



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

Processo n.º: 00600-00001423/2020-21-e

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

Assunto: Representação

Ementa: Representação n.º 22/2020-CF, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao TCDF – MPJTCD, versando acerca de supostas irregularidades relativas à construção emergencial de hospital de campanha em Ceilândia, a partir de procedimento de dispensa de licitação lançado pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, com base na Lei Nacional n.º 13.979/2020. Ofício n.º 234/2020-G2P. Exame de admissibilidade. Unidade instrutiva sugere ao Tribunal: conhecer parcialmente da exordial e dos demais documentos juntados aos autos; deliberar acerca da medida cautelar demandada; e determinar à SES/DF que, no prazo de 2 (dois) dias, apresente esclarecimentos quanto ao teor do que foi delineado nos parágrafos 6 e 9 da instrução, encaminhando cópia dos documentos referenciados em sua manifestação, ou, alternativamente, disponibilizando acesso ao inteiro teor dos documentos por meio das ferramentas de consulta públicas já disponíveis. Parecer divergente do Ministério Público, que pugna pelo conhecimento da peça inaugural. Despacho Singular n.º 321/2020-GCIM, com fulcro no art. 40 da LO/TCDF, e nos os arts. 123, 230 e 277 do RI/TCDF, pelo conhecimento da Representação n.º 22/2020-CF, do Ofício n.º 234/2020-G2P como adendo à exordial, bem como dos demais documentos encartados ao feito; por determinação à SES/DF para que preste esclarecimentos circunstanciados no prazo de 5 (cinco) dias, e disponibilize à Corte acesso integral ao processo administrativo que cuida do procedimento de contratação em epígrafe; e pela ciência aos interessados. Decisão n.º 1.799/2002: referendo do Despacho Singular n.º 321/2020-GCIM. Manifestação da SES/DF. Necessidade de diligência saneadora. Despacho Singular n.º 364/2020-GCIM: deliberação monocrática com fulcro no art. 123 do RI/TCDF nos termos alvitrados pela Seasp/TCDF. **Nesta fase:** análise de cumprimento de diligências e de mérito da exordial. Unidade instrutiva sugere ao Tribunal: conhecer dos documentos juntados aos autos; considerar cumprido o item II da Decisão n.º 1.799/2020 e, no mérito, procedente a Representação n.º 22/2020-CF; determinar à SES/DF que apresente esclarecimentos acerca da opção de construção de estrutura definitiva, em possível desacordo com a Lei n.º 13.979/2020, e sobre a necessidade de estudo detalhado quanto à previsão de suporte de oxigênio nos hospitais a serem construídos; e autorizar a análise em autos apartados da denúncia feita ao MPJTCD pelo Sindicato dos Médicos do Distrito Federal acerca da construção de hospital acoplado ao HRC, doado por empresa privada, com erro de dimensionamento de leitos com pontos de oxigênio. Parecer parcialmente convergente do *Parquet* especial, que opina: pela concessão de cautelar para determinar a suspensão das obras do hospital de campanha; pela audiência do titular da SES/DF para fins de aplicação de multa e anotações dos fatos nas contas do gestor; por determinação à Difo/TCDF para fiscalizar a obra contratada. VOTO parcialmente convergente com os órgãos instrutivo e ministerial. Por determinação ao corpo instrutivo para realização de inspeção na SES/DF para fiscalizar a execução do Contrato n.º 106/2020-SES/DF; pela emissão de alertas à SES/DF; e pelo indeferimento da cautelar pleiteada pelo MPJTCD, ante o perigo da demora reverso.

Fundamento legal para não inclusão em pauta: art. 116, § 5º, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Distrito Federal – RI/TCDF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

RELATÓRIO

Os autos foram constituídos para exame da Representação n.º 22/2020-CF, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao TCDF – MPJTCDF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, versando acerca de supostas irregularidades relativas à construção emergencial de hospital de campanha em Ceilândia, a partir de procedimento de dispensa de licitação lançado pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, com base na Lei Nacional n.º 13.979/2020 (e-DOC 4941F28D-e).

No dia 15.05.2020, a Representante encaminhou à Presidência desta Corte o Ofício n.º 234/2020-G2P (e-DOC C28358B9-e) e seu respectivo anexo¹, juntados ao presente feito.

Em razão da natureza da matéria, que trata de possíveis irregularidades em atos governamentais relacionados à situação de emergência na saúde pública distrital decorrente do novo coronavírus, e considerando que a representação em tela contém pedido de medida cautelar, tive por adequado dar jurisdição ao feito por intermédio de despacho singular, nos termos do art. 40² da LO/TCDF e dos arts. 123³, 230⁴ e 277⁵ do RI/TCDF, de modo a contribuir para a maior eficiência nas ações de controle a cargo deste Tribunal sobre temática de inquestionável relevância para a sociedade como um todo.

Proferi, então, o **Despacho Singular n.º 321/2020-GCIM** (e-DOC 73B12732-e), de 26.05.2020, do qual transcrevo o seguinte excerto:

“(…)

No tocante à admissibilidade da Representação n.º 22/2020-CF, verifico que assiste razão à Seasp/TCDF quanto ao preenchimento dos requisitos regimentais para que a peça seja conhecida pela Corte.

A representação foi formulada por legitimado, trouxe a caracterização circunstanciada da situação, foi redigida em linguagem clara e objetiva, está acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade e trata de matérias enquadradas nas competências do Tribunal, além de ser possível constatar a verossimilhança nas informações apresentadas.

No entanto, diferentemente do corpo instrutivo, que pugna pelo conhecimento apenas parcial da exordial, por não vislumbrar

¹ e-DOC FE6E7CC9-e.

² “Art. 40. O Conselheiro Relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho singular, por sua ação própria e direta, ou por provocação do órgão de instrução ou do Ministério Público, a adoção das providências consideradas necessárias ao saneamento dos autos, fixando prazo, na forma estabelecida no Regimento Interno, para o atendimento das diligências, após o que submeterá o feito ao Plenário ou à Câmara respectiva para decisão de mérito.”

³ “Art. 123. O relator presidirá a instrução do processo e, nessa condição, poderá determinar, mediante despacho singular, de ofício ou por provocação da unidade técnica competente ou do Ministério Público, as providências necessárias ao saneamento dos autos”.

⁴ “§ 6º O relator ou o Tribunal não conhecerá de representação, devendo o respectivo processo ser arquivado após comunicação ao representante, diante da:

(…)

§ 7º Conhecida a representação, o relator ou o Tribunal poderá dar conhecimento do assunto à jurisdição ou interessado com vistas à apresentação de esclarecimentos, desde que esta iniciativa não prejudique a apuração” (g.n.)

⁵ “Art. 277. O Plenário, o relator, ou, o Presidente, na hipótese do art. 16, inciso XIV, deste Regimento, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências necessárias à preservação da legalidade e do patrimônio público, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei Complementar nº 1/94”.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHOProc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

irregularidade na “opção feita pelo administrador de construir Hospital de Campanha em detrimento da contratação de leitos de UTI junto à iniciativa privada. Uma vez que está na seara discricionária do gestor a aferição da conveniência e oportunidade do melhor caminho a seguir ante a urgência decorrente da pandemia do Coronavírus (COVID-19)”, entendendo que a Representação n.º 22/2020-CF deve ser conhecida integralmente.

Isso porque, embora o gestor público tenha legitimidade para decidir sobre a implementação de políticas públicas, a discricionariedade de seus atos encontra limites no dever constitucional de prestar contas⁶, cabendo ao representante do Poder Público escolher, de forma motivada, dentre as opções disponíveis, aquela que melhor satisfaça ao interesse público, em conformidade com as normas estabelecidas no ordenamento jurídico.

Ademais, insta assinalar que o Supremo Tribunal Federal – STF, no dia 21.05.2020, quando do exame de ações diretas de inconstitucionalidade propostas em face da Medida Provisória n.º 966/2020, assentou que os atos de agentes públicos durante a pandemia da Covid-19 devem observar critérios técnicos e científicos, tal como estabelecidos por organizações e entidades internacional e nacionalmente conhecidas.

Pertinente ressaltar, assim, que, em aparente sintonia com o preconizado na nota técnica⁷ exarada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ citada na peça inaugural, representantes do Ministério da Saúde, em entrevista coletiva no Palácio do Planalto no dia de ontem, 25.05.2020, divulgaram novas diretrizes no enfrentamento da pandemia, entre elas a priorização de uso dos leitos em unidades privadas, mediante contratação ou requisição com indenização, em detrimento de hospitais de campanha⁸.

Em outra frente, verifico, também, do aviso de abertura de dispensa de licitação publicado na edição extra n.º 73-A do DODF, que se pretende a contratação de empresa para construção de unidade de atendimento hospitalar em Ceilândia com base no art. 4º da Lei Nacional n.º 13.979/2020⁹.

Contudo, sabe-se que tal norma não se aplica à contratação de obras¹⁰, que só podem ser contratadas de forma emergencial com espeque no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993 ou no art. 29, inciso XV, da Lei das Estatais, conforme o caso, situação essa que pode configurar irregularidade no procedimento de contratação em comento.

Feitas essas considerações, diante da relevância da matéria, tenho por pertinente acolher a proposta da Representante¹¹ para que

⁶ Previsto no art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, e no art. 77, parágrafo único da Lei Orgânica do Distrito Federal.

⁷ https://abrillexame.files.wordpress.com/2020/05/conselho_nacional_de_justic_a.pdf

⁸ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-05/ministerio-fala-sobre-hospital-de-campanha-e-repasse-de-recursos>

<https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-saude-orienta-que-a-construcao-de-hospitais-de-campanha-seja-feita-em-ultimo-caso,70003314352>

⁹ “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” (g.n.).

¹⁰ http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Nota-te%CC%81cnica-Ibraop_Lei-1397920.pdf

¹¹ “Nesse sentido, o MPC/DF roga que a presente Representação seja recebida, autuada e distribuída a Relator, com a urgência que o caso requer (havendo necessidade de se garantir, com a fiscalização contemporânea aos fatos, o resultado útil



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

se promova a oitiva da SES/DF, que deverá se pronunciar no prazo de 5 (cinco) dias sobre os fatos representados, previamente à deliberação do Tribunal quanto ao pedido de medida acautelatória constante da exordial, com fulcro no art. 277, § 3º, do RI/TCDF¹².

Adicionalmente, sou por determinação à Pasta da Saúde para que, no mesmo prazo, encaminhe à Corte cópia, em meio digital, do Processo Administrativo n.º 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).

Face ao exposto, com amparo no art. 40 da LO/TCDF, c/c os arts. 123, 230 e 277, § 3º, do RI/TCDF, em harmonia parcial com a unidade instrutiva e com o Parquet especial, **DECIDO** por:

I. tomar conhecimento:

- a) da Representação n.º 22/2020-CF, formulada pelo Ministério Público junto ao TCDF – MPJTCDF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira (e-DOC 4941F28D-e);
- b) do Ofício n.º 234/2020-G2P (e-DOC C28358B9-e), como adendo à peça a que alude o item I.a;
- c) da Informação n.º 40/2020-3ª Diasp (e-DOC C503127A-e);
- d) do Parecer n.º 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 n.º 22/2020-CF, e encaminhe ao Tribunal cópia, em meio digital, do Processo Administrativo n.º 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” (grifos originais).

do processo, em prol da melhor contratação e, de consequente, da prestação dos melhores serviços à sociedade), a fim de que o TCDF ouça o GDF, para que:

(...)

Pleiteia o MPC/DF, na sequência, que os autos retornem ao Plenário, em prazo exíguo, para que, com ou sem resposta, a Corte delibere a respeito, cautelarmente (...)” (g.n.)

¹² “§ 3º Se o Plenário, o Presidente ou o relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até cinco dias úteis”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

A Representante e a SES/DF foram notificadas do referido *decisum* mediante os ofícios de e-DOC E5D1D350-c e 81FDC2A4-c, respectivamente.

Na Sessão Ordinária n.º 5.210, de 27.05.2020, o Plenário **referendou** o mencionado despacho singular, nos termos da **Decisão n.º 1.799/2020** (e-DOC 2C1568C7-e).

Em 02.06.2020, a SES/DF encaminhou à Corte o Ofício n.º 3.183/2020-SES/GAB, juntamente com os seus respectivos anexos (e-DOC 7665206F-c).

Por meio do Despacho n.º 1/2020-DIASP 3 (e-DOC E0DEA5EF-e), a unidade instrutiva assim se manifestou acerca da necessidade de acesso a outros processos em trâmite na Pasta de Estado de Saúde do Distrito Federal: *“extrai-se que, em decorrência de discussões travadas nos Processos GDF 00060-00175627/2020-51 e 00060- 00134277/2020-73, bem como no Processo de barramento 00600-00002009/2020- 39, foi sugerida pela Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde – SINFRA a ‘conclusão’ do Processo GDF 00060-00189177/2020-84 e o recomeço das atividades inerentes à mencionada contratação em novo procedimento administrativo. Verifica-se, portanto, que o acesso aos mencionados processos é essencial para a análise de mérito da Representação 22/2020-CF. Outrossim, destaca-se que no Diário Oficial do Distrito Federal de 3 de junho de 2020, Edição Extra nº 88, pág. 2, foi divulgado aviso de dispensa de licitação para construção de unidade de atendimento hospitalar na Ceilândia, realizada no Processo GDF 00060-00227177/2020-90”*.

Assim sendo, com fulcro no art. 123, do RI/TCDF, determinei, por intermédio do Despacho Singular n.º 364/2020-GCIM (e-DOC 56E96BDE-e), que a SES/DF disponibilizasse à Terceira Divisão de Fiscalização de Áreas Sociais e Segurança Pública – 3ª Diasp/TCDF, pelo prazo de 730 dias, acesso externo aos Processos SEI-GDF n.ºs 00060-00175627/2020-51, 00060-00134277/2020-73 e 00060-00227177/2020-90, bem como de quaisquer outros processos que contenham os procedimentos em curso para contratação do hospital de campanha em Ceilândia.

A Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira encaminhou ao presente feito os Ofícios n.ºs 306/2020-CF, 346/2020-CF e 424/2020-CF (e-DOC 6D6BB7A2-e, 66DFDE03-e e DC3615F7-e, respectivamente).

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE INSTRUTIVA

A unidade instrutiva contextualizou o feito e se manifestou sobre o mérito da exordial mediante a Informação n.º 64/2020-3ª Diasp (e-DOC E14FA6FC-e), transcrita a seguir, no que pertine, com ajustes de forma:

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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-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, § 1º¹³, 4º-B, IV¹⁴, da Lei nº 13.979/2020.

¹³ § 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.

¹⁴ Art. 4º-B Nas dispensas de licitação decorrentes do disposto nesta Lei, presumem-se atendidas as condições de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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 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

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO**

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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 MPJTDF 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, destacando 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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 UTI¹⁵. 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, respiradores 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”¹⁶.

“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.¹⁷

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 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 MPJTCD, pressuporia a sua gestão, com despesas de custeio¹⁸, 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 governo¹⁹.

¹⁵ <https://www.cnj.jus.br/dje/djeletronico>, NT do CNJ, DJ-e nº 134 de 12/05/2020.

¹⁶ <https://www.metropoles.com/colunas-blogs/grande-angular/coronavirus-ibaneis-anuncia-hospital-de-campanha-em-ceilandia>

¹⁷ 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

¹⁸ 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).

¹⁹ 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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 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 Coronavírus²⁰.

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

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>.

²⁰ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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.”

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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 03/06/2020²¹:

“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 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:

²¹ 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

"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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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 contrário²² (o que resta demonstrado sobretudo nos parágrafos 59 a 63), cabendo, portanto razão ao MPJTCDF 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 materiais 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 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

²² A PGDF, analisando a mencionada Lei, emitiu o Parecer Referencial SEI-GDF nº 002/2020 - PGDF/PGCONS(http://www.pg.df.gov.br/wp-content/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.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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 MPJTCDF, 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, IV²³; também, quanto ao não esclarecimento dos recursos orçamentários para tal fim²⁴, 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/FSDF/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 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

²³ 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.

²⁴ 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 conterá: (...) VII - adequação orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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 13.979/2020²⁵), 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

²⁵ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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 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 Complementar²⁶, desde que os recursos arrecadados sejam destinados ao combate à calamidade pública; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020\)](#) III - serão afastadas as

²⁶ 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 utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

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” (grifos originais).

Diante disso, o auditor de controle externo da 3ª Diasp/TCDF sugeriu ao eg. Plenário a adoção das seguintes medidas:

“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”.

A proposta de encaminhamento consignada na instrução mereceu a concordância do diretor da 3ª Diasp/TCDF e do titular da Secretaria de Fiscalização Áreas Sociais e Segurança Pública – Seasp/TCDF (e-DOC DB95BEC4-e).



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O MPJTCDF, após empreender breve relato dos fatos, opinou por intermédio do Parecer n.º 667/2020-CF (e-DOC 96804FDD-e), da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, nestes termos:

“(…)

Reitera o MPC/DF integralmente a procedência da Representação ofertada.

Como se vê, o GDF utilizou a pandemia para construir um hospital, sem obediência às normas legais e, ainda, em contrariedade, até mesmo, às suas áreas técnicas.

Impossível concordar, também, que haja justificativas para a construção deste Hospital de Campanha, como se vê das orientações efetuadas nos termos de NT do CNJ, em observância, ainda, aos princípios constitucionais da Administração Pública, os quais não restaram afastados em face da pandemia (em respeito à necessária governança nesta matéria).

Posto isso, o MPC/DF reitera todos os termos da Representação proferida e solicita que o TCDF:

I- cautelarmente, porque não é possível prosseguir em um projeto sem sequer registro de autoria do CAU, determine a imediata suspensão das obras em tela, haja vista as irregularidades detectadas;

II - Ouça o Secretário de Saúde do DF, para fins de aplicação de multa e anotação desses fatos em suas contas, nos moldes sugeridos pelo CT, item II, Informação 64/40;

III – Reitera, com urgência, no prazo máximo sugerido de 05 (cinco) dias úteis, que a equipe de Fiscalização de Obras Públicas analise, o projeto e os valores que acabaram sendo contratados, a fim de verificar a sua compatibilidade com os preços de mercado, bem assim sobre o item II, b (Informação 64/20); Trata-se de obra de MAIS DE R\$ 10 MILHÕES DE REAIS; e

IV – autorize imediata análise a respeito da situação do Hospital Acoplado, em autos apartados, a ser viabilizada pela mesma equipe, a que se refere o item anterior, em prazo célere”.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

VOTO

Os autos foram constituídos para exame da Representação n.º 22/2020-CF, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público junto ao TCDF – MPjTCDF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, versando acerca de supostas irregularidades relativas à construção emergencial de hospital de campanha em Ceilândia, a partir de procedimento de dispensa de licitação lançado pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, com base na Lei Nacional n.º 13.979/2020.

Lembro que por meio da Informação n.º 40/2020-3ª Diasp a área instrutiva sintetizou o teor da exordial da seguinte forma:

2. *Em suma, a Exordial questionou a construção dos hospitais de campanha sem uma correta governança da quantidade de leitos, uma vez que seria mais vantajoso o Estado se utilizar de leitos privados que já estão aptos a recebimento de pacientes, em detrimento da construção de hospitais de campanha, que são temporários.*

3. *A tempo, o Parquet aditou a inicial e anunciou que o GDF abriu procedimento emergencial (dia 14/05/2020), com fundamento na Lei n.º 13.979/20, para construção de hospital de campanha em Ceilândia, conforme se pode verificar na edição extra n.º 73-A do DODF do dia 14/05/2020. A SES/DF abriu o certame por meio do Ofício n.º 916/2020-SUAG/SES/DF. O certame tramitará no âmbito do Processo SEI n.º 00060-00189177/2020-84.*

4. *O MPjTCDF chamou a atenção para o prazo exíguo para apresentação das propostas, previsto para o dia 20/05/2020. Ou seja, a Secretaria de Saúde estabeleceu o prazo de apenas 6 dias para empresas elaborarem propostas complexas para construção do hospital de campanha. O MPC ainda chamou atenção para o fato de que, três dias antes (11/05/2020), a SES/DF sequer havia estudo preliminar de engenharia. Findo esse prazo, a Secretaria já anunciara a construção do nosocômio.*

Mediante o **Despacho Singular n.º 321/2020-GCIM**, de 26.05.2020, decidi, em suma, por conhecer da Representação n.º 22/2020-CF e por determinar à SES/DF que prestasse esclarecimentos quanto ao teor da peça inaugural e disponibilizasse à Corte acesso ao Processo Administrativo SEI-GDF n.º 00060-00189177/2020-84.

Na Sessão Ordinária n.º 5.210, de 27.05.2020, o Plenário **referendou** a mencionada deliberação monocrática, nos termos da **Decisão n.º 1.799/2020**.

Em 02.06.2020, a SES/DF encaminhou à Corte o Ofício n.º 3.183/2020-SES/GAB, juntamente com os seus respectivos anexos.

Por meio do Despacho n.º 1/2020-DIASP 3, a unidade instrutiva externou a necessidade de acesso a outros processos em trâmite na Pasta de Estado de Saúde do Distrito Federal.

Com fulcro no art. 123 do RI/TCDF, determinei, por intermédio do Despacho Singular n.º 364/2020-GCIM, que a SES/DF disponibilizasse ao corpo



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

instrutivo, pelo prazo de 730 dias, acesso externo aos Processos Administrativos SEI-GDF n.ºs 00060-00175627/2020-51, 00060-00134277/2020-73 e 00060-00227177/2020-90, bem como a quaisquer outros processos que tratassem de procedimentos para contratação do hospital de campanha em Ceilândia.

A Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira encaminhou ao presente feito os Ofícios n.ºs 306/2020-CF, 346/2020-CF e 424/2020-CF.

Mediante a Informação n.º 64/2020-3ª Diasp e o *checklist* constante do Papel de Trabalho 01 (associado aos autos), a área instrutiva analisou o mérito da Representação n.º 22/2020-CF em cotejo com os documentos juntados ao presente processo.

A Seasp/TCDF reportou que *“O fornecedor escolhido foi a empresa Contarpp Engenharia Ltda. pelo valor de R\$ 10.488.208,61”, tendo sido celebrado o Contrato n.º 106/2020-SES/DF. Noticiou que “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”.*

Em sua análise, a unidade instrutiva afirmou, também, que de acordo com recomendação emanada pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, *“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”.*

Diante disso, o corpo instrutivo ponderou que, *“Mesmo diante da realidade de que o DF é líder, no país, segundo o IBGE, em quantidade de leitos de UTI, repiradores 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”* (destaquei).

A partir das informações constantes do Processo Administrativo SEI-GDF n.º 00060-00227177/2020-90, a área instrutiva asseverou que *“cabe razão ao MPJTCDF, 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, IV²⁷; também, quanto ao não esclarecimento dos recursos orçamentários para tal fim²⁸, pois a construção de um novo hospital pressupõe a sua gestão, com despesas de custeio,*

²⁷ 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.

²⁸ 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 conterá: (...) VII - adequação orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

além das de capital, não havendo referências orçamentárias para 2020 em relação a um hospital materno-infantil na região de Ceilândia”.

A Seasp/TCDF reportou que, em que pese a existência de estudos preliminares para justificar a real necessidade de criação de hospital de campanha em Ceilândia, houve denúncia do Sindicato dos Médicos do Distrito Federal ao MPJTCDF, trazido ao feito por intermédio do Ofício n.º 346/2020-CF, noticiando que hospitais de campanha estariam sendo construídos sem suporte de oxigênio, justamente para o tratamento de uma doença que afeta gravemente o sistema respiratório.

A unidade instrutiva também afirmou haver no processo administrativo da contratação manifestação de técnicos da SES/DF contrárias à construção do hospital de campanha no terreno indicado na dispensa de licitação, e *“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”.*

Ressaltou que, mesmo diante dessas questões, *“com pouco menos de um mês, a Dispensa de Licitação foi concluída e a empresa Contarpp Engenharia Ltda. contratada”.*

Ao final, o corpo instrutivo apresentou as 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”.

Especificamente sobre o noticiado pelo *Parquet* especial no Ofício n.º 346/2020-CF referente ao hospital acoplado ao Hospital Regional de Ceilândia – HRC, que seria erguido a partir de doação de empresa privada, com apenas 3 (três) leitos com suporte respiratório, a área instrutiva sugeriu que a questão seja tratada em autos apartados.

Diante disso, a Seasp/TCDF propôs ao Tribunal: conhecer dos documentos juntados aos autos; considerar cumprido o item II da Decisão n.º 1.799/2020 e, no mérito, procedente a Representação n.º 22/2020-CF; determinar à SES/DF que apresente esclarecimentos acerca da opção de construção de estrutura definitiva, em possível desacordo com a Lei n.º 13.979/2020,



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

e sobre a necessidade de estudo detalhado quanto à previsão de suporte de oxigênio nos hospitais a serem construídos; e autorizar a análise em autos apartados da denúncia feita ao MPJTCDF pelo Sindicato dos Médicos do Distrito Federal acerca da construção de hospital acoplado ao HRC, doado por empresa privada, com eventual erro de dimensionamento de leitos com pontos de oxigênio.

O MPJTCDF opinou mediante o Parecer n.º 667/2020-CF, da lavra da Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, dessa forma, no que pertine:

“(…)

Posto isso, o MPC/DF reitera todos os termos da Representação proferida e solicita que o TCDF:

I- cautelarmente, porque não é possível prosseguir em um projeto sem sequer registro de autoria do CAU, determine a imediata suspensão das obras em tela, haja vista as irregularidades detectadas;

II - Ouça o Secretário de Saúde do DF, para fins de aplicação de multa e anotação desses fatos em suas contas, nos moldes sugeridos pelo CT, item II, Informação 64/40;

III – Reitera, com urgência, no prazo máximo sugerido de 05 (cinco) dias úteis, que a equipe de Fiscalização de Obras Públicas analise, o projeto e os valores que acabaram sendo contratados, a fim de verificar a sua compatibilidade com os preços de mercado, bem assim sobre o item II, b (Informação 64/20); Trata-se de obra de MAIS DE R\$ 10 MILHÕES DE REAIS; e

IV – autorize imediata análise a respeito da situação do Hospital Acoplado, em autos apartados, a ser viabilizada pela mesma equipe, a que se refere o item anterior, em prazo célere”.

Após compulsar os autos adianto que meu posicionamento sobre a matéria é parcialmente convergente com os órgãos instrutivo e ministerial.

De início, compartilho do entendimento da unidade instrutiva acerca da procedência dos esclarecimentos prestados pela Pasta da Saúde para justificar pretensa irregularidade de não contratação de leitos privados em detrimento de construção de novas estruturas.

De fato, em que pese a nota técnica do CNJ²⁹ ter indicado, em 13.05.2020, que “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”, as informações apresentadas pela SES/DF dão conta da insuficiência dos leitos privados para atender a demanda da região de Ceilândia, ensejando a ampliação da estrutura pública de saúde naquela região.

Nessas circunstâncias, a própria nota técnica do CNJ preconiza que “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” (grifei).

Ainda, consulta realizada pelo meu Gabinete no Painel Covid-19 do Distrito Federal constatou que na manhã do dia 03.08.2020 a ocupação de leitos de

²⁹ <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3315>



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

UTI na rede privada de todo o DF atingiu o patamar de **97,82%**, corroborando com a necessidade de adoção de medidas urgentes pelo Poder Público.

Em outra frente, no que se refere à conclusão de que a construção de uma estrutura definitiva no hospital de campanha de Ceilândia representaria, por si só, uma irregularidade frente às disposições da Lei Nacional n.º 13.979/2020, peço vênia para divergir das manifestações da Seasp/TCDF e do MPJTCDF.

É que a referida norma, apesar de buscar atender a uma excepcionalidade temporária, não se presta apenas a objetos igualmente temporários. Não se espera, por exemplo, que um respirador, para poder ser adquirido com fulcro na mencionada lei, tenha que ter vida útil compatível com a duração da pandemia.

É dizer, embora as contratações com fulcro na Lei Nacional n.º 13.979/2020 devam estar relacionadas com parcelas necessárias ao atendimento da situação emergencial, é possível que alguns objetos se enquadrem nessa característica e sejam também passíveis de incorporação permanente ao patrimônio do Poder Público.

Assim, a meu ver, a irregularidade revelada no caso em tela com a construção de estrutura permanente para o hospital de campanha de Ceilândia é que se trata – conforme consta em manifestações do próprio processo administrativo da SES/DF – de obra e não de mera “*aquisição de bens, serviços e insumos*”, como previsto no art. 4º da citada lei.

Lembro que a esse respeito assim deixei assente no Despacho Singular n.º 321/2020-GCIM, cuja ciência foi dada à Pasta da Saúde mediante o Ofício n.º 3.613/2020-GP, de 26.05.2020:

Em outra frente, verifico, também, do aviso de abertura de dispensa de licitação publicado na edição extra n.º 73-A do DODF, que se pretende a contratação de empresa para construção de unidade de atendimento hospitalar em Ceilândia com base no art. 4º da Lei Nacional n.º 13.979/2020³⁰.

Contudo, sabe-se que tal norma não se aplica à contratação de obras³¹, que só podem ser contratadas de forma emergencial com espeque no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993 ou no art. 29, inciso XV, da Lei das Estatais, conforme o caso, situação essa que pode configurar irregularidade no procedimento de contratação em comento.

Essa questão não foi analisada pela unidade instrutiva, o que, a meu ver, compromete, em parte, as conclusões por ela alcançadas acerca do mérito da exordial, pelas razões já expostas.

Fato é que o equivocado enquadramento da contratação em epígrafe na Lei Nacional n.º 13.797/2020 acabou contribuindo para outras irregularidades, já que, como se sabe, muitas vezes distorções geram outras distorções.

³⁰ “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” (g.n.).

³¹ http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Nota-te%CC%81cnica-Ibraop_Lei-1397920.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

Observe-se, por exemplo, que a errônea classificação da contratação no disposto no art. 4º da Lei Nacional n.º 13.797/2020 acabou por afastar a apreciação do processo administrativo da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, em razão da previsão contida no Parecer Referencial SEI-GDF n.º 002/2020-PGDF/PGCONS, de dispensa do *“envio do processo para exame e aprovação pela Procuradoria Geral do Distrito Federal, ressalvada a hipótese de consulta acerca de dúvida de ordem jurídica devidamente identificada e motivada”*.

Ademais, sob o argumento de que a mencionada norma permitiria a apresentação de projeto básico simplificado e até dispensaria, sob justificativa, a realização de estimativa de preços, o processo administrativo referente à contratação de empresa de engenharia para construção do hospital de campanha em comento se deu sem qualquer projeto de engenharia e com preço referencial estimado apenas por preço global.

As propostas apresentadas à SES/DF não possuem qualquer tipo de padronização, sendo, assim, inviável uma comparação entre elas. O simples fato de ter preço global inferior não representa vantajosidade para a Administração com a proposta escolhida, já que os itens que a compõe são, muito provavelmente, diferentes daqueles insertos nas demais propostas.

Verifico, por exemplo, que a proposta da empresa Contarpp contém diversas divergências em relação à descrição (ínfima) contida no chamado projeto básico da SES/DF, que prevê ar condicionado central em vez do tipo *split*, e pavimentação externa em asfalto, em vez de piso intertravado.

A proposta da empresa AJL, por sua vez, é composta de apenas 3 (três) itens, enquanto as propostas da Construturo Operante e da empresa Engemil não têm nenhuma discriminação, contemplando somente o preço global.

Apesar de se tratar de obra de 2.115,72 m², contratada pelo valor de R\$ 10.488.208,61 (dez milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil duzentos e oito reais e sessenta e um centavos), as especificações constantes do dito projeto básico³² estão dispostas em apenas uma página, não havendo qualquer planilha orçamentária minimamente detalhada.

Chama a atenção, também, a informação contida no processo administrativo em trâmite na SES/DF, apontada pelo corpo instrutivo no parágrafo 52 da instrução, de que, em despacho do dia 10.06.2020, a Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde estimou que para o atendimento das pendências técnicas do processo de contratação seriam necessários *“6 meses, sem contar o tempo previsto para as aprovações junto aos órgãos reguladores”*.

Nesse quadro, ainda que os esclarecimentos prestados pela Pasta da Saúde tenham sido suficientes para justificar a não contratação de leitos privados, tenho que, diante da dificuldade em se proceder adequado planejamento para contratação almejada em tempo razoável para o atendimento da situação emergencial ora vivenciada, não está claro que a escolha de construção de estrutura física permanente tenha sido a que melhor satisfaria o interesse público, dado que estruturas provisórias, de um modo geral, demandam planejamento mais expedito.

Nessa linha, assim ressaltei no Despacho Singular n.º 321/2020-GCIM:

³² http://www.coronavirus.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/07/SEI_GDF-41226139-Projeto-Bsico-do-Contrato-106-2020.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

Isso porque, embora o gestor público tenha legitimidade para decidir sobre a implementação de políticas públicas, a discricionariedade de seus atos encontra limites no dever constitucional de prestar contas³³, cabendo ao representante do Poder Público escolher, de forma motivada, dentre as opções disponíveis, aquela que melhor satisfaça ao interesse público, em conformidade com as normas estabelecidas no ordenamento jurídico.

Há ainda de se ressaltar que, apesar de a obra ter sido orçada por preço global, o Contrato n.º 106/2020-SES/DF, celebrado em 09.07.2020³⁴, prevê regime de execução por preços unitários. Isso, somado aos fatos de que não havia projetos de engenharia no momento da contratação, e de que SES/DF dispensou a apresentação de garantia prévia pela Contratada, representa situação de significativa vulnerabilidade da Administração frente ao particular.

Também merecem atenção as previsões contratuais de prazo de construção de 30 (trinta) dias, prorrogáveis por igual período, e de obrigação à Contratada para *“manter no local, equipe técnica mínima, em regime 24/7 (24 horas por dia, 7 dias por semana), durante toda a vigência do contrato [180 dias], garantindo assistência técnica resolutiva imediata na ocorrência de falhas, panes ou sinistros em todos os sistemas que compõem a edificação, conforme normas vigente”,* que pode caracterizar um contratação de serviços de manutenção embutida em contrato de obra.

Vale destacar que problemas de falhas de planejamento nas contratações emergenciais pela SES/DF para atendimento das demandas decorrentes da pandemia provocada pela Covid-19 têm sido frequentes.

No bojo do Relatório de Auditoria n.º 03/2020-DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, alusivo a auditoria realizada pela Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF na SES/DF para *“avaliar a conformidade da contratação de empresa especializada para gerenciamento de leitos de enfermaria e de UTI no Hospital de Campanha a ser instalado no Estádio Nacional de Brasília”,* a Subcontroladoria de Controle Interno apontou nas conclusões que *“Os apontamentos de auditoria mostrados neste relatório evidenciam uma série de falhas, especialmente na fase de planejamento da contratação”.*

No mesmo sentido, à fl. 1.129 do Processo Administrativo SEI-GDF n.º 00060-00227177/2020-90, associado a estes autos, consta que *“Considerando o Despacho SINFRA 41455742 relativo às inúmeras recomendações dos Órgãos de Controle nas contratações para os hospitais de campanha da SES/DF, feitas no processo SEI 00480-00002393/2020-74, prolatada pela Corregedoria-Geral do Distrito Federal, conforme Ação de Controle – IAC n.º 04/2020 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF (41144824),”.*

No caso em tela, o que se constata nas análises precedentes é a celebração de contrato de obra de engenharia: i) por dispensa de licitação com base em lei que se presta apenas a aquisição de bens, serviços e insumos; ii) sem projeto de engenharia (mesmo que simplificado), transferindo-se a responsabilidade integral pelos projetos à empresa executora da obra; iii) sem orçamentos minimamente detalhados ou baseados em preços públicos e em sistemas referenciais de preços; iv) em aparente desacordo com opiniões técnicas de servidores de

³³ Previsto no art. 70, parágrafo único da Constituição Federal, e no art. 77, parágrafo único da Lei Orgânica do Distrito Federal.

³⁴ O extrato do ajuste foi publicado no DODF do dia 17.07.2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHOProc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

engenharia/arquitetura da própria SES/DF³⁵; v) aparentemente com serviços de manutenção embutidos em contrato de obra, sem detalhamento das obrigações e dos custos envolvidos, dentre outras irregularidades.

Ocorre que, diante das **circunstâncias objetivas** identificadas – contrato assinado, ordem de serviço expedida³⁶ e obra iniciada – penso ser mais adequado que diligências relacionadas a eventuais responsabilizações de gestores em razão de falhas de planejamento possam se dar em futuras fases processuais, deixando-se de ocupar a força de trabalho desta Corte e os próprios agentes da SES/DF com fatos que possam ser apurados após o enfrentamento da crise ora estabelecida na saúde pública.

Inegavelmente, estamos diante da maior crise sanitária que já se abateu sobre o Distrito Federal, de modo que o exame, para fins de responsabilização, de eventuais ilícitos de processo de contratação já finalizado deve se dar – em momento oportuno – com observância das circunstâncias práticas que houver imposto, limitado ou condicionado a ação do gestor público, considerando, inclusive, o disposto no art. 3º, inciso VII, da Resolução n.º 333/2020-TCDF, na Medida Provisória n.º 966/2020³⁷ e o estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 6421, 6422, 6424, 6425, 6427, 6428 e 6431) ajuizadas contra a referida MP.

De acordo com o Painel Covid-19 do DF, a região da Ceilândia – mais populosa do Distrito Federal – é a que apresenta o maior número de casos de infectados pelo novo coronavírus, e os leitos de UTI no Hospital Regional da Ceilândia e da UPA de Ceilândia atingiram o patamar de ocupação máxima (100%), conforme pesquisa realizada no dia 03.08.2020³⁸.

Diante disso, inclusive, em que pese as irregularidades suscitadas no feito serem suficientes para caracterizarem o *fumus boni iuris*, o deferimento da medida de urgência pleiteada pelo MPJTCDF, para que se determine a suspensão das obras do hospital de campanha, encontra óbices no evidente periculum in mora reverso presente na situação em tela, já que o bem tutelado pelas normas legais potencialmente infringidas, consubstanciado nos princípios da legalidade, da transparência e da economicidade, não se sobrepõe às vidas que possam ser preservadas com o funcionamento de nova unidade de suporte hospitalar.

Forçoso, portanto, com as vênias de estilo, denegar o pedido de medida cautelar formulado pelo *Parquet* especial.

Em suma, neste momento, mesmo diante de tamanho descontrole dos procedimentos necessários a uma contratação amparada nas regras estabelecidas na legislação vigente, penso que, na impossibilidade de impedir a conclusão das obras e serviços, o que se deve buscar é que o Poder Público só pague por aquilo que efetivamente for incorporado ao seu patrimônio, ainda que, por

³⁵ Parágrafos 80/81 da Informação n.º 64/2020-3ª Diasp.

³⁶ <http://saude.df.gov.br/assinada-ordem-de-servico-para-construcao-do-hospital-de-campanha-em-ceilandia/>

³⁷ Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19.





TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

hora, não se saiba exatamente o que foi contratado, ante a precariedade de informações técnicas necessárias.

Desse modo, mostra-se fundamental que o Plenário determine à Seasp/TCDF que, com o apoio da expertise técnica da Divisão de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – Difo/TCDF, fiscalize, mediante procedimentos de inspeção, a execução do Contrato n.º 106/2020-SES/DF, de modo a certificar a regularidade dos serviços executados em relação aos projetos porventura confeccionados, a conformidade dos quantitativos pagos com aqueles efetivamente alocados no empreendimento, a compatibilidade dos preços praticados no ajuste com os referenciais de mercado, e a qualidade da obra a ser entregue à Administração, dentre outras questões que julgar pertinentes, observando, no que couber, o disposto no art. 3º, incisos IV, VI e IX, da Resolução n.º 333/2020-TCDF³⁹.

Sou, ainda, por emissão de alertas à SES/DF no sentido de que:

- i) o art. 4º da Lei Nacional n.º 13.979/2020 não se aplica à contratação de obras, que só podem ser contratadas de forma emergencial com espeque no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993 ou no art. 29, inciso XV, da Lei das Estatais, conforme o caso, a teor da Nota Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop, disponível em http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Nota-te%CC%81cnica-Ibraop_Lei-1397920.pdf;
- ii) deve-se verificar a necessidade de estudo mais detalhado quanto à previsão de suporte de oxigênio nos hospitais a serem construídos para atendimento das demandas decorrentes da pandemia provocada pelo novo coronavírus, conforme alerta do Sindicato dos Médicos do Distrito Federal reportado a este Tribunal por intermédio do Ofício n.º 346/2020-CF, não só para evitar tal ocorrência, mas também para conferir a suficiência dos leitos de UTI diante da situação vivenciada pela população do Distrito Federal⁴⁰; e
- iii) o exame das irregularidades identificadas pelo Tribunal em relação aos procedimentos que deram origem ao Contrato n.º 106/2020-SES/DF se dará em momento oportuno, observando o devido processo legal administrativo e os princípios do contraditório e da ampla defesa.

Quanto ao hospital acoplado ao HRC, a ser construído a partir de doação de empresa privada, acolho a proposta do corpo instrutivo para que seja autorizada a autuação de processo específico para exame da matéria, quando deverá ser analisada a legalidade da doação e dos termos do eventual ajuste do particular com a Administração, inclusive no que se refere a eventuais custos de implantação, manutenção e operação a serem suportados pelo Poder Público.

³⁹ “IV – planejar e executar remotamente as fiscalizações, ainda que a impossibilidade de comparecimento ao órgão ou entidade jurisdicionado resulte em limitação à ação de controle externo;

(...)

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;

(...)

IX – buscar verificar, quando houver evidência de “preços abusivos” (sobrepresos), 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;”.

⁴⁰ Parágrafo 83 da Informação n.º 64/2020-3ª Diasp.



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

Por fim, diante do encaminhamento que proponho, tenho que a Corte deve deixar para deliberar sobre o mérito da exordial em fase processual futura, com base em maiores informações a serem carreadas ao feito a partir da inspeção a ser realizada pela área instrutiva.

Feitas essas considerações, em harmonia parcial com os órgãos instrutivo e ministerial, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

- I. tome conhecimento:
 - a) do Ofício n.º 3.183/2020-SES/GAB, bem como dos seus respectivos anexos, encaminhados pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF (e-DOC 7665206F-c);
 - b) da Informação n.º 64/2020-3ª Diasp (e-DOC E14FA6FC-e);
 - c) do Parecer n.º 667/2020-CF (e-DOC 96804FDD-e);
 - d) dos demais documentos juntados aos autos;
- II. denegue a medida cautelar requerida pelo MPjTCDF no bojo do Parecer n.º 667/2020-CF, ante a configuração do *periculum in mora* reverso na situação em epígrafe;
- III. determine à Seasp/TCDF que, com o apoio técnico da Divisão de Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia – Difo/TCDF, mediante procedimentos de inspeção no âmbito da SES/DF, fiscalize a execução do Contrato n.º 106/2020-SES/DF, de modo a certificar a regularidade dos serviços executados em relação aos projetos porventura elaborados, a conformidade dos quantitativos pagos com aqueles efetivamente alocados no empreendimento, a compatibilidade dos preços praticados no ajuste com os referenciais de mercado, e a qualidade do objeto a ser entregue à Administração, dentre outras questões que julgar pertinentes, observando, no que couber, o disposto no art. 3º, incisos IV, VI e IX, da Resolução n.º 333/2020-TCDF;
- IV. alerte à SES/DF que:
 - a) o art. 4º da Lei Nacional n.º 13.979/2020 não se aplica à contratação de obras, que só podem ser contratadas de forma emergencial com espeque no art. 24, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993 ou no art. 29, inciso XV, da Lei das Estatais, conforme o caso, a teor da Nota Técnica do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas – Ibraop, disponível em <http://www.ibraop.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Nota-te%CC%81cnica-Ibraop-Lei-1397920.pdf>;
 - b) deve-se verificar a necessidade de estudo mais detalhado quanto à previsão de suporte de oxigênio nos hospitais a serem construídos para atendimento das demandas decorrentes da pandemia provocada pelo novo coronavírus, conforme alerta do Sindicato dos Médicos do Distrito Federal reportado a este Tribunal por intermédio do Ofício n.º 346/2020-CF, não só para evitar tal ocorrência, mas



TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
GABINETE DO CONSELHEIRO INÁCIO MAGALHÃES FILHO

Proc.: 00600-
00001423/2020-
21-e

também para conferir a suficiência dos leitos de UTI à população do Distrito Federal;

- c) o exame das irregularidades identificadas pelo Tribunal em relação aos procedimentos que deram origem ao Contrato n.º 106/2020-SES/DF se dará em momento oportuno, observando o devido processo legal administrativo e os princípios do contraditório e da ampla defesa;

V. autorize:

- a) a autuação de processo específico para exame das situações reportadas no Ofício n.º 346/2020-CF em relação ao hospital acoplado ao Hospital Regional de Ceilândia – HRC, a ser construído a partir de doação de empresa privada, devendo ser analisada, também, a legalidade da doação e dos termos do eventual ajuste do particular com a Administração, inclusive no que se refere a possíveis custos de implantação, manutenção e operação a serem suportados pelo Poder Público;
- b) o retorno dos autos à Seasp/TCDF, para a adoção das providências devidas, com a urgência que o caso requer.

Sala das Sessões, 05 de agosto de 2020

INÁCIO MAGALHÃES FILHO
Conselheiro-Relator