormente.

VII. DA ANÁLISE

56. O MPJTCDF levantou pontos importantes relacionados à construção do Hospital de Campanha de Ceilândia. A recomendação do CNJ (§ 27 anterior) é no sentido de que, após o esgotamento dos recursos existentes na rede pública, a Administração Pública deve procurar suprir as necessidades priorizando leitos não SUS, em sistema de complementariedade, com chamamentos públicos direcionados a hospitais privados, com oferta de custeio à operação; estruturas hospitalares temporárias; abertura de novas estruturas dentro de hospitais existentes; e novos hospitais.

57. Mesmo diante da realidade de que o DF é líder, no país, segundo o IBGE, em quantidade de leitos de UTI, respiradores e médicos, no Processo GDF nº 00060-00227177/2020-90, nos Despachos de peças 42404697* (pp. 1136 e 1137) e 43231242* (pp. 1235 a 1245*) constam declarações das unidades sobre a necessidade de criação de novos leitos para enfrentamento da pandemia de coronavírus, motivo pelo qual opinamos pelo acerto da medida adotada pelo Gestor (ampliação do número de leitos da Rede Pública) para o atendimento da necessidade de enfrentamento à COVID-19 naquela região administrativa.

58. Quanto à solicitação da obra, apesar de acompanhada das razões de interesse público que justificam a contratação emergencial, não há descrição clara do objeto e, por ser fundamentada na Lei nº 13.979/2020, a indicação da limitação à



parcela necessária da contratação, conquanto seja dispensável (uma vez que a Lei a considerou presumida, art.4-B, IV), comporta prova em sentido contrário¹³ (o que resta demonstrado sobretudo nos parágrafos 59 a 63), cabendo, portanto razão ao MPJTCD/DF quando afirma que, nesses casos, o uso da dispensa deveria ser para o atendimento de uma situação temporária, aplicando-se, apenas, enquanto perdurar a emergência.

59. A justificativa para a definitividade da estrutura apresentada pela SES/DF, mediante o Ofício nº 3183/2020-SES/GAB (peça 19), não nos parece suficiente:

“5. A estrutura a ser contratada é para Hospital de Campanha, para atendimento temporário, contudo nada impede que os bens contratados venham a ser utilizados posteriormente, isto porque limitar o administrador público a somente utilizar as estruturas criadas no período da pandemia poderia penalizar a população duplamente. Além disso, a possibilidade de utilizar todo esse material comprado durante a pandemia em período posterior melhor atenderia ao princípio constitucional da eficiência do que, simplesmente, descartar estruturas e materiais (o que poderia causar grave dano ao erário).”

60. Pela resposta, não fica claro se a estrutura é temporária ou não, pois, na sequência, a SES/DF afirma que “somente utilizar as estruturas criadas no período da pandemia poderia penalizar a população duplamente”.

61. Por isso, verificamos o Processo GDF nº 00060-00227177/2020-90 e encontramos a peça 41381820* (pág. 28*), mediante a qual a empresa Akon Engenharia Ltda. dirige o seguinte questionamento à SES/DF:

“Considerando os métodos construtivos apresentados em edital, sendo o complexo hospitalar montado em materiais que possuem baixa reutilização e alto custo (estrutura mista metálica e em concreto), questionamos se poderíamos apresentar uma solução técnica que atende a todos os requisitos técnicos solicitados e que possui maior flexibilidade e facilidade de mobilização e desmobilização, já utilizada em diversos outros complexos

¹³ A PGDF, analisando a mencionada Lei, emitiu o Parecer Referencial SEI-GDF nº 002/2020 - PGDF/PGCONS(http://www.pg.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/03/PARECER_REFERENCIAL_2.pdf). No que concerne ao citado dispositivo, o parecer esclarece que: *“Tendo a lei presumido como presentes tais requisitos nas aquisições emergenciais por dispensa de licitação para o enfrentamento da COVID-19, desnecessária a sua demonstração em cada um dos procedimentos administrativos instaurados com tal finalidade. Advirta-se, no entanto, que se trata de presunção juris tantum, ou seja, relativa, que admite prova ou argumentação em sentido contrário.”*



hospitalares de mesmo perfil pelo Brasil. Considerando o prazo de execução de 30 dias e a vigência contratual de 180 dias, consideramos que a solução técnica que utilizamos pode ser mais recomendada para a situação de edital. E gostaríamos de solicitar a apresentação da proposta comercial nesta tipologia construtiva, ou se o edital efetivamente ‘trava’ o método construtivo citado.”

62. A resposta da SES/DF, mediante o Despacho-SES/SINFRA (peça 41401260*, pág. 32*), à empresa Akon Engenharia Ltda. esclarece que a estrutura é para ser incorporada ao patrimônio da Secretaria:

“Diante do questionamento apresentado pela empresa AKON ENGENHARIA (41381820), informamos que, tendo em vista que o Hospital de Campanha não será desmobilizado, mas sim, incorporado ao patrimônio dessa SES, pós Pandemia, ratificamos o método construtivo proposto inicialmente no Projeto Básico 41226139, apresentado pela área técnica desta SINFRA.”

63. Assim cabe razão ao MPJTCD, ao afirmar que o que a SES/DF pretende é a criação de uma estrutura que, posteriormente, seria utilizada como hospital materno-infantil, em contrariedade ao que dispõe a Lei nº 13.979/2020, em especial no seu art. 4º-B, IV¹⁴; também, quanto ao não esclarecimento dos recursos orçamentários para tal fim¹⁵, pois a construção de um novo hospital pressupõe a sua gestão, com despesas de custeio, além das de capital, não havendo referências orçamentárias para 2020 em relação a um hospital materno-infantil na região de Ceilândia.

64. A SES/DF, quanto a este ponto, mediante o Despacho-SES/FSD/DF/DIOR/GEO/NPO (peça 42867444*, pp 1174 a 1176*), atestou a previsão orçamentária na Lei Orçamentária Anual – LOA, de 2020, para atender despesa de R\$ 10.488.208,61, no Programa de Trabalho: 10.122.6202.4044.0001, Elemento de Despesa: 339039 16, Fonte: 100000000. A Unidade, no entanto, ressaltou que o valor

¹⁴ Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei. § 1º A dispensa de licitação a que se refere o caput deste artigo é temporária e aplica-se apenas enquanto perdurar a emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. (...) Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de: (...) IV - limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.

¹⁵ Art. 4º-E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado. § 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o *caput* contera: (...) VII - adequação orçamentária.



disponível estaria comprometido com outros processos em tramitação, sendo insuficiente para o atendimento total do pleito. Por isso, o autos foram encaminhados à GEOR/DIOR, solicitando a suplementação orçamentária no programa de trabalho, valor e natureza de despesa mencionados, na fonte de recursos 100.

65. Pelo Despacho-SES/SUPLANS/DIPLAN/GEPLS (peça 42892299*, pp. 1177 e 1178*), informou-se a indisponibilidade de recurso para arcar com a despesa e a necessidade de incremento orçamentário e financeiro na LOA – 2020, no Programa de Trabalho 10.122.6202.4044.0001 - Enfrentamento da Emergência COVID 19-SES/DF e de identificação do processo com o selo Prioridade COVID-19, conforme alerta do NPO/GEO/DIOR/FSDF.

66. Mas, pelo Despacho-SES/FSDF/DIOR/GEO/NPO (peça 43233344*, pp. 1200 a 1202*), informou-se sobre a disponibilidade orçamentária, apesar da ressalva de comprometimento do orçamento, com a informação de que o selo COVID-19, juntamente com o complemento da peça 43582891* (pág. 1300*), substituiria a necessidade aventada.

67. Entretanto, consideramos necessário determinar à SES/DF que apresente esclarecimentos sobre a construção de uma estrutura definitiva, o que não se mostra de acordo com o disposto na Lei nº 13.979/2020 (art. 4º, § 1º e 4º-B, IV), sendo, nesse caso, necessário atender os ditames da Lei nº 8.666/1993, mormente à vista do que consta do Despacho de peça 41642478*, de 10/6/2020, sobre a necessidade de ajustes no projeto básico e no leiaute da construção, cujo prazo mínimo de elaboração seria de seis meses, sem contar o tempo previsto para as aprovações dos órgãos reguladores, mas, mesmo assim, com pouco menos de um mês, a Dispensa de Licitação teria sido concluída e a empresa Contarpp Engenharia Ltda. contratada.

68. Caso se confirme que a contratação em tela deveria se submeter integralmente à Lei 8.666/93, destacamos que, dentre os diversos dispositivos que deveriam ser observados pelo Gestor, está a realização de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os custos unitários, conforme estabelecido no art. 7º, §2º, II, da Lei de Licitações. Nesse sentido, ressaltamos que,



por se pretender que a obra seja permanente, a elaboração do mencionado orçamento se torna imperiosa, haja vista que seria necessário maior rigor na seleção da empresa contratada, se comparado com o rigor que seria exigido para contratação de uma estrutura temporária. Isso envolveria não apenas a capacidade técnica e operacional da empresa, como também a viabilidade de sua proposta, à luz do que estabelece o art. 48, II, c/c §1º do mesmo artigo, da Lei de Licitações – procedimento inviabilizado na dispensa sob análise, frisamos, em face da ausência do orçamento estimativo.

69. Quanto aos estudos preliminares anunciados pelo GDF (art. 4º-C, da Lei nº 13.979/2020¹⁶), constatamos no Processo GDF nº 00060-00227177/2020-90 a peça 42404697* (pp. 1136 e 1137*).

70. Entretanto, diante do complemento à Representação nº 22/2020-GPCF pelo Ofício nº 346/2020 (peça 29), com o alerta do Sindicato dos Médicos para o fato de que hospitais de campanha estão sendo construídos sem suporte de oxigênio, apesar de serem para tratar de doença que afeta, primordialmente, as vias respiratórias, faz-se necessário que a SES/DF verifique os estudos preliminares não só para evitar tal ocorrência, mas também para verificar a suficiência dos leitos de UTI diante da situação vivenciada pela população do DF, ou seja, para que haja um modelo de gestão adequado ao enfrentamento da crise.

71. Noutro passo, em 29/06/2020, houve a publicação do Decreto nº 40.924, de 26/06/2020, nos seguintes termos:

“DECRETO Nº 40.924, DE 26 DE JUNHO DE 2020

Declara estado de calamidade pública no âmbito do Distrito Federal, em decorrência da pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE 1.5.1.1.0 - Doenças Infecciosas Virais) e dá outras providências. O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso da atribuição que lhe confere o art. 100, inciso XXV, da Lei Orgânica do Distrito Federal, e tendo em vista o disposto no art. 2º, § 1º, alínea "a", da Portaria nº 743, de 26 de março de 2020, do Ministério do Desenvolvimento Regional, DECRETA: Art. 1º Fica declarado estado de calamidade pública no âmbito do Distrito Federal, em decorrência

¹⁶ Art. 4º-C Para as contratações de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e serviços comuns.



da pandemia causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 (Classificação e Codificação Brasileira de Desastres - COBRADE 1.5.1.1.0 - Doenças Infecciosas Virais). Art. 2º A declaração disposta no art. 1º deste Decreto tem por finalidade precípua o cumprimento do requisito previsto no art. 2º, § 1º, alínea "a", da Portaria nº 743, de 26 de março de 2020, do Ministério do Desenvolvimento Regional, para fins de reconhecimento federal do estado de calamidade pública no âmbito do Distrito Federal. Art. 3º Este Decreto vigorará enquanto perdurar os efeitos da pandemia do novo coronavírus SARS-CoV-2 no Brasil. Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. Brasília, 26 de junho de 2020. 132º da República e 61º de Brasília. IBANEIS ROCHA"

72. Em relação à decretação de calamidade pública pelos entes federados, a Lei Complementar nº 101/2000 (LFR), assim prevê no seu art. 65:

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação: I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70; II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º. Parágrafo único. Aplica-se o disposto no caput no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição. § 1º Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, nos termos de decreto legislativo, em parte ou na integralidade do território nacional e enquanto perdurar a situação, além do previsto nos inciso I e II do caput: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) I - serão dispensados os limites, condições e demais restrições aplicáveis à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como sua verificação, para: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) a) contratação e aditamento de operações de crédito; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) b) concessão de garantias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) c) contratação entre entes da Federação; e (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) d) recebimento de transferências voluntárias; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) II - serão dispensados os limites e afastadas as vedações e sanções previstas e decorrentes dos arts. 35, 37 e 42, bem como será dispensado o cumprimento do disposto no parágrafo único do art. 8º desta Lei Complementar¹⁷, desde que os recursos arrecadados sejam

¹⁷ Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. (Vide Decreto nº 4.959, de 2004) (Vide Decreto nº 5.356, de 2005) Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão



destinados ao combate à calamidade pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) III - serão afastadas as condições e as vedações previstas nos arts. 14, 16 e 17 desta Lei Complementar, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) § 2º O disposto no § 1º deste artigo, observados os termos estabelecidos no decreto legislativo que reconhecer o estado de calamidade pública: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) I - aplicar-se-á exclusivamente: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) a) às unidades da Federação atingidas e localizadas no território em que for reconhecido o estado de calamidade pública pelo Congresso Nacional e enquanto perdurar o referido estado de calamidade; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) b) aos atos de gestão orçamentária e financeira necessários ao atendimento de despesas relacionadas ao cumprimento do decreto legislativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) II - não afasta as disposições relativas a transparência, controle e fiscalização. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020) § 3º No caso de aditamento de operações de crédito garantidas pela União com amparo no disposto no § 1º deste artigo, a garantia será mantida, não sendo necessária a alteração dos contratos de garantia e de contragarantia vigentes. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020).”

73. Reconhecido o estado de calamidade pública no Distrito Federal, fica afastada a necessidade de cumprimento do disposto no art. 16 da LRF, de acordo com o disposto no art. 65, § 1º, III, do mesmo diploma legal, desde que o incentivo ou benefício e a criação ou o aumento da despesa sejam destinados ao combate à calamidade pública.

74. Portanto, cremos que a edição do mencionado Decreto não altera a análise em curso neste feito, sobretudo os apontamentos dos parágrafos 67 e 69, e que a necessidade de indicação de dotação orçamentária, de acordo com o art. 16 da LRF, foi suprida conforme delineado nos parágrafos 64 a 66.

VII.1. DA CONTRATAÇÃO DA EMPRESA CONTARPP ENGENHARIA LTDA.

75. Os autos encontravam-se intruídos na Unidade Técnica, quando, mediante o Memorando nº 70/2020-GAB/GICM, de 13/07/2020 (peça 31), foi

utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.



solicitado seu encaminhamento ao Gabinete do d. Relator, devido ao ingresso do Ofício nº 424/2020-G2P (peça 34), de mesma data.

76. Por intermédio do mencionado ofício, o MPJTCDF trouxe ao conhecimento a seguinte publicação do DODF de 10/07/2020:

RATIFICAÇÃO DE DISPENSA DE LICITAÇÃO Nº 42/2020 A Subsecretaria de Administração Geral – SUAG/SES-DF autorizou a realização de despesa mediante Dispensa de Licitação nº 42/2020, processo S.E.I. 00060-00227177/2020-90 referente à Contratação emergencial de empresa especializada em engenharia civil para construção de unidade de atendimento hospitalar com capacidade para 60 (sessenta) leitos, sendo 20 (vinte) leitos de suporte avançado e 40 (quarenta) leitos de enfermaria na QNN 27 Área Especial, Lote "D" - Ceilândia, com área total de 2.115,72 m², conforme indicado no Projeto Básico de Arquitetura anexo, para atendimento exclusivo à pacientes acometidos pelo COVID-19, em favor da empresa CONTARPP ENGENHARIA LTDA CNPJ:26.412.148/0001-27, no valor global de R\$ 10.488.208,61 (dez milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil duzentos e oito reais e sessenta e um centavos), conforme especificado no Projeto Básico dos autos, com fundamento legal no Artigo 4º, da Lei nº 13.979/2020. Ato que ratifiquei em 09 de julho de 2020, nos termos do artigo 26, da Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 e determinei sua publicação no Diário Oficial do DF, para que adquirisse a necessária eficácia. FRANCISCO ARAÚJO FILHO, Secretário de Estado de Saúde do Distrito Federal.

77. Restituído o Processo a esta Unidade, pelo Memorando 72/2020-GAB/CIM, para adoção das providências pertinentes, verificamos as demais peças do Processo GDF nº 00060-00227177/2020-90 (até a data de 19/06/2020), com o fim de averiguar se as principais faltas verificadas por esta unidade haviam sido sanadas pela SES/DF, quais sejam: ausência de justificativa no Projeto Básico para a construção de uma estrutura definitiva e a ausência dos estudos preliminares.

78. Verifica-se, no § 25 desta Informação, que, pelo Despacho-SES/SINFRA (peça 42459621*, pp. 1140 e 1141*), comunicou-se a necessidade de atualização e dimensionamento de casos e estudo técnico pela SAIS para justificar a real necessidade de criação do Hospital de Campanha da Ceilândia. Por esse motivo passamos a analisar as peças posteriores do mencionado Processo GDF, para verificar se as falhas correspondentes foram supridas.



79. Esses estudos técnicos preliminares foram apresentados, conforme se verifica no Despacho - SES/SAIS/CATES (peça 42404697*, pp. 1136 e 1137*), entretanto, impende salientar a necessidade de alerta à SES/DF, em consonância com o apontado pelo Sindicato dos Médicos do DF, para o fato de hospitais de campanha estarem sendo construídos sem suporte de oxigênio justamente para o tratamento de uma doença que afeta gravemente o sistema respiratório e também, para a necessidade de ajustes no projeto básico e leiaute da construção. (Veja parágrafos 23 a 26, 68 e 69).

80. Cumpre notar que, mediante o Despacho-SES/SINFRA/DEA/GPAIE (peça 43490839*, pp. 1.291 e 1.292*), de 14/7/2020, o arquiteto Marco Antônio Santos de Amorim, assim se posicionou sobre a solicitação do leiaute em dwg para implantação do Hospital de Campanha:

“Em trocas de informações com a nossa atual gerente Karen Conforte, recomendamos que não fosse estabelecido o terreno Quadra QNN 27, Lote D - Ceilândia Norte, DF, para a construção deste HCamp, pois, este terreno, se destina à construção do segundo Hospital Regional de Ceilândia. Inclusive, realizamos estudos para a implantação no terreno do HRC e encaminhamos para a nossa Gerencia em 21/05/2020 via WhatsApp.

A implantação que estudamos para este projeto emergencial de selo Covid foi para ser construído no terreno do atual HRC. Lamentamos que as nossas orientações, visando um melhor planejamento arquitetônico futuro, área de nossa competência técnica e regimental, não seja sequer levada a sério pelos nossos gestores.

Informo que este Arquiteto não pode ser responsabilizado por quaisquer encaminhamentos futuros que esse estudo incompleto possa levar, por não tê-lo concluído em sua totalidade, de não tê-lo aprovado pelos órgãos de controle e nem possuir o registro de autoria do CAU.”

81. Esse fato é relevante em vista do que consta nas pp. 1.129 a 1.131* do Despacho de peça 41642478*, de 10/6/2020, sobre a necessidade de ajustes no projeto básico e no leiaute da construção, cujo prazo mínimo de elaboração seria de seis meses, sem contar o tempo previsto para as aprovações dos órgãos reguladores. Ademais, também se destaca que o projeto emergencial, ainda que incompleto, fora elaborado para ser implementado no terreno do atual HRC e que, no terreno da Quadra QNN 27, seria instalado um segundo hospital em Ceilândia. Mesmo assim,



com pouco menos de um mês, a Dispensa de Licitação foi concluída e a empresa Contarpp Engenharia Ltda. contratada.

VIII. DA CONCLUSÃO

82. O objeto dos autos é a Representação nº 22/2020-CF, formulada pela Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (peça 3), acerca de supostas irregularidades na criação do Hospital de Campanha de Ceilândia e o objetivo dos trabalhos realizados é a análise dos esclarecimentos prestados pela SES/DF e do mérito da referida representação.

83. Para alcançar o objetivo proposto, utilizamos o *Checklist* (PT 01), a análise do Processo nº 00060-00227177/2020-90, bem como a resposta da SES/DF à Decisão nº 1799/2020 (peça 17), mediante o Ofício nº 3183/2020/SES-GAB (peça 19), chegando às seguintes conclusões:

- a) é necessário determinar à SES/DF que apresente esclarecimentos sobre a construção de uma estrutura definitiva, o que não está de acordo com o disposto no art. 4º, § 1º; art. 4º-B, IV, da Lei nº 13.979/2020, sendo, nesse caso, forçoso atender os ditames da Lei nº 8.666/1993, mormente à vista do que consta nas pp. 1.129 a 1.131* do Despacho de peça 41642478*, de 10/6/2020, sobre a necessidade de ajustes no projeto básico e no leiaute da construção, cujo prazo mínimo de elaboração seria de seis meses, sem contar o tempo previsto para as aprovações dos órgãos reguladores, mas, mesmo assim, com pouco menos de um mês, a Dispensa de Licitação foi concluída e a empresa Contarpp Engenharia Ltda. contratada;
- b) também seria imperioso verificar a necessidade de estudo mais detalhado quanto à previsão de suporte de oxigênio nos hospitais a serem construídos, conforme alerta do Sindicato dos Médicos do Distrito Federal, não só para evitar tal ocorrência, mas também para verificar a suficiência dos leitos de UTI diante da situação vivenciada pela população do DF, ou seja, para que haja um modelo de gestão adequado ao enfrentamento da crise.

84. Por último, acreditamos que a questão da construção do Hospital Acoplado (novo Hospital de Campanha em Ceilândia, doado pela empresa JBS), em



face da denúncia feita pelo Sindicato dos Médicos de que haverá, apenas, 03 leitos com suporte respiratório, deva ser tratada em autos apartados.

IX. DAS PROPOSIÇÕES

85. Diante do exposto, sugere-se ao E. Plenário:

I – tomar conhecimento:

- a) dos Processos GDF nºs 00060-00227177/2020-90, 00060-00175627/2020-51 e 00060-00134277/2020-73;
- b) do Ofício nº 3183/2020/SES-GAB (peça 19);
- c) dos Ofícios nºs 306 e 346/2020-G2P (peças 28 e 29);
- d) da Informação 64/2020-DIASP3;

II – considerar:

- a) cumprida a diligência referente ao item II da Decisão nº 1799/2020;
- b) no mérito, procedente a Representação nº 22/2020-CF (peça 3);

III – determinar a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que:

- a) apresente esclarecimentos sobre a opção de construção de uma estrutura definitiva que não estaria de acordo com o disposto na Lei nº 13.979/2020 (art. 4º, § 1º e 4º-B, IV), sendo, nesse caso, necessário atender os ditames da Lei nº 8.666/1993, mormente a vista do que consta do Despacho de peça 41642478*, de 10/6/2020, sobre a necessidade de ajustes no projeto básico e no leiaute da construção, cujo prazo mínimo de elaboração seria de seis meses, sem contar o tempo previsto para as aprovações dos órgãos reguladores, mas, mesmo assim, com pouco menos de um mês, a Dispensa de Licitação teria sido concluída e a empresa Contarpp Engenharia Ltda. contratada;
- b) verifique a necessidade de estudo mais detalhado quanto à previsão de suporte de oxigênio nos hospitais a serem construídos, conforme alerta do Sindicato dos Médicos do Distrito Federal, não só para evitar tal ocorrência, mas também para conferir a suficiência dos leitos de UTI diante da situação vivenciada pela população do DF, ou seja, para que haja um modelo



de gestão adequado ao enfrentamento da crise.

IV – Autorizar:

- a) o retorno dos autos à SEASP, para análise das manifestações encaminhadas em função do Item III;
- b) a análise em autos apartados da denúncia feita pelo Sindicato dos Médicos acerca da construção do Hospital Acoplado (novo Hospital de Campanha em Ceilândia, doado pela empresa JBS), em face de que haverá, apenas, 03 leitos com suporte respiratório.

À elevada consideração de V. Sa.

Carlos Tobias da Silva
Auditor de Controle Externo

Senhor Secretário,

De acordo com a Instrução e com as sugestões propostas.

Terceira Divisão de Fiscalização de Áreas Sociais
e Segurança Pública, 2 de julho de 2020.

Henrique Eduardo de Oliveira
Diretor