



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Curso de Graduação em Ciências Contábeis

DAPHINE LOPES LUZ

**Análise dos recursos enviados para Secretaria de Saúde do Distrito Federal para o
enfrentamento da COVID-19 no período de 2020 a 2022**

Brasília - DF

2023

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Diêgo Madureira de Oliveira
Decano de Ensino de Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
**Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas**

Professor Doutor Sérgio Ricardo Miranda Nazaré
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professor Doutora Fernanda Fernandes Rodrigues
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Diurno

Professor Mestre Wagner Rodrigues dos Santos
Coordenador de Graduação do curso de Ciências Contábeis - Noturno

DAPHIINE LOPES LUZ

Análise dos recursos enviados para Secretaria de Saúde do Distrito Federal para o enfrentamento da COVID-19 no período de 2020 a 2022

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis.

Linha de Pesquisa: Contabilidade e Auditoria, Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Área: Auditoria do Setor Público.

Orientador: Prof.º Dr.º Paulo César de Melo Mendes.

Brasília - DF

2023

LUZ, Daphine Lopes

Análise dos recursos enviados para Secretaria de Saúde do Distrito Federal para o enfrentamento da COVID-19 no período de 2020 a 2022/
Daphine Lopes Luz – Brasília, 2023.

101 p.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Paulo César de Melo Mendes, Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias.

1. Contabilidade e Auditoria.
2. Contabilidade Aplicada ao Setor Público.
3. Auditoria no Setor Público.

DAPHIINE LOPES LUZ

Análise dos recursos enviados para Secretaria de Saúde do Distrito Federal para o enfrentamento da COVID-19 no período de 2020 a 2022

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciências Contábeis, sob a orientação do Prof. Dr. Paulo César de Melo Mendes.

Aprovado em 15 de fevereiro de 2023.

Prof. Dr. Paulo Cesar de Melo Mendes.
Orientador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Prof^a. Dr.^a Ludmila de Melo Souza
Professor - Examinador
Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais
Universidade Brasília (UnB)

Brasília - DF, 15 de fevereiro de 2023.

Dedico este trabalho à minha família, meu namorado, amigos, colegas de trabalho e meu orientador, por sempre me apoiarem e incentivarem a minha jornada acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus queridos pais, que sempre me apoiaram a estudar, agradeço à minha irmã, por todo carinho e atenção, por me apoiar emocionalmente e ser meu suporte.

Ao meu namorado, por todo apoio, carinho e cuidado de todos os dias, que dividiu comigo todas as emoções dessa empreitada.

Aos meus amigos, por terem paciência no tempo em que estive ausente, e por sempre acreditarem na minha capacidade.

Ao meu orientador Prof. Dr. Paulo Cesar, foram diversas palavras e conselhos que apoiaram e direcionaram o andamento dessa pesquisa, além de todo apoio, incentivo e dedicação, me sinto honrada. Obrigada por tudo, professor!

RESUMO

O presente trabalho tem como estudo a análise de 4 (quatro) processos de fiscalização apreciados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), o objetivo principal e problema central da pesquisa é identificar possíveis inconsistências acerca de contratos celebrados pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal no exercício de 2020. O intuito é abordar, através dos contratos analisados, a demonstração dos riscos e implicações da COVID-19 nas contratações públicas. A pandemia fez com que houvesse uma necessidade e urgência de políticas públicas para combatê-la, com isso, vários dispositivos foram estabelecidos como por exemplo a Lei nº 13.979/2020, que trouxe como inovação a dispensa de licitação para contratações públicas destinadas ao enfrentamento do novo vírus. No que se refere aos aspectos metodológicos, foi desenvolvida uma pesquisa documental de estudo de casos múltiplos, e a análise se deu por meio de uma amostra selecionada por critérios definidos. Os resultados mostram a ocorrência de 18 inconsistências, das quais verificou-se riscos como estimativa de preço inadequada o que pode levar ao sobrepreço de uma contratação, bem como o risco de uma execução contratual irregular, o que além de causar danos ao erário acabam por frustrar o objetivo principal de conter as consequências da pandemia, enfatizando a relevância da atuação tanto das instituições do Controle Externo, quanto da mídia, para que mecanismos de *accountability* e transparência sejam mais efetivos atuando também de forma preventiva.

Palavras-chave: COVID-19; Lei n. 13.979/2020; *accountability*;

ABSTRACT

The research had as objective analyze 4 (four) inspection processes wich were analyzed by the Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), the main problem in this research is identyfing possible inconsistencies in contracts submitted by the Secretaria de Saúde do Distrito Federal in 2020. This work, had also as an objective, demonstrate through the analyzed contracts, the risks and implications of COVID-19 in the public contracts. The pandemic made necessary a creation of a series of public policies, so many law dispositives were stablished with the goal to combat the pandemic more efficiently, as the example of the law number 13.979/2020, wich brought as innovation the possibility of a waiver of bidding, related to the public contracts destined to the pandemic urgencies. In methodologic aspects, a documentary research was developed, and the analyzis was made through a small sample defined by some criteria. The results showed the ocorrence of 18 inconsistencies wich were verified inappropriate price estimate, that lead the contract to a overprice, as the risk of a irregular contract performance. This matter causes damage to the treasury, because it frustrate the main goal of the inovations, wich were mitigate the pandemic effects. By that analizis, it becomes clear the importance of external control institutions and the media, to assure a better accountability and transparence acting on a preventive way.

Keywords: *COVID-19; Law number 13.979/2020; accountability;*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Resumo dos Contratos SES-DF 2020.....	40
Figura 2 - Resumo dos Contratos SES-DF 2021.....	40
Figura 3 - Resumo dos Contratos SES-DF 2022.....	41
Figura 4 - Contratações emergenciais - valor total.....	41
Figura 5 - Contratações emergenciais - valor total contratado.....	42
Figura 6 - Contratações emergenciais – situação da execução.....	42
Figura 7 - Contratações emergenciais – valor total/fornecedor.....	43
Figura 8 - Painel Covid-19 – TCDF.....	45
Figura 9 - Processos Fiscalizatórios TCDF.....	46
Figura 10 - Principais inconsistências – Contrato 063/2020.....	48
Figura 11 - Principais inconsistências – Contrato 069/2020.....	50
Figura 12 - Principais inconsistências – Contrato 104/2020.....	52
Figura 13 - Principais inconsistências – Contrato 079/2020.....	53
Figura 14 - Resumo das principais inconsistências identificadas.....	57

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais alterações da Medida Provisória n. 926/2020 convertida na Lei n. 14.035/2020.....	29
Tabela 2 - Principais alterações da Medida Provisória n. 961/2020 convertida na Lei n. 14.065/2020.....	32
Tabela 3 - Lista dos 20 (vinte) fornecedores mais onerosos – SES-DF – COVID-19.....	43
Tabela 4 - Contratos emergenciais selecionados na amostragem.....	47
Tabela 5 - Observações principais – Contrato 063/2020	49
Tabela 6 - Observações principais – Contrato 069/2020.....	50

Tabela 7 - Observações principais – Contrato 104/2020.....	52
Tabela 8 - Observações principais – Contrato 079/2020	54
Tabela 9 - Denúncias através de notícias midiáticas – contratações emergenciais.....	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
OMS	Organização Mundial da Saúde
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SES-DF	Secretária de Saúde do Distrito Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TCDF	Tribunal de Contas do Distrito Federal

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Contextualização da questão a ser abordada.....	13
1.2 Objetivos.....	14
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 <i>Da Dispensa de Licitação – artigo 24 da Lei nº 8.666/93</i>	14
2.2 <i>Da Dispensa em razão de situações excepcionais – Emergência ou Calamidade Pública – inciso IV, do art. 24 da Lei nº 8.666/93</i>	17
2.3 CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NO CENÁRIO DA PANDEMIA	19
2.3.1 Aspectos gerais, flexibilização e adaptações normativas para o enfrentamento da pandemia COVID-19.....	19
2.3.2 <i>Dispensa de Licitação com base na Lei nº 13.979/2020</i>	21
2.3.3. <i>O papel da mídia na accountability</i>	33
3 METODOLOGIA	37
3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	37
3.2 COLETA DE DADOS.....	38
3.3 TRATAMENTO DE DADOS.....	39
4 ANÁLISE DOS RESULTADOS	47
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS	63
Apêndice A - Processo Fiscalizatório: 00600-00000439/2020-16 • CONTRATO: 063/2020	70
Apêndice B - Processo Fiscalizatório: 00600-00001273/2020-55 • CONTRATO: 069/2020	77
Apêndice C - Processo Fiscalizatório: 00600-00002630/2020-01 • CONTRATO: 079/2020	85
Apêndice D - Processo Fiscalizatório 00600-00004987/2021-04 • CONTRATO: 104/2020	96
Apêndice E - Processo Fiscalizatório 00600-00008678/2020-14 • CONTRATO: 075/2020	101

1 INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização da questão a ser abordada

No dia 11 de março de 2020, em razão da rápida disseminação geográfica do vírus SARS-CoV-2 e devido ao agravamento do estado de contaminação, a pandemia COVID-19 foi declarada pela [Organização Mundial de Saúde \(OMS\)](#). No Brasil, o estado de calamidade pública foi decretado em 20 de março do mesmo ano, pelo Decreto Legislativo nº 6, de 2020.

A pandemia COVID-19 além de ceifar mais de 600.000 (seiscentos mil) vidas no Brasil (<https://covid.saude.gov.br/>), também causou impactos sociais, econômicos e políticos. Para Lima, Godinho & Sarquis (2021), a situação de calamidade na saúde pública gerou a necessidade de se construir um novo marco jurídico, ocasionando inúmeras implicações sobre as normas vigentes em tempos de normalidade.

Nesse contexto, diante da urgência na tomada de medidas para o enfrentamento da pandemia, várias medidas legislativas foram estabelecidas ante a situação emergencial principalmente referente à aquisição de bens e serviços. Como a criação da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, alterada pelas Medidas Provisórias 926/2020, 951/2020 e 961/2020, que trouxeram como inovação a dispensa de licitação para contratações públicas que visassem aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento do novo vírus.

De acordo com Castroviejo (2020), a inovação e flexibilização das exigências normativas regularmente estabelecidas em processos licitatórios teve como principal finalidade garantir a rapidez necessesária para a aquisição de suprimentos, bem como a celeridade na contratação de serviços destinados ao enfrentamento da pandemia, priorizando a simplicidade dos atos.

Contudo, mesmo na hipótese de calamidade pública, na qual a flexibilização e simplificação nos processos de contratações públicas afigurem-se necessárias, os princípios constitucionais previstos no artigo 37 da Constituição Federal (1988) como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência devem ser observados. Ademais, a responsabilidade do agente público não é menor ao se tratar de situações emergenciais.

Apesar disso, segundo (Brito & Costa, 2021), sob o argumento da discricionariedade e

diante da desatenção da sociedade, o que se tem observado ante a situação emergencial são práticas de favorecimento de determinadas empresas e agentes públicos. Para eles “conforme a epidemia do coronavírus avança no Brasil, o país assiste também a outra escalada: a de operações contra a corrupção envolvendo dinheiro público para a resposta à doença”. (Shalders, 2020 como citado em Brito & Costa 2021, p. 226)

Desse modo, frente a necessidade e urgência de políticas públicas emergenciais, no contexto da pandemia, entende-se que formam-se cenários propícios para a ocorrência de fraudes e práticas suspeitas de corrupção. Assim, o presente estudo visa abordar a existência de possíveis inconsistências nas contratações públicas no enfrentamento da doença COVID-19 celebradas no âmbito da Secretária de Saúde do Distrito Federal.

1.2 Objetivos

O objetivo principal e problema central da pesquisa é identificar possíveis inconsistências praticadas em 4 (quatro) processos de fiscalização apreciados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), acerca de contratos celebrados pela Secretária de Saúde do Distrito Federal no exercício de 2020.

O intuito é abordar, através dos contratos analisados, a demonstração dos riscos e implicações da COVID-19 nas contratações públicas. A escolha dos casos selecionados se deu em razão da recorrência de notícias midiáticas acerca de inconsistências cometidas e a importância em que inferiu-se a mídia brasileira na fiscalização e divulgação de casos suspeitos.

Assim, o presente estudo buscou abordar alguns dos desafios decorrentes do atual cenário pandêmico, bem como enfatizar o papel das instituições do Controle Externo para que mecanismos de accountability e transparência sejam mais efetivos também de forma preventiva, antecipando o processo de fiscalização.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 *Da Dispensa de Licitação – artigo 24 da Lei nº 8.666/93*

A licitação, via de regra, é um procedimento obrigatório. Todavia, a Lei n. 8.666/93, em seus artigos 24 e 25, traz ressalvas em relação a obrigatoriedade da licitação, incluindo

hipóteses onde o processo licitatório poderá ser dispensado ou inexigível. Nesse contexto, a dispensa e a inexigibilidade configuram situações em que o Poder Público pode contratar sem a necessidade de realizar a licitação.

A dispensa de licitação é caracterizada pela possibilidade de licitar, no entanto, diante da necessidade do objeto e a celeridade de sua contratação, ou seja, sendo urgente a necessidade de contratar, torna-se inviável o procedimento licitatório, visto que “o procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa. Por isso, autoriza-se a Administração a adotar um outro procedimento, em que formalidades são suprimidas ou substituídas por outras.” (Justen Filho, 2009, pg. 283)

De acordo com (Carvalho Filho, 2015, p. 255) “a dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador não torná-lo obrigatório”. Já a inexigibilidade ocorre quando há a inviabilidade de realização do certame.

É importante enfatizar que na licitação dispensável, a ocorrência dos fatos deve adequar-se às circunstâncias expressamente previstas nos dispositivos legais. Dito isto, o art. 24 da Lei n. 8.666/93 define (trinta e cinco) situações em que a licitação pode ser justificadamente dispensada:

“Art. 24. É dispensável a licitação:

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 5% (cinco por cento) do limite previsto na alínea a, do inciso II do artigo anterior, e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

III - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

IV - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

V - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou

calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.” (Lei n. 8.666, 1993)

Além disso, segundo o autor Carvalho Filho (2015), existem dois aspectos preliminares que merecem ser considerados na dispensa, o da excepcionalidade, no sentido das hipóteses previstas traduzirem situações que fogem à regra geral, e o da taxatividade das hipóteses, que veda a ampliação dos casos enumerados em lei pelo administrador.

A dispensa de licitação não significa a inaplicabilidade dos princípios básicos, tão pouco determina uma livre atuação administrativa. O administrador é obrigado a seguir um procedimento administrativo estabelecido, exigindo um procedimento prévio, em que a observância das etapas e demais formalidades é fundamental.

Nas etapas iniciais, a atuação administrativa será análoga às contratações licitatórias habituais, submetendo-se a um procedimento administrativo onde serão verificadas a necessidade da contratação e a definição do objeto. Para Justen Filho (2009):

“A diferença residirá em que, no momento de definir as fórmulas para contratação, a Administração constatará a inaplicabilidade das regras acerca da licitação. Assim, ao invés de elaboração o ato convocatório da licitação e instaurar a fase externa apropriada, a atividade administrativa interna desembocará na contratação direta. Ainda assim, não se admitirá que a Administração simplesmente contrate, sem observância de outras formalidades.” (Justen Filho, 2009, pg. 283)

Ainda de acordo com o autor, a escolha da contratação deverá ser a mais objetiva possível, o que significa que “a Administração deverá buscar a maior qualidade e o menor desembolso possíveis, segundo a natureza do interesse a ser satisfeito. Entre propostas e qualidades equivalente, deverá escolher-se a de menor preço.” (Justen Filho, 2009, pg. 286)

É por isso que, entre outras, uma prática obrigatória na contratação direta é a realização de pesquisas de preços, assim como manifesta o TCU: “É obrigatória a consulta aos preços correntes de mercado quando da realização de todo e qualquer procedimento licitatório, ainda que se trate de dispensa ou inexigibilidade de licitação”. (Tribunal de Contas da União [TCU], Acórdão n. 1.945/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, 2006).

Nesse sentido, entende-se que apesar do termo “contratação direta”, seria equivocado dizer que se excluiu totalmente o processo licitatório, uma vez que, assim como em outras

modalidades licitatórias, aqui há a previsão de uma prática obrigatória sintetizada em procedimentos previamente estabelecidos, permanecendo o dever de realizar a melhor contratação possível, tal como previsto no artigo 26:

“Art. 26.

[...]

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

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.” (Lei n. 8.666, 1993)

2.2 *Da Dispensa em razão de situações excepcionais – Emergência ou Calamidade Pública – inciso IV, do art. 24 da Lei nº 8.666/93*

Toda licitação envolve uma relação de custo e benefício. Para o autor Justen Filho (2009), as hipóteses de dispensa de licitação podem ser sistematizadas segundo a perspectiva de desequilíbrio nessa relação. Um exemplo disso é quando há um custo temporal da licitação, ou seja, quando a demora na realização da licitação pode acarretar na ineficácia da contratação.

Nesse contexto, o inciso IV, do artigo 24 da Lei n. 8.666/93 trata da dispensa de licitação nos casos de emergência ou calamidade pública, isto é, quando em razão da urgência, o decurso de tempo para a realização de um procedimento licitatório normal inviabilizaria o atendimento do interesse público:

“Art. 24.

[...]

IV – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.” (Lei n. 8.666, 1993)

Nota-se que nesse tipo de dispensa, o critério adotado para caracterizar a contratação

direta é a manifestação da “urgência”, devendo, portanto, verificar-se a existência de uma situação emergencial ou calamitosa. Segundo o Decreto n. 10.593, de 24 de dezembro de 2020, considera-se:

“Art 2º

[...]

VIII - **estado de calamidade pública** - situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação;

[...]

XIV - **situação de emergência** - situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação.” (Decreto n. 10.593, 2020)

De acordo com (Justen Filho, 2009, pg. 294), “no caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico.”

Observe-se que o conceito de emergência não se refere meramente ao fato jurídico, ou seja, não é simplesmente uma situação anormal, uma vez que, os fenômenos ocorridos ultrapassam o âmbito da rotina administrativa e a demora dos trâmites na licitação poderiam causar danos aos serviços públicos e colocar em risco a segurança da sociedade.

Em vista disso, para que se considere regular a contratação direta, o administrador deverá comprovar por meio de requisitos legais que a imprevisibilidade da situação calamitosa ou emergencial resulta em um risco potencial e iminente a coisas ou pessoas, onde a rapidez no atendimento é indispensável. A Orientação Normativa n. 11/2009 da Advocacia Geral da União [AGU] disciplina que:

“A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da Lei 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei.” (Advocacia Geral da União [AGU], Orientação Normativa n. 11, 2009)

Quanto ao prazo de duração, a Lei n. 8.666/93 em seu artigo 24, fixa o limite máximo improrrogável de 180 (cento e oitenta dias), a serem contados da data da verificação da

emergência ou calamidade. Nas contratações diretas os valores devem obedecer ao critério de limite do orçamento estimativo, conforme prescreve o artigo 24, incisos I e II, da Lei n. 8.666/1993:

“Art. 24º

[...]

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente;

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.” (Lei n. 8.666, 1993)

O ([Decreto Federal n. 9.412, 2018](#)), atualizou os valores máximos das modalidades de licitação previstas, alterando assim os valores máximos para as contratações por meio da dispensa de valor. Dessa forma, para as contratações de obras e serviços o valor limite passa a ser R\$ 33.000,00 (trinta e três mil) e R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos) para as hipóteses de contratação de compras e serviços. Nota-se que na hipótese de dispensa de licitação por situação emergencial ou de calamidade pública, não é o critério de valor limite que deve ser adotado, e sim a devida comprovação da existência desses fatores.

Entretanto, apesar de existir previsão legal para situações emergenciais e calamitosas, a situação excepcional vivenciada em decorrência da pandemia trouxe mudanças internacionais, afetando não só a saúde pública, como também a atividade econômica global. A fim de resguardar a saúde pública e adequar o procedimento licitatório à situação calamitosa, o Governo Federal sancionou a Lei Federal nº 13.979, em 6 de fevereiro de 2020, tal dispositivo será tratado ao decorrer desta pesquisa.

2.3 CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NO CENÁRIO DA PANDEMIA

2.3.1 Aspectos gerais, flexibilização e adaptações normativas para o enfrentamento da pandemia COVID-19

Como já mencionado, em decorrência da vertinosa disseminação do novo coronavírus (Sars-Cov2) e sua ampla disseminação em diversos países, inclusive no Brasil, no dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) declarou pandemia de COVID-19. Em uma escala de tempo muito curta, a pandemia do coronavírus gerou impactos

significativos em todo o mundo, com repercussões não só sanitárias e socioeconômicas, mas comportamentais, trabalhistas, orçamentárias, dentre várias outras.

Com o agravamento do cenário pandêmico em diversos países, o estado de calamidade pública foi reconhecido no Brasil, pelo Senado, no dia 20 de março do mesmo ano, com o [Decreto Legislativo nº 6, de 2020](#), viabilizando o Poder Público à usufruir de um maior espaço fiscal no combate e enfrentamento à disseminação do vírus. (Decreto n. 6, 2020)

Os reflexos da disseminação da doença infecciosa e das políticas públicas adotadas para o enfrentamento da pandemia afetaram significativamente a atividade da Administração Pública, envolvendo uma série de medidas excepcionais que impactam não só o ordenamento jurídico e cotidiano, como as contratações públicas.

Para se ter ideia, de acordo com a divulgação de dados do Ministério da Saúde por meio da página do [Sistema Único de Saúde](#), em 02 de janeiro de 2021, foram computados 7.716.405 (sete milhões, setecentos e dezesseis mil, quatrocentos e cinco) casos acumulados de COVID-19 no Brasil. De forma que, no mesmo período, ocorreram 195.725 (cento e noventa e cinco mil, setecentos e vinte e cinco) óbitos em virtude do Coronavírus.

No Distrito Federal, em 14 de março de 2020, foi publicado o [\(Decreto n. 40.520, 2020\)](#), suspendendo eventos e atividades coletivas. Em 2 de abril de 2020, o [\(Decreto Legislativo n. 2.284, 2020\)](#) reconheceu o estado de calamidade pública. Foi publicado, também, o Decreto n. 40.584, de 1º de abril de 2020, que “institui medidas de transparência e prioridade aos processos relativos à atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do novo coronavírus (COVID-19).” [\(Decreto n. 40.584, 2020\)](#)

No campo jurídico, frente às mudanças vivenciadas em razão da pandemia, Justen Filho (2020), evidencia a necessidade de um direito administrativo de emergência, afastando o direito administrativo, até então vigente. Nesse sentido, fez-se necessário adotar medidas imediatas para aquisição de materiais hospitalares, medicamentos, e contratações relacionadas, direta ou indiretamente, ao enfrentamento da COVID-19.

Dentre estas medidas, pode-se destacar a criação da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que trouxe inovações como a dispensa de licitação para contratações que visassem o enfrentamento da pandemia. Uma flexibilização do processo licitatório, que difere do

dispositivo de dispensa em razão de situações de emergência já previsto na Lei n. 8.666/1993. Nesse contexto o art. 4º da Lei n. 13.979/2020 traz a seguinte relação:

“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.” (Lei n. 13.979, 2020)

Segundo Castroviejo (2020), a finalidade principal dessa nova hipótese é de garantir a rapidez necessária para a contratação de serviços e aquisição de bens destinados ao enfrentamento da pandemia. Ocorre que, devido a urgência da contratação, é impraticável seguir toda a tramitação de exigências normalmente estabelecidas em uma modalidade de licitação.

É notório que a situação pandêmica, na sociedade contemporânea, é algo totalmente novo e singular. Sem precedentes desde a criação de legislações que regram as contratações públicas. Em um primeiro momento, ao analisar o artigo 24, inciso IV, da Lei de Licitações, é possível enquadrar as circunstâncias da COVID-19 à hipótese estabelecida, no entanto, a Lei n.13.979/2020 é específica para o combate ao coronavírus, aplicando-se de forma subsidiária à Lei n. 8.666/93.

Sendo assim, as normas jurídicas publicadas para o enfrentamento da COVID-19 não podem ser interpretadas com a mesma percepção do ordenamento jurídico em períodos de normalidade. Portanto, dentro desse contexto, verifica-se que as inovações legislativas trazidas no procedimento licitatório, foram medidas necessárias para garantir maior celeridade e eficiência nas contratações públicas.

Para Justen Filho (2020), a pandemia da COVID-19 deixou evidente a dificuldade do direito administrativo trazer soluções jurídicas que não existiam no passado. A pandemia trouxe um cenário excepcional e inesperado, criando um estado de calamidade pública que demandou a flexibilização dos procedimentos licitatórios em defesa dos direitos constitucionais à vida e a saúde.

2.3.2 Dispensa de Licitação com base na Lei nº 13.979/2020

O Poder Legislativo, por meio de seus dispositivos legais, criou uma espécie de regime jurídico excepcional, de modo a adaptar as contratações públicas à situação de urgência da

COVID-19. Assim, a criação da [Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020](#), foi uma resposta emergencial diante de um cenário excepcional.

Inicialmente, a Lei n. 13.979/2020 prevê uma série de determinações que podem ser adotadas objetivando a proteção da coletividade. Nesse sentido, o art. 3º da referida lei, confere às autoridades a possibilidade de adotar diversas medidas para enfrentar a emergência de saúde pública resultante da COVID-19, tais como: “isolamento, quarentena, além do uso obrigatório de máscaras”, dentre outros. (Lei n. 13.979, 2020)

No que diz respeito às contratações públicas, é de se observar que o texto originário do art. 4º da Lei n. 13.979/2020, datado de 06 de fevereiro de 2020, não trouxe determinações específicas acerca dos procedimentos a serem adotados nas dispensas de licitação, limitando apenas à autoriza-la.

A referida lei, também mencionava ser “dispensada a licitação apenas para a aquisição de bens, serviços, e insumos de saúde destinados ao enfrentamento do coronavírus”, o que restringia a possibilidade de dispensa para aquisições e serviços específicos de saúde, não estendendo também a possibilidade de dispensa para a execução de obras públicas. (Lei n. 13.979, 2020)

Em vista disto, diante da necessidade de um detalhamento mais específico dos procedimentos de dispensa, em 20 de março de 2020, o texto original da Lei n. 13.979/2020 foi editado pela Medida Provisória n. 926/2020, acrescentando à Lei os artigos 4º A até o 4º I. A MP n. 926/2020 modificou o *caput* do artigo 4º, sendo alterada de dispensada para “dispensável a licitação para aquisição ou contratação de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública”. ([Medida Provisória n. 926, 2020](#))

Por consequência, tornou-se possível a aquisição de objetos que não sejam específicos de saúde, tal qual a contratação de serviços, inclusive de engenharia, desde que destinados a enfrentar a pandemia do coronavírus e exista um vínculo direto ou indireto com a situação de urgência. Ressalta-se que a MP n. 926/2020 nada alterou sobre as obras de engenharia.

Logo, obras públicas como hospitais não se enquadram na lei. No entanto, hospitais de campanha, que são instalações temporárias, e em conformidade com o art. 6º da Lei n. 8.666/93, são considerados como serviços de engenharia. Portanto, podem ter sua licitação

dispensada nos termos da Lei n. 13.979/2020:

“Art. 6º

[...]

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais.” (Lei n. 8.666, 1993)

Ademais, a Lei n.13.979/20, alterada pela MP n. 926/20, buscou conferir transparência na atuação administrativa, permitindo o controle e a publicidade dos contratos firmados. Assim, o § 2º do art. 4º da referida lei estabelece que:

“Art. 4º

[...]

§ 2º Todas as aquisições ou contratações realizadas com base nesta Lei serão disponibilizadas, no prazo máximo de 5 (cinco) dias úteis, contado da realização do ato, em site oficial específico na internet, observados, no que couber, os requisitos previstos no § 3º do art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.” (Lei n. 13.979, 2020)

Dessa forma, assim que realizada a contratação, o órgão ou ente deve publicar em sua página na *internet*, o nome do contratado, número de inscrição do contratado na Receita Federal do Brasil, prazo do contrato, valor do contrato, e respectivo processo de aquisição ou contratação, além das seguintes informações:

“Art. 4º

[...]

§ 2º

[...]

I – o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato;

II – a discriminação do bem adquirido ou do serviço contratado e o local de entrega ou de prestação

III – o valor global do contrato, as parcelas do objeto, os montantes pagos e o saldo disponível ou bloqueado, caso exista;

IV – as informações sobre eventuais aditivos contratuais;

V – a quantidade entregue em cada unidade da Federação durante a execução do contrato, nas contratações de bens e serviços.

VI - as atas de registros de preços das quais a contratação se origine.” (Lei n. 13.979, 2020)

Outra grande flexibilização provocada pela MP n. 926/2020 trata-se da faculdade de aquisição de bens usados. O artigo 4º-A elucida que “a aquisição ou contratação de bens não

se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido”. (Lei n. 13.979, 2020)

Para Niebuhr (2020), essa flexibilização configura uma importante mudança no amparo ao enfrentamento da pandemia, uma vez que por efeito do estado de calamidade pública, é possível que haja escassez na oferta de determinado bem, e a inovação assegurada pelo dispositivo, permitindo a compra de bens usados, pode ser a única alternativa para a Administração Pública.

Outra modificação instaurada pelo regime jurídico provisório foi a de que as condições caracterizadoras de emergência são presumidas, ou seja, não precisam ser previamente demonstradas. Em razão disso, a redação do art. 4º-B da Lei n. 13.979/2020, incluída pela MP n. 926/2020, pressupõe que os requisitos nela elencados são atendidos por força da presunção legal, conforme observa-se a seguir:

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

I – ocorrência de situação de emergência;

II – necessidade de pronto atendimento da situação de emergência;

III – existência de risco à segurança de pessoas, de obras, de prestação de serviços, de equipamentos e de outros bens, públicos ou particulares; e

IV – limitação da contratação à parcela necessária ao atendimento da situação de emergência.” (Lei n. 13.979, 2020)

Assim sendo, é importante esclarecer que apesar dessa medida conferir certa discricionariedade ao administrador seus atos devem observar o princípio da motivação, de forma que esteja plenamente demonstrado o nexos causal entre a dispensa de licitação e o enfrentamento da pandemia, conforme preconizado no *caput* do artigo 26 da Lei n. 8.666/1993.

A MP n. 926/2020 ainda trouxe outras medidas de simplificação, com efeito o art. 4º-C tratou da não obrigatoriedade de elaboração de estudos técnicos preliminares, determinando que na hipótese das contratações emergenciais “não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns.” (Lei n. 13.979, 2020)

Vale ressaltar que a elaboração dos estudos técnicos preliminares é obrigatória, e configura uma exigência antecedente à elaboração do Projeto Básico, conforme disposto no inciso IX, do artigo 6º da Lei n. 8.666/1993. O TCU (2012, p. 58) entende que:

“o estudo técnico preliminar constitui a primeira etapa do planejamento de uma

contratação (planejamento preliminar) e serve essencialmente para:

- a) assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental;
- b) embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável, bem como o plano de trabalho, no caso de serviços, de acordo com exigência que consta no Decreto 2.271/1997, art. 2º 27.” (Tribunal de Contas [TCU], 2012, p. 58)

No entanto, na afirmação de J.U. Fernandes, M.J Fernandes, Teixeira, & Torres (2020), embora seja considerada uma etapa de planejamento essencial para o sucesso das contratações, sua imposição pode atrasar significativamente o transcurso dos processos licitatórios destinados ao enfrentamento da pandemia, tendo em vista a duração que leva sua formalização. Nesse contexto, pode-se observar que com essa simplificação é alcançada a finalidade de dar maior celeridade às contratações.

Já o artigo 4º-D da Lei n. 13.979/2020 discorre de uma medida complementar ao determinar que “o gerenciamento de riscos da contratação somente será exigível durante a gestão do contrato”. (Lei n. 13.979, 2020). Outra flexibilização provocada pela MP n. 926/2020 diz respeito às etapas necessárias para o planejamento das contratações. Da mesma forma que a elaboração dos estudos técnicos preliminares demanda tempo, a execução do Projeto Básico e Termo de Referência também.

De acordo com Justen Filho (2020), é na fase preparatória que deve-se observar a elaboração de Projeto Básico ou do Termo de Referência. Para o TCU (2012):

“O termo de referência ou o projeto básico deve conter os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o objeto da licitação. . . na elaboração do termo de referência ou do projeto básico deve ficar claramente caracterizado o que será contratado, como o contrato funcionará (e.g. fases da execução contratual e que produtos e serviços serão entregues em cada fase), como o contrato será acompanhado pela equipe de gestão do contrato formalmente designada (e.g. gestor do contrato, fiscal do contrato, membros da comissão de recebimento definitivo) e como se lidará com as infrações contratuais (e.g. aplicação de multas).” (Tribunal de Contas [TCU], 2012, pp. 129-130)

Portanto, no intuito de reduzir ao máximo o tempo dos procedimentos e aumentar a celeridade das contratações emergenciais, a (Lei n. 13.979, 2020), através do seu artigo 4º-E, admitiu “a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado”, desde que atendidos alguns requisitos mínimos:

“Art. 4º-E

[...]

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado referidos no caput deste artigo conterá:

I – declaração do objeto;

II – fundamentação simplificada da contratação;

III – descrição resumida da solução apresentada;

IV – requisitos da contratação;

V – critérios de medição e de pagamento;

VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros:

a) Portal de Compras do Governo Federal;

b) pesquisa publicada em mídia especializada;

c) sites especializados ou de domínio amplo;

d) contratações similares de outros entes públicos; ou

e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;

VII – adequação orçamentária.” (Lei n. 13.979, 2020)

Devido a enorme variação de preços causada pela pandemia, os preços obtidos a partir dos parâmetros de que trata o inciso VI podem sofrer alterações decorrentes das oscilações geradas pela variação de preços. Em vista disso, Fernandes et. al. (2020) considera a dificuldade da Administração na formação do preço base das contratações, o que é imprescindível na elaboração do Projeto Básico ou Termo de Referência.

Nesse sentido, cumpre destacar que além da simplificação na fase preparatória da contratação, a Lei n. 13.979/2020, alterada pela MP n. 926/2020, prevê a possibilidade de contratações por valores superiores ao estimado anteriormente. Contudo, para que isso ocorra, faz-se necessário o cumprimento de duas condições, devidamente descritas nos incisos I e II, do artigo 4º-E, §3º da Lei n. 13.979/2020: “I – negociação prévia com os demais fornecedores, segundo a ordem de classificação, para obtenção de condições mais vantajosas; II – efetiva fundamentação, nos autos da contratação correspondente, da variação de preços praticados no mercado por motivo superveniente.” (Lei n. 13.979, 2020)

Excepcionalmente, e mediante justificativa da autoridade competente, a estimativa de preços poderá ser dispensada (conforme previsto no § 2º do art. 4º-E). Essa opção, além de excepcional, deve ser devidamente fundamentada. Em concordância com Justen Filho (2020) é imprescindível que o administrador demonstre que os preços contratados, mesmo sendo superiores aos valores praticados no mercado em tempos de normalidade, continuam sendo vantajosos para a Administração Pública, levando em consideração todas as circunstâncias do caso concreto.

Outro ponto que merece registro, é a possibilidade de contratação de empresas inidôneas ou que estejam com seu direito de licitar com o Poder Público suspensos. Em conformidade com o artigo 88 da Lei n. 8.666/1993, na vigência do contrato administrativo, as penas de suspensão e declaração de inidoneidade poderão também ser aplicadas às empresas ou aos profissionais que, tenham sido condenados definitivamente por se utilizarem de meios dolosos, fraude fiscal ou no recolhimento de quaisquer tributos, bem como tenham praticado atos ilícitos visando frustrar os objetivos da contratação.” (Lei n. 8.666, 1993)

Para tanto, o regime jurídico provisório instituído para o enfrentamento da pandemia da COVID-19, promoveu uma importante mudança nas diretrizes dos contratos licitatórios. Uma vez que, a inovação promovida pela MP n. 926/2020 trouxe a possibilidade da contratação de fornecedor que esteja com inidoneidade declarada ou suspensa, quando comprovadamente se provar ser a única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido, ampliando assim as alternativas para atendimento do interesse público.

Como providência da desburocratização dos procedimentos licitatórios, há também de se destacar o disposto no artigo 4º-F. Em razão dos requisitos de habilitação exigidos pela Lei n. 8.666/1993, na hipótese excepcional de restrição de fornecedores ou prestadores de serviços, tornou-se possível, mediante justificativa, “dispensar a apresentação da documentação pertinente à regularidade fiscal ou trabalhista, ou ainda o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação”. (Lei n. 13.979, 2020)

Entretanto, é importante frisar que tais ressalvas não se estendem a exigência de comprovação de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do *caput* do art. 7º da Constituição Federal “ proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos”. Constituição Federal (1988)

É na fase de habilitação que é verificado se a pessoa licitante é apta para a execução do contrato, portanto, é nessa fase que através da verificação dos documentos, é possível analisar a capacidade dos proponentes de realizar o objeto licitado. Nesse sentido, a não exigência de requisitos habilitatórios representa uma garantia da preservação do interesse da coletividade, uma vez que trata-se de mais uma medida de simplificação nas contratações emergenciais.

Outra inclusão da MP n. 926/2020, visando conferir maior agilidade na atuação do

Poder Público, foi a redução pela metade dos prazos dos procedimentos licitatórios. O *caput* do artigo 4º-G, da Lei n. 13.979/2020, prevê que os prazos pertinentes a licitação na modalidade pregão (eletrônico ou presencial) devem ser diminuídos pela metade. Contudo, o §1º do artigo 4º-G dispõe que quando o prazo tiver numeração ímpar, esse deve ser arredondado para o número inteiro anterior.

Ademais, a [Lei n. 10.520/2002](#), que trata dessa modalidade, define em seu artigo 4º, inciso V, que “o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis” (Lei n. 10.520, 2002). Assim, com a inovação instaurada pelo art. 4º-G, o prazo mínimo do pregão passa a ser de 4 (quatro) dias úteis.

No que se refere a vigência dos contratos em situações de emergência ou de calamidade pública, a limitação temporal definida no art. 24, inciso IV da Lei n. 8.666/93 prevê contratações para o período máximo de 180 (cento e oitenta) dias, sendo vedada sua prorrogação. No entanto, para os contratos decorrentes da Lei n. 13.979/2020, o art. 4º-H fixou o prazo de duração em até 6 (seis) meses, incluindo ainda a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência “por períodos sucessivos, enquanto vigorar o [Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020](#), respeitadas os prazos pactuados.” (Lei n. 13.979, 2020)

Na concepção de Niebuhr (2020), o artigo 4º-H da Lei n. 13.979/2020, traz uma inovação legislativa muito interessante em face do disposto no artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993, isso porque diferente do previsto na Lei Geral de Licitações, essa medida estabelece que o início da contagem do prazo se dê a partir da data da contratação, e não da ocorrência da situação emergencial ou calamitosa.

Outra alteração no regime jurídico dos contratos administrativos, agora, no que se refere as prerrogativas da Administração Pública foi atribuída pela MP n. 926/2020, que por sua vez, incluiu no artigo 4º-I a possibilidade de executar “nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado de até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato.” (Lei n. 13.979, 2020)

Recorda-se que nas atribuições da Lei n. 8.666/1993, o artigo 58 incisos I e II, conferem à Administração Pública a possibilidade de modificar ou rescindir unilateralmente

os contratos administrativos, ocorre que segundo o art. 65, § 1º, da mesma lei, o valor limite para essas alterações é “até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.” (Lei n. 13.979, 2020)

De todo o exposto, denota-se a seguir as principais alterações promovidas pela Medida Provisória n. 926/2020, que posteriormente, em 15 de agosto de 2020, foi convertida na [Lei n. 14.035/2020](#):

Tabela 1

Principais alterações da Medida Provisória n. 926/2020 convertida na Lei n. 14.035/2020

<i>Artigos</i>	<i>Principais alterações e inovações legislativas:</i>
4º-A	<u>Dispensa de licitação para aquisição de bens usados.</u> O artigo 4º-A elucida que “a aquisição ou contratação de bens não se restringe a equipamentos novos, desde que o fornecedor se responsabilize pelas plenas condições de uso e funcionamento do bem adquirido”. (Lei n. 13.979, 2020)
4º-B	<u>Presumiu atendidas as condições de ocorrência de situação de emergência,</u> ou seja, nas contratações com fulcro na Lei n. 13.979/2020 as condições caracterizadoras de emergência não precisam ser previamente demonstradas.
4º-C	<u>Não obrigatoriedade de elaboração de estudos técnicos preliminares.</u> O art. 4º-C tratou da não obrigatoriedade de elaboração de estudos técnicos preliminares, determinando que na hipótese das contratações emergenciais “não será exigida a elaboração de estudos preliminares quando se tratar de bens e de serviços comuns.”
4º-D	Exigiu o Gerenciamento de Riscos da contratação <u>somente durante a execução do contrato.</u>
4º-E	Permitiu a apresentação de termo de referência ou projeto básico simplificado, desde que atendidos alguns requisitos mínimos como declaração do objeto, fundamentação simplificada da contratação, estimativa de preços, dentre outros.
4º-F	<u>Trouxe a possibilidade da contratação de fornecedor que esteja com inidoneidade declarada ou suspensa,</u> quando comprovadamente se provar ser a única fornecedora do bem ou serviço a ser adquirido. Além disso, <u>tornou-se possível, mediante justificativa, “dispensar a apresentação da documentação pertinente à regularidade fiscal ou trabalhista, ou ainda o cumprimento de um ou mais requisitos de habilitação</u> ressalvados a exigência de apresentação de prova de regularidade trabalhista e o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 7º da Constituição Federal “(Lei n. 13.979, 2020)
4º-G	<u>Prevê que os prazos</u> pertinentes a licitação na modalidade pregão (eletrônico ou presencial) <u>devem ser diminuídos pela metade,</u> assim o prazo mínimo do pregão passa a ser de 4 (quatro) dias úteis.
4º-H	Fixou o prazo de duração em até 6 (seis) meses, <u>incluindo ainda a possibilidade de prorrogação do prazo</u> de vigência “por períodos sucessivos, enquanto vigorar o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, respeitados os prazos pactuados.” (Lei n. 13.979, 2020)
4º-I	Incluiu no artigo 4º-I a <u>possibilidade de executar “nas mesmas condições contratuais, acréscimos ou supressões ao objeto contratado de até 50% (cinquenta por cento) do valor inicial atualizado do contrato.”</u> (Lei n. 13.979, 2020)

Nota. Adaptado do art. 4º da Lei nº 13.979/20.

Em suma, ao se verificar os principais pontos previstos pela [Lei n. 14.035/2020](#) é possível inferir diversas medidas específicas para dar celeridade nas contratações destinadas ao enfrentamento da pandemia, das quais não poderiam ser adotadas com o regramento ora

vigente da Lei Geral de Licitações n. 8.666/1993.

Já em 06 de maio de 2020, a Lei n. 13.979/2020 recebeu uma nova alteração, desta vez através da [Medida Provisória n. 961/2020](#). Posteriormente convertida na [Lei n. 14.065/2020](#), essa medida também introduziu alterações expressivas nos procedimentos de contratação durante o estado de calamidade pública.

A título de exemplo, para as contratações na hipótese de dispensa de licitação, a Lei n. 8.666/1993, nos incisos I e II do seu artigo 24, e assim como já mencionado, após a atualização do ([Decreto Federal n. 9.412, 2018](#)), limita os valores para as contratações em até 10% (dez por cento) para obras e serviços de engenharia [R\$ 33.000,00 (trinta e três mil)] e em até 5% (cinco por cento) para outros serviços e compras [R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos)]. No entanto, com a adoção da Medida Provisória n. 961/2020 novos limites de valores foram definidos:

“Art. 1 ° A administração pública dos entes federativos, de todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos fica autorizada a:

I - dispensar a licitação de que tratam os incisos I e II do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 , até o limite de:

a) R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para obras e serviços de engenharia, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço, ou para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizados conjunta e concomitantemente; e

b) R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para outros serviços e compras, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço ou de compra de maior vulto, que possam ser realizados de uma só vez.” (Lei n. 14.065, 2020)

Dessa forma, embora a alteração prevista pela MP n. 961/2020 fixe valores superiores aos estabelecidos pela Lei n. 8.666/1993, para Flor (2020) “representam um importante mecanismo de celeridade nas contratações públicas de baixo valor, uma vez que a pandemia da COVID-19 exige soluções rápidas da Administração Pública”.

Uma outra importante inovação da MP n. 961/2020, conferida à Administração Pública, foi a possibilidade de promover o pagamento antecipado das contratações. Nesses casos, o artigo 1º, inciso II, prescreve que o pagamento antecipado deve observar duas condições, que: “a) represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou b) propicie significativa economia de recursos”. (Lei n. 14.065, 2020)

Segundo Fernandes et. al (2020), essa flexibilização pode aumentar a oferta de

possíveis fornecedores, podendo assim gerar mais economicidade para o Poder Público. Salienta-se, por oportuno, o disposto no parágrafo 3º do art. 1º da MP n. 961/2020, que veda o “pagamento antecipado na hipótese de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra”. (Lei n. 14.065, 2020)

Além disso, a norma também ampliou a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), instituído pela ([Lei n. 12.462, 2011](#)), “para licitações e contratações de quaisquer obras, serviços, compras, alienações e locações” realizados durante o estado de calamidade pública.” (Lei n. 14.065, 2020)

Esse Regime (RDC) foi instituído em 4 de agosto de 2011, e foi voltado principalmente a atender às licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014. A aplicação de que trata esse regime tem por objetivos:

“Art. 1º

[...]

§ 1º O RDC tem por objetivos:

I - ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;

II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;

III - incentivar a inovação tecnológica; e

IV - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.” (Lei n. 14.065, 2020)

Para Oliveira (2015), o RDC constitui uma inovadora ferramenta na seara das contratações públicas, uma vez que ao trazer procedimentos próprios em sua essência, tem como função superar o excesso de formalismo e a morosidade presentes nas modalidades previstas na Lei n. 8.666/1993. Isto posto, nota-se que o RDC traz soluções práticas para as contratações emergenciais, possibilitando mais eficiência e celeridade.

A Lei n. 14.065/2020 também trouxe o acréscimo dos artigos 4º-J e 4º-K, duas inovações importantes em relação aos regramentos anteriores. O artigo 4º-J prevê aos órgãos e entidades da Administração Pública, a possibilidade de adesão da ata de registro de preços, “até o limite, por órgão ou entidade, de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório”. (Lei n. 14.065, 2020). A inovação diz respeito ao fato de que anteriormente à lei, era proibida a adesão ou carona de órgão ou entidade em sistema de

registro de preços.

Já a redação do artigo 4º-K, tem o intuito de aumentar a segurança jurídica no tocante à responsabilidade pessoal dos gestores públicos, salientando o cumprimento dos princípios constitucionais:

“Art. 4º-K. Os órgãos de controle interno e externo priorizarão a análise e a manifestação quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade das despesas decorrentes dos contratos ou das aquisições realizadas com fundamento nesta Lei. Parágrafo único. Os tribunais de contas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas desta Lei, inclusive por meio de respostas a consultas.” (Lei n. 13.979, 2020)

Enfim, ficam destacadas as principais alterações previstas pela Medida Provisória n. 961/2020, posteriormente incluídas pela Lei n. 14.065/2020:

Tabela 2

Principais alterações da Medida Provisória n. 961/2020 convertida na Lei n. 14.065/2020

<i>Artigos</i>	<i>Principais alterações e inovações legislativas:</i>
Art. 1º, inciso I (Lei n. 14.065/20)	<u>Ampliação dos limites da dispensa de licitação em razão do valor.</u> O artigo 1º, inciso I, altera o limite de valor para contratações em até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), para obras e serviços de engenharia e em até R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), para outros serviços e compras.
Art. 1º, inciso II (Lei n. 14.065/20)	<u>Previsão expressa do pagamento antecipado, bem como as condições para sua utilização.</u> O artigo 1º, inciso II, prescreve que o pagamento antecipado deve observar duas condições, que: “a) represente condição indispensável para obter o bem ou assegurar a prestação do serviço; ou b) propicie significativa economia de recursos”. (Lei n. 14.065, 2020).
Art. 1º, inciso III (Lei n. 14.065/20)	<u>Ampliação do uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)</u> durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.
Art. 4º-J (Lei n. 13.979/20)	Prevê a possibilidade do uso do Sistema de Registro de Preços através da dispensa de licitação “até o limite, por órgão ou entidade, de 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório”. (Lei n. 14.065, 2020)
Art. 4º-K (Lei n. 13.979/20)	Trata da prioridade quanto à <u>manifestação da legalidade, da legitimidade e da economicidade</u> nas despesas decorrentes das contratações emergenciais.

Nota. Adaptado do art. 4º da Lei nº 13.979/20; art. 1º da Lei nº 14.065/20.

Observa-se, portanto, que são muitas as alterações legislativas que resultaram na adoção do regime provisório de contratações públicas. E a partir da análise dos principais dispositivos da Lei n. 13.979/2020, foi possível compreender que tais inovações proporcionaram principalmente maior celeridade nas contratações destinados ao enfrentamento da COVID-19.

Apesar disso, a flexibilização e a facilitação da realização de contratações diretas não significam “abrir mão” de mecanismos de controle. Tão pouco conferem ao agente público

permissão para a ilicitude e possivelmente atos de improbidade administrativa. Para Naves (2020, p. 36):

“a flexibilização das regras para a realização de contratações públicas afigura-se necessária para possibilitar que as entidades públicas se ocupem, de maneira célere, dos desafios que o atual momento histórico impõe. Todavia, a edição da Lei nº 13.979/2020, bem como de outras normas que tratam a respeito do regime jurídico de emergência sanitária em nosso país, em virtude da pandemia do novo coronavírus, não dispensa o gestor público de cumprir o dever constitucional da transparência”.

Ademais, a responsabilidade do administrador não é menor ao se tratar de situações emergenciais, muito pelo contrário, a ocorrência da pandemia não dispõe da faculdade de dissociar das boas práticas de conformidade, transparência e *accountability*. Vale lembrar que os atos de dispensa de licitação ainda sofrerão o controle exercido *a posteriori* pelos Tribunais de Contas.

2.3.3 O papel da mídia na *accountability*

A *accountability* não é, em si mesma, uma norma ou possui uma tradução literal para o português. Em um sentido amplo, segundo (Maia, 2006, p. 27), “refere-se ao imperativo democrático de que os representantes devem considerar os desejos e as necessidades dos cidadãos na condução dos negócios públicos.” Já em uma dimensão normativa, para a autora, está diretamente ligada à legitimidade.

Para Raupp & Pinho (2013), a *accountability* é composta por prestação de contas, transparência e controle, sendo considerados componentes de suma importância para o controle social. De acordo com Akutsu (2002, p. 42):

“O conceito de *accountability* envolve duas partes: a primeira delega **responsabilidade** para que a segunda proceda à gestão dos recursos; ao mesmo tempo, gera a **obrigação** daquele que administra os recursos **de prestar contas** de sua gestão, **demonstrando o bom uso desses recursos.**”

Accountability, segundo (Pinho & Sacramento, 2009) é um processo diluído no tempo, em que se inicia com a prestação de contas (*answerability*) e se encerra na posterior possibilidade impor sanções (*enforcement*). Sendo uma noção basicamente bidimensional: envolve a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, implica na obrigação de prestar contas e a capacidade de punição (*enforcement*).

Portanto, embora frequentemente traduzido apenas como "prestação de contas", o

conceito também inclui a noção de transparência, responsabilidade, controle, fiscalização e a capacidade de impor sanções. Para Schedler (1999), o conceito de *accountability* abrange genericamente, três formas de conter possíveis abusos de poder: a informação, obrigação de se abrir ao público (ser transparente), a justificação (prestação de contas) remetendo ao conceito de *answerability*, e a punição que está ligada à capacidade de *enforcement*, subordinar a alguém a possibilidade de sanções.

O'Donnell (1998) foi um dos primeiros teóricos a introduzir aspectos conceituais bem definidos de *accountability*, o autor instituiu à literatura conceitos como o de *accountability* horizontal e vertical. Para ele, as eleições são o canal principal da *accountability* vertical, caracterizada por ter eleições livres e justas, sendo exercido pelos eleitores e organizações da sociedade.

“A existência da *accountability* vertical assegura que esses países são democráticos, no sentido específico de que os cidadãos podem exercer seu direito de participar da escolha de quem vai governá-los por um determinado período e podem expressar livremente suas opiniões e reivindicações.” (O'Donnell, 1998, p. 30).

Já a *accountability* horizontal é caracterizada pelo controle institucional, exercido por agências estatais, legalmente formalizadas, que têm o direito e o poder legal de fiscalização, que vão desde a supervisão de rotina de monitoramento até a imposição de sanções legais. Assim, faz-se necessário destacar que a *accountability* horizontal é um mecanismo institucional e por isso só ocorre entre entidades estatais, com autoridade para fiscalizar, controlar e punir, como por exemplo, os Tribunais de Contas.

Nesse contexto, segundo (da Silva Neto, A. F., Gomes da Silva, J. D., & Gonçalves, R. de S., 2015) a Contabilidade se caracteriza como um mecanismo institucional estatal que exerce *accountability*, podendo inclusive exigir responsabilização por partes dos agentes públicos. Para os autores:

“Os serviços de contabilidade teriam as prerrogativas de **monitorar, controlar e fiscalizar** os atos desses agentes. Para que isso ocorra, o papel da Contabilidade de reconhecimento, mensuração, e evidenciação apresentado nos relatórios orçamentários, financeiros, patrimoniais e econômicos assume importância primordial para que a *accountability* realmente aconteça.” (da Silva Neto et al., 2015, pp.102-103)

No entanto, conforme aponta Campos (1990), a *accountability* horizontal tende a ser frágil, uma vez que as instituições que deveriam exercê-la, predominadas por interesses comuns, acabam por enfraquecê-la. (Fonseca, 2016, p. 200) ainda corrobora com a autora,

quando destaca “que os meios de *accountability* horizontais são insuficientes para fazer com que os agentes públicos ajam comprometidos com a qualidade dos serviços públicos a serem prestados, com a justa distribuição de benefícios, e com a obtenção de resultados satisfatórios”.

Com efeito, remanesce na sociedade civil a incumbência de monitorar e controlar a atuação dos agentes públicos. Dessa forma, salienta-se a importância da *accountability* social, definida por (Peruzzotti & Smulovitz, 2001, p. 32) como:

“um **mecanismo de controle vertical**, não eleitoral, das autoridades políticas **baseado em ações** de um amplo espectro de **associações e movimentos cidadãos**, bem como em **ações midiáticas**. As iniciativas desses atores **têm por objetivo monitorar o comportamento dos funcionários públicos, expor e denunciar seus atos ilícitos**, além de **ativar o funcionamento de órgãos horizontais de controle**. A *accountability* social pode ser canalizada tanto por vias institucionais como não institucionais. Embora ações judiciais ou reclamações à órgãos fiscalizadores sejam exemplos da primeira, as mobilizações sociais e as denúncias midiáticas, orientadas geralmente para impor sanções simbólicas, são representativos deste último.”
[tradução nossa]

A *accountability* social surge como importante mecanismo de reduzir a informação assimétrica, estimulando outros meios de fiscalização por parte da sociedade e permitindo a melhoria na prestação de contas. Para (Peruzzotti & Smulovitz, 2001) a *accountability* social se baseia na atuação de setores organizados da sociedade civil, como as organizações não governamentais (ONGs) e pelos meios de comunicação (mídia).

Ainda segundo (Peruzzotti & Smulovitz, 2001), a *accountability* social ao contrário dos mecanismos eleitorais, pode ser exercida entre as eleições e não depende de calendários fixos. Sendo capaz de atuar “sob demanda”, e podendo direcionar o controle para questões políticas, oficiais ou particulares. Tal como acontece com os horizontais, os mecanismos sociais podem endossar a legalidade dos procedimentos seguidos por políticos e funcionários públicos.

Portanto, a vantagem da *accountability* social, ou seja, aquela que é exercida por organizações da sociedade civil e especialmente pela mídia, tal como observado por (Bastos, S. Q., Gama, F., & Maciel, A. B., 2022, p. 2) é “que ela, desvinculada de organismos públicos controlados por governos e coalizões políticas majoritárias, pode mobilizar os cidadãos para pressionarem as instituições democráticas encarregadas de monitorar os poderes republicanos quando esses funcionam mal ou de modo insuficiente.”

Por mais que a *accountability* social não permita a aplicação de sanções, podem indiretamente implicar em alguma punição, uma vez que denúncias midiáticas podem sensibilizar órgãos de controle à instaurarem processos de fiscalização, e em decorrência da pressão popular, a aplicação de sanções por meio do Judiciário e do Tribunal de contas (*accountability* horizontal). Além disso, podem auxiliar em um adequado funcionamento da *accountability* vertical, como a não reeleição de políticos e esvaziamento de partidos.

A ideia reforçada por Robl Filho (2013), é que a mídia possui um importante papel na *accountability* social, uma vez que através de denúncias e exposição pública da atuação de agentes estatais, os meios de *accountability* horizontal são compelidos a atuar por meio de fiscalizações, ou até mesmo impor sanções. Para Kaufmann (2003), um dos requisitos de uma boa governança é a transparência, e a liberdade da mídia atua como estratégia para esse requisito. É o acesso à informação que permite a participação da sociedade na conduta dos agentes públicos.

“A **informação** é um meio de “transparência” dos atos e fatos pertinentes, sendo um **método de prestação de contas e medida de combate a corrupção**. Dessa forma, a **mídia é peça fundamental** para a formação da **percepção do nível de corrupção**. (Bastos et al., 2022, p. 2)

Ao expor, ao conhecimento geral, práticas ilegais desempenhadas por agentes públicos, a pressão da mídia compele os agentes concernidos a providenciar respostas. Maia (2006) corrobora com o argumento ao observar que:

“A **demand**a para que os governantes sejam publicamente *accountable* por seus atos – seja no âmbito legislativo, nos tribunais ou nos media– **força-os a se engajarem em um tipo de diálogo com o público**. Os *media* estendem aos outros, de uma maneira mais ampla do que aquela que seria possível em interações face a face ou pessoais, o potencial para que os **representantes sejam responsáveis (answerable) por suas ações** e seus proferimentos. (Maia, 2006, p. 9)

Nesse sentido, a mídia permite tanto direta, quanto indiretamente a troca de pontos de vista. Através da visibilidade midiática, a imprensa provoca uma pressão popular e promove o debate público na atuação das instituições públicas. Para (Bastos et al., 2022), a “*accountability* social pode gerar redução da corrupção, melhor governança e formulação de políticas, capacitação e cidadania de grupos marginalizados”.

O argumento aqui enfatizado é que a mídia auxilia a expandir o debate público, de

forma que, através da divulgação de informações e denúncias, auxiliam na transformação do próprio debate. Ao conferir visibilidade de informações que, de outra forma, permaneceriam invisíveis ou limitadas, a mídia permite aos cidadãos a formação de opiniões e julgamento acerca de seus representantes. Nesse sentido, Araujo (2012) argumenta que:

“A comunicação de massa também pode se apresentar como um fórum de discussão, trazendo à esfera de **debate público** uma contínua pluralidade de argumentos. Outra função central diz respeito ao **caráter fiscalizatório** das atividades do campo político, é nesse sentido que a **mídia** pode ser compreendida como **cão de guarda** do interesse público.” (Araujo, 2012, p. 25)

A mídia opera como um instrumento da *accountability* social, e apesar de não poder impor sanções como medidas de (*enforcement*), ao expor nos meios de comunicação, informações e denúncias quanto a atuação das autoridades públicas, constrange seus representantes políticos a responder e a explicar suas próprias ações (*answerability*) além de desenvolver o debate público, desencadeando processos de fiscalização e de punição.

Nessa perspectiva, é possível afirmar que dentre os distintos atores que integram a *accountability* social, a mídia é um importante mecanismo de publicidade e transparência. Portanto, observa-se que a mídia possui um papel importante não só na publicização dos atos de representantes políticos, no controle, e forma como são conduzidos os processos fiscalizatórios, mas também no fortalecimento da democracia.

3. METODOLOGIA

3.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que se refere aos aspectos metodológicos, quanto aos objetivos de pesquisa, o presente estudo tem finalidade exploratório-descritiva, visto que, busca identificar possíveis inconsistências nas contratações públicas, celebradas mediante a dispensa de licitação para o enfrentamento da pandemia, através de uma análise de 4 (quatro) processos de fiscalização apreciados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF), acerca de contratos celebrados pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES-DF).

O objetivo principal da pesquisa é abordar, através dos contratos analisados, a demonstração dos riscos e implicações da COVID-19 nas contratações públicas, assim como enfatizar o papel das instituições do Controle Externo para que mecanismos de *accountability* e transparência sejam mais efetivos, atuando também de forma preventiva. Para tanto, foi

desenvolvida uma pesquisa de estudo de casos múltiplos que viabiliza uma análise dos processos fiscalizatórios executados pelo TCDF, possibilitando a demonstração de inconsistências no cumprimento dos contratos emergenciais.

A escolha dos casos selecionados se deu em razão da recorrência de notícias midiáticas acerca de inconsistências cometidas pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal na gestão da pandemia. Como por exemplo, a [Operação Falso Negativo](#) deflagrada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

A importância que os meios de comunicação possuem na publicização dos atos de representantes políticos e no compartilhamento de escândalos e fraudes está no debate público, como aponta Maia (2006), o que confere significativa influência na percepção de *accountability* e no controle de inconsistências na Administração Pública.

Outro pretexto para a escolha dos casos, foi a partir das [Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19](#), do Tribunal de Contas da União (TCU), que expõe a ampla capacidade dos órgãos federais e estaduais com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes de se adequarem para a prestação de informações desses contratos. Desse modo, o Distrito Federal possui atualmente segundo o (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [[IBGE](#)], 2021), 3.094.325 habitantes.

Além disso, o Governo do Distrito Federal (GDF) desenvolveu um Sistema de Transparência das Contratações COVID-19 (SistCovid), por meio do sítio [Portal COVID-19](#), para aprimorar a transparência das contratações em caráter emergencial, o que permite a utilização de uma base de dados atualizados e confiáveis na investigação do problema de pesquisa.

Segundo Yin (2001), o estudo de casos múltiplos possibilita a previsão de resultados similares (“replicação literal”) ou contrários (“replicação teórica”) de modo parecido ao método de experimentos, portanto ao identificar possíveis inconsistências em um órgão que atua diretamente no enfrentamento da pandemia da COVID-19, será possível reconhecer as potenciais inconsistências praticadas na aplicação dos recursos públicos para as contratações emergenciais, contribuindo para o reconhecimento destas em outros órgãos na esfera nacional.

3.2 COLETA DE DADOS

Foi realizada uma pesquisa documental, utilizando três bases de dados. Inicialmente, foram apurados todos os contratos da Secretaria de Saúde do Distrito Federal – SES-DF celebrados entre os anos de 2020 até 2022 que estão disponibilizados no sítio próprio da Secretaria na seção -Transparência - [Licitações e Contratos](#).

Posteriormente a coleta se estendeu ao [SistCovid](#), conforme o [Decreto n. 40.486/2020](#), o [Sistema de Transparência das Contratações Covid-19](#) foi desenvolvido para aprimorar a transparências das informações relativas às contratações emergenciais realizadas pelo GDF, além disso, o sistema permite análises gráficas simplificadas.

Ao mesmo tempo, ainda foram coletados dados de um painel ([Painel Covid-19](#)) elaborado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) a fim de promover transparência no gerenciamento de recursos e divulgar as fiscalizações exercidas pelo Tribunal sobre os gastos públicos com a COVID-19.

3.3 TRATAMENTO DE DADOS

Com o intuito de atingir o objetivo proposto e devido ao grande volume de dados de três diferentes bases, em um primeiro momento, o tratamento de cada base foi feito em separado, cada um em uma planilha do *Excel*, para então ser possível efetuar o cruzamento desses dados.

Preliminarmente, todos os contratos disponíveis no sítio da [Secretaria de Saúde do Distrito Federal - SES-DF](#), no período de 2020 a 2022, foram analisados e as informações recolhidas foram categorizadas a seguir:

- Número do contrato;
- Empresa fornecedora;
- Objeto de aquisição;
- Modalidade de Licitação;
- Valor do contrato;
- Nota de empenho;
- Data de início do contrato;
- Vigência do contrato;
- *Link* do contrato.

Em seguida, utilizando o recurso filtro e outras ferramentas do *Excel*, as informações dos contratos, que já foram separadas em aba por cada ano em exercício (2020, 2021 e 2022) foram categorizadas por cor da seguinte forma:

- Contratos “regulares” – cor branco;
- Contratos com possíveis inconsistências – cor amarela;
- Contratos com informações divergentes – cor verde;
- Contratos com ausência de informação – cor azul;
- Contratos rescindidos – cor rosa;
- Contratos em operação investigativa – cor vermelha.

A análise preliminar dos contratos foi fundamental para começar a identificação do objeto de pesquisa. Nesse contexto, os contratos apresentados na cor amarela (Contratos com possíveis inconsistências) e na cor vermelha (Contratos em operação investigativa) foram destacados por serem fundamentados pela Lei n. 13.979/2020. Resultando um diagnóstico inicial para 2020, 2021 e 2022, (na data da investigação março/2022):

	112	Contratos "regulares"	
	18	Contratos com possíveis irregularidades	Contrato 050/2020, 061/2020, 063/2020, 065/2020, 067/2020, 069/2020, 070/2020, 075/2020, 080/2020, 081/2020, 091/2020, 104/2020, 106/2020, 041437/2020, 042327/2020, 042371/2020, 042374/2020 e 042444/2020.
	1	Contratos com informações divergentes	Contrato 092/2020 - (Na capa do Contrato, consta informações do Contrato 041892/2020)
	3	Contratos com ausência de informação	Contrato 007/2020 - (Ausência de contrato, consta apenas 1º TA e Apostilamento) Contrato 059/2020 - (Sem Nota de Empenho e Sem Valor do Contrato) Contrato 042055/2020 - (Ausência de contrato, consta no link Contrato 042287/2020)
	2	Contratos rescindido	Contrato 057/2020 (R\$11.826.500,00) Contrato 068/2020 (R\$ 3.420.000,00)
	1	Contratos em operação investigativa	Contrato 079/2020 - Operação Falso Negativo
TOTAL	137		

Figura 1. Resumo dos Contratos SES-DF 2020. Fonte: Elaboração própria adaptado da Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

	113	Contratos "regulares"	
	17	Contratos com possíveis irregularidades	Contrato 045549/2021, 045548/2021, 045547/2021, 045027/2021, 044877/2021, 043467/2021, 043464/2021, 043462/2021, 043452/2021, 043449/2021, 043447/2021, 043440/2021, 043380/2021, 043113/2021, 043041/2021, 042934/2021 e 042778/2021.
	0	Contratos com informações divergentes	
	4	Contratos com ausência de informação	Contrato 002/2021 - (Sem Nota de Empenho e Sem Valor do Contrato) Contrato 003/2021 - (Sem Nota de Empenho e Sem Valor do Contrato) Contrato 045028/2021 - (Ausência de contrato, consta no link Contrato 044876/2021) Contrato 042821/2021 - (Ausência de contrato, consta apenas 1º TA)
	0	Contratos rescindido	
	0	Contratos em operação investigativa	
TOTAL	134		

Figura 2. Resumo dos Contratos SES-DF 2021. Fonte: Elaboração própria adaptado da Secretaria de Saúde do Distrito Federal

	15	Contratos "regulares"
--	----	-----------------------

Figura 3. Resumo dos Contratos SES-DF 2022. Fonte: Elaboração própria adaptado da Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

Logo após a categorização e decomposição dos contratos no sítio da SES-DF, o tratamento de dados procedeu-se com a investigação no Sistema de Transparência das Contratações COVID-19 ([SistCovid](#)), com dados atualizados até 07 de fevereiro de 2022 e obtidos em 16 de março de 2022.

O [SistCovid](#) possui três abas principais: a de Contratos, onde estão relacionados todos os contratos registrados no sistema, a *Dashboard*, que exibe um painel visual que sintetiza as informações principais e a aba de Manifestações, na qual é possível conferir os órgãos que manifestaram possuir ou não os contratos enquadrados na Lei n. 13.979/2020.

Operando o sistema na aba *Dashboard*, há de se considerar que são apresentadas as informações relativas às contratações emergenciais realizadas pelo Governo do Distrito Federal como um todo. Portanto, o primeiro passo aqui foi aplicar a ferramenta filtro, que o sistema disponibiliza, e selecionar apenas os Contratos da SES-DF.

O resultado alcançou um total de 530 (quinhentos e trinta) contratos, o que significa 53,70% dos contratos listados, e o valor total dos contratos SES-DF correspondem a R\$ 667.656.517,72, (seiscentos e sessenta e sete milhões, seiscentos e cinquenta e seis mil quinhentos e dezessete reais e setenta e dois centavos) ou 66,59% do valor, fato esse que pode ser explicado devido à necessidade e a emergência na aquisição de bens e serviços na saúde pública para o enfrentamento direto da COVID-19, como já mencionado no Referencial Teórico:

ÓRGÃO	VALOR TOTAL CONTRATADO	%	Nº de Contratos	%
SES-DF	R\$ 667.656.517,72	66,59%	530	53,70%
Outros	R\$ 334.917.706,43	33,41%	457	46,30%
TODOS	R\$ 1.002.574.224,15	1000,00%	987	100,00%

Figura 4. Contratações emergenciais - valor total. Fonte: Adaptado do Sistema de Transparência da Contratações COVID-19 ([SistCovid](#)). Acesso em 16 de março de 2022.



Figura 5. Contratações emergenciais - valor total contratado. Fonte: Recuperado do Sistema de Transparência da Contratações COVID-19 ([SistCovid](#)). Acesso em 16 de março de 2022.

Quando selecionados apenas os contratos realizados pela SES-DF, o sistema possibilita ainda, o uso de estatísticas e gráficos para aprofundar a investigação. Portanto, através da leitura do gráfico, pode-se inferir, quanto à execução dos 530 contratos registrados que 298 (56,23%) foram concluídos, 219 (41,32%) estão em andamento, 12 (2,26%) a verificar e 1 (0,19%) não foi entregue.

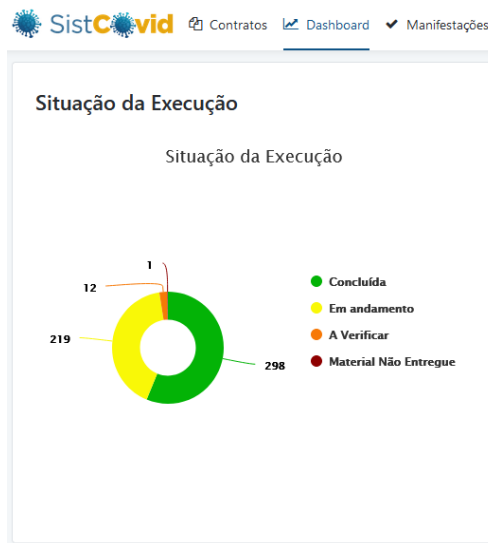


Figura 6. Contratações emergenciais – situação da execução. Fonte: Recuperado do Sistema de Transparência da Contratações COVID-19 ([SistCovid](#)). Acesso em 16 de março de 2022.

Outra decomposição que pode ser feita relacionada aos contratos são quanto ao seu valor. O próprio sistema separa o valor total/fornecedor e os lista em ordem decrescente de valor, dos contratos mais onerosos para os menos.



Figura 7. Contratações emergenciais – valor total/fornecedor. Fonte: Recuperado do Sistema de Transparência da Contratações COVID-19 ([SistCovid](#)). Acesso em 16 de março de 2022.

Portanto, assim como na primeira base de dados, antes de uma análise mais complexa, optou-se por uma abordagem de tratamento de dados em que são selecionadas as informações por um critério qualitativo, para então serem confrontadas. Para Gil (1999), o uso dessa abordagem permite o aprofundamento da investigação do objeto de pesquisa e das suas relações.

Como o próprio sistema lista as empresas fornecedoras mais onerosas e diante da percepção da relevância e materialidade dos valores monetários na aplicação dos recursos públicos, foi feita uma amostragem delimitando a onerosidade dos contratos, consistindo na coleta e registro em planilha *Excel* dos 20 (vinte) fornecedores mais onerosos. Demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 3
Lista dos 20 (vinte) fornecedores mais onerosos – SES-DF – COVID-19

Fornecedor	Valor do Contrato	Situação da Execução	Nº de contratos	Mês
MEDIAL BRASIL S.A.	R\$ 199.400.400,00	Em andamento	1	abr/21
INSTITUTO MED AID SAÚDE – IMAS	R\$ 85.179.600,00	A verificar	1	mai/20
HOSPITAL E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM ALOJAMENTO LTDA	R\$ 79.449.903,00	Concluída	1	abr/20
ASSOCIAÇÃO SAÚDE EM MOVIMENTO – ASM	R\$ 75.859.241,40	Em andamento	1	jul/20
BIOMEGA MEDICINA DIAGNÓSTICA LTDA	R\$ 29.850.000,00	Concluída	1	mai/20
HOSPITAL SÃO MATEUS	R\$ 16.503.976,13	A verificar	1	jul/20
JKL INVESTIMENTOS S.A.	R\$ 13.388.723,60	Concluída	2	fev/21-mar/21

METHABIO FARMACÊUTICA DO BRASIL LTDA	R\$ 12.228.670,39	Concluída	5	mar/21-out/21
METHABIO FARMACÊUTICA DO BRASIL LTDA	R\$ 77.528,80	Em andamento	3	nov/21
HOSPITAL LAGO SUL S/A	R\$ 11.503.418,26	A verificar	1	jun/20
HOSPITAL PRONTONORTE S/A	R\$ 11.336.815,80	A verificar	1	jun/20
BRB SERVIÇOS S.A.	R\$ 10.815.750,36	Concluída	1	abr/20
CONTARPP ENGENHARIA LTDA	R\$ 10.488.208,61	Em andamento	1	jul/20
MEDICAL LIFE COMÉRCIO EIRELI	R\$ 8.640.729,60	Concluída	13	set/21-out/21
TECHMEDICAL IMPORTAÇÕES E COMERCIO LTDA	R\$ 8.273.721,45	A verificar	1	mai/20
MEVATO CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA	R\$ 5.795.298,43	Concluída	1	abr/20
KNC MEDICINA DIAGNOSTICA LIDA	R\$ 5.290.000,00	A verificar	1	ago/20
INFRA-ENGETH INFRA-ESTRUTURA CONSTRUCAO E COMERCIO LTDA	R\$ 5.197.532,00	Concluída	1	abr/20
CONTARPP ENGENHARIA LTDA	R\$ 5.092.313,27	Concluída	1	abr/20
BELCHER FARMACÊUTICA DO BRASIL LTDA	R\$ 5.067.931,05	Concluída	1	jun/20
ELFA MEDICAMENTOS S.A	R\$ 4.588.627,12	Concluída	3	fev/21-mar/21
TOTAL	R\$ 604.028.389,27		42	

Nota. Adaptado do Sistema de Transparência da Contratações COVID-19 ([SistCovid](#)). Acesso em 16 de março de 2022.

Para Malhotra (2001), em uma pesquisa exploratória o problema pode ser definido com maior precisão, se possuir como característica informações definidas ao acaso, em um processo de pesquisa flexível e não estruturado. Além da amostra ser pequena e não representativa, onde as constatações são experimentais.

Nessa direção, outra delimitação no processo de pesquisa foi feita, tendo como pressuposto à apuração de inconsistências ou ações de investigação em andamento executadas pelo TCDF, que tem como objeto contratos realizados pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal na gestão da COVID-19. Logo, a terceira base de dados teve como finalidade o auxílio na parametrização das inconsistências apreciadas pelo Tribunal.

O [Painel Covid-19](#) lançado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF) visa promover a transparência nas fiscalizações, facilitando o acesso aos dados sobre os gastos públicos com a COVID-19, além de mostrar o detalhamento das despesas por órgão exibindo o quanto foi empenhado e quanto já foi efetivamente pago pelo Governo do DF.

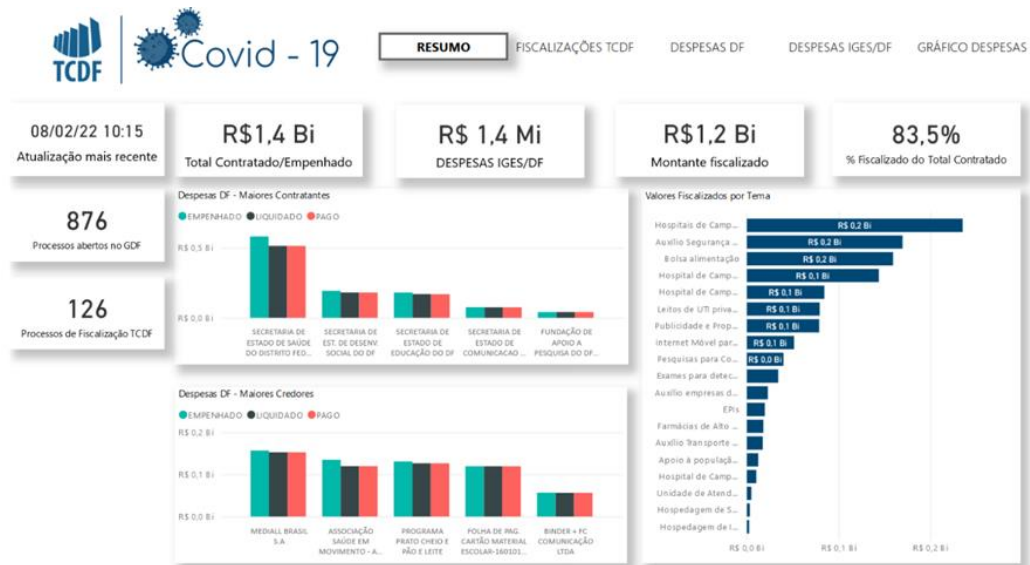


Figura 8. Painel Covid-19 - TCDF. Fonte: Recuperado do [Painel Covid-19](#). Acesso em 21 de março de 2022.

O painel é dividido em cinco abas principais: a de Resumo, onde estão relacionadas as informações gerais registradas no sistema, como o total contratado/empenhado em reais (R\$1,4 bilhões) e a percentagem destes fiscalizados (83,50%), a aba Despesas DF e Despesa IGES/DF que separa as principais despesas, o gráfico de despesa que permite uma análise gráfica simplificada, e a aba de Fiscalizações TCDF, onde são apresentadas as informações relativas aos processos fiscalizatórios das contratações emergenciais realizadas pelo Governo do Distrito Federal.

Sendo assim, ao utilizar as ferramentas do sistema foi possível selecionar apenas as fiscalizações do TCDF que tem como jurisdicionado a Secretaria de Saúde do DF. E a partir dessa decomposição, os dados foram coletados e registrados em planilha *Excel*, em seguida divididos da seguinte forma:

- Tema;
- Processo Fiscalizador;
- Sinopse;
- Fase TCDF; e
- Valor empenhado/contratado.

Tema	Processo Fiscalizador	Síntese	Fase TCDF	Empenhado / Contratado
Hospital de Campanha PM	00600-00004987/2021-04	Representação nº 43/2021 – G2P, em face da prorrogação do Contrato nº 104/2020 – SES/DF, firmado entre a Associação Saúde em Movimento (ASM) e a Secretaria de Estado de Saúde (SES/DF) para prestar serviços de gestão integrada de leitos no Hospital de Campanha da Polícia Militar	Diligência Externa	R\$ 0,00
Hospital de Campanha PM	00600-00000707/2020-08	Representação do MPJTCDF em face da publicação de Avisos de Dispensa de Licitação para a contratação de Gestão Integrada de leitos de UTI - tipo II e leitos de enfermaria, assim como para prestação de serviços de manutenção predial no Centro Médico da PMDF para o atendimento de pacientes durante o enfrentamento ao COVID-19.	Diligência Externa	R\$ 143.204.294,21

Figura 9. Processos Fiscalizatórios TCDF. Fonte: Recuperado do [Painel Covid-19](#). Acesso em 21 de março de 2022.

Logo após o tratamento preliminar das três bases de dados estabelecidas, a pesquisa procedeu-se com o cruzamento dessas informações, trazendo para uma única planilha todos os dados obtidos, que a partir de ferramentas do próprio *Excel*, puderam ser combinados e delimitados de forma que pudessem coexistir nas três bases de dados simultaneamente.

Em um primeiro momento, foi observado que os contratos que integram simultaneamente a 1º (primeira) e a 3º (terceira) base de dados alcançam apenas o exercício de 2020. Desse modo, os contratos relacionados na primeira base de dados foram recategorizados.

Posteriormente, diante da materialidade dos valores monetários, os contratos identificados foram comparados com a 2º (segunda) base de dados. O que foi fundamentado na [Resolução TCDF nº 333, de 29 de abril de 2020](#), que dispõe sobre a fiscalização das contratações realizadas pelo GDF para o enfrentamento da pandemia:

“Art.3º;

[...]

II – priorizar a fiscalização das contratações com elevada materialidade, risco e relevância envolvidos.” (Resolução n. 333, Tribunal de Contas do Distrito Federal [TCDF], 2020)

A partir dessas delimitações, foi possível eliminar outras frentes de investigação, uma vez que o objeto de pesquisa limitou-se aos 5 (cinco) contratos emergenciais selecionados na amostragem, que foram utilizados na consecução da análise mais aprofundada do objeto de estudo:

Tabela 4
Contratos emergenciais selecionados na amostragem.

Ranking de onerosidade	Nº do Contrato	Fornecedor	Valor do Contrato	Processo Fiscalizatório TCDF
3	069/2020	HOSPITAL SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM ALOJAMENTO LTDA	R\$ 79.449.903,00	00600-00001273/2020-55
4	104/2020	ASSOCIAÇÃO SAÚDE EM MOVIMENTO (ASM)	R\$ 60.578.726,40	00600-00004987/2021-04
5	079/2020	BIOMEGA MEDICINA DIAGNÓSTICA LTDA	R\$ 19.900.000,000	00600-00002630/2020-01
12	063/2020	BRB SERVIÇOS S/A	R\$ 10.815.750,36	00600-00000439/2020-16
16	075/2020	MEVATO CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA	R\$ 5. 795.298, 43	00600-00008678/2020-14
TOTAL			R\$ 201.770.193,19	

Nota. Elaboração própria.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A análise se deu por meio da definição de uma hipótese e caracterização do problema central de pesquisa, que segundo Yin (2001), é o passo inicial para organizar um estudo de multicasos. Á vista disso, os dados foram analisados com o objetivo principal de identificar inconsistências nas contratações públicas amparadas pela Lei n. 13.979/2020, celebradas mediante a dispensa de licitação. O intuito é abordar, através dos contratos analisados, a demonstração de riscos e implicações da COVID-19 nas contratações públicas, bem como enfatizar a importância da atuação das instituições do Controle Externo no atual cenário pandêmico.

Em consulta ao próprio site do Tribunal de Contas do Distrito Federal na aba ([Consulta Processo TCDF | TCDF](#)), o processo de investigação inicial contou com a pesquisa dos 5 (cinco) processos fiscalizatórios selecionados no tratamento de dados. Entretanto só foi possível a análise de 4 (quatro) processos, visto que no período de análise, o processo [00600-](#)

[00004987/2021-04](#), que trata do contrato [Contrato 075/2020](#) possuía poucos documentos disponíveis para acesso, o que inviabilizou a análise da tramitação e a discussão de possíveis inconsistências.

É pertinente destacar também, que dos 4 (quatro) processos de fiscalização analisados, apenas 1 (um), o [Contrato 104/2020](#) não possuía em seus autos a Matriz de Responsabilização elaborada pelo Corpo Técnico do Tribunal, o que não impediu a leitura e análise do processo, porém limitou a definição de possíveis inconsistências. Como resultado, foram destacadas as principais inconsistências apuradas na fiscalização da seguinte forma:

Contrato 063/2020:

PROCESSO FISCALIZATÓRIO:	00600-00000439/2020-16
CONTRATO:	063/2020
EMPRESA:	BRB SERVIÇOS S/A
OBJETO DE LICITAÇÃO:	Contratação emergencial (por 180 dias, improrrogáveis) de central telefônica ativa e receptiva para atendimento aos usuários cadastrados nos núcleos do Componente Especializado - NFCE (farmácias de Alto Custo) da GCEAF/DIASF/SESDF, contemplando agendamento, entregas de medicamentos em domicílio e fornecimento de mão de obra especializada de nível médio para atividades relacionadas à separação e transporte dos medicamentos, de acordo com a legislação sanitária vigente.
VALOR:	R\$ 10.815.750,36
PRINCIPAIS INCONSISTÊNCIAS IDENTIFICADAS	
1	Não apresentação de memória de cálculo para estabelecer os quantitativos do Projeto Básico, em afronta ao § 4º, do art. 7º, da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, bem como, por analogia, ao inciso II, do § 7º, do art. 15 da referida Lei e ao princípio da eficiência.
2	Ausência de indicação de todos os elementos necessários para caracterizar o serviço contratado, em afronta ao inciso IX, do art. 6º, da Lei nº 8.666/1993
3	Fiscalização deficiente, em afronta ao disposto nos §§ 1º e 2º, do art. 67, c/c art. 66, c/c da Lei nº 8.666/1993.
4	Ausência de justificativa para o não parcelamento do objeto, em afronta ao disposto no § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/1993.
5	Projeto básico deficiente, em afronta ao disposto no inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/1993.
6	Pesquisa de preço inadequada, afronta ao disposto na alínea "e", do inciso VI, do § 1º, do art. 4-E, da Lei nº 13.979/2020, c/c art. 4º, do Decreto nº 39.453/2018 (Regulamenta a Lei distrital nº 5.525, de 26 de agosto de 2015, que estabelece que, em compras e contratações de bens e serviços, qualquer que seja a modalidade de licitação, o valor a ser pago não seja superior à média de preços do mercado, no âmbito do Distrito Federal).

Figura 10. Principais inconsistências – Contrato 063/2020. Fonte: Adaptado do Processo Fiscalizatório TCDF nº [00600-00000439/2020-16](#).

Tabela 5

Observações principais – Contrato 063/2020

063/2020	Observações principais
1	A Medida Provisória nº 926/2020, ao alterar a Lei nº 13.979/2020 afastou algumas regras previstas na Lei nº 8.666/93, admitindo a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado de acordo com o inciso IV do §1º do artigo 4º-E. <u>Foram apontadas evidências em que o valor estimado/definição do preço de referência não se encontra elencado entre os parâmetros para realização de pesquisa de preços</u> indicados no art. 4º, do Decreto nº 39.453/2018, em afronta ao § 4º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/93, além de conter evidências da existência de possível sobrepreço mensal no valor de R\$ 304.235,46 (o que indica um sobrepreço de cerca de 20%) entre a proposta da contratada e o valor apurado pelo Corpo Técnico do TCDF, possível afronte também ao princípio da eficiência.
2	Essa inconsistência além de tornar o Projeto Básico incompleto, em afronta ao inciso IX, do art. 6º, da Lei nº 8.666/1993, também impede a elaboração de outras propostas interessadas.
3	O Contrato nº 063/2020 – SES/DF proibiu expressamente a subcontratação de parte do serviço contratado. No entanto, a partir das análises efetuadas foi possível identificar que a empresa fornecedora subcontratou o serviço, inclusive com a quarteirização do serviço pela empresa subcontratada. Dessa forma, em afronta ao disposto nos termos do art. 66, da Lei nº 8.666/1993, bem como o disposto no princípio da legalidade, insculpido no art. 37, da CF/88.
4	Mesmo diante da possibilidade material de divisibilidade do objeto, o objeto contratado na Dispensa de Licitação nº 03/2020 não foi parcelado nos termos da Lei nº 8.666/1993. Fato esse, que reitera a comprovação do Projeto Básico sem observar o melhor aproveitamento dos recursos públicos de forma eficiente.
5	Não foram detalhados os custos unitários (ausência de planilhas orçamentárias detalhando a composição do preço final do objeto, bem como seus custos unitários) impossibilitando os demais licitantes terem noção da dimensão do serviço e consequentemente a participação destes no certame.
6	O procedimento adotado pela SES/DF, para estabelecer o valor estimado/definição do preço de referência da Dispensa de Licitação nº 03/2020, não se encontra elencado entre os parâmetros para realização de pesquisa de preços indicados no art. 4º, do Decreto nº 39.453, de 14.11.2018, tampouco atende o disposto no inciso VI, do § 1º, do art. 4º-E, da Lei nº 13.979/2020.

Nota. Elaboração própria adaptado do Processo Fiscalizatório TCDF nº [00600-00000439/2020-16](#).

Contrato 069/2020:

PROCESSO FISCALIZATÓRIO:	00600-00001273/2020-55
CONTRATO:	069/2020
EMPRESA:	HOSPITAL SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM ALOJAMENTO LTDA
OBJETO DE LICITAÇÃO:	Contratação emergencial de Serviço de Gestão Integrada de 173 (cento e setenta e três) leitos de Enfermaria Adulto sem suporte de oxigenioterapia + 20 Leitos de Suporte Avançado + 04 Leitos de emergência (sala vermelha), por preço global, compreendendo a locação de equipamentos, gerenciamento técnico, assistência médica multiprofissional (de forma ininterrupta), com manutenção e insumos necessários para o funcionamento dos equipamentos (incluindo computadores e impressoras) e atendimento dos pacientes (medicamentos, materiais, alimentação) a ser estruturado em local disponibilizado pela Contratante para o enfrentamento ao COVID-19.
VALOR:	R\$ 79.449.903,00
PRINCIPAIS INCONSISTÊNCIAS IDENTIFICADAS	
1	Elaboração de projeto básico sem a estimativa de preço - afronta ao inciso VI, do § 1º, do art. 4º - E, da Lei nº 13.979/2020.
2	Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários- afronta ao inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/1993.
3	Ausência de justificativa do preço contratado – afronta ao inciso III, do art. 26, da Lei nº 8.666/1993.
4	Fiscalização deficiente - em afronta ao disposto nos §§ 1º e 2º, do art. 67, c/c art. 66, c/c da Lei nº 8.666/1993.

Figura 11. Principais inconsistências – Contrato 069/2020. Fonte: Adaptado do Processo Fiscalizatório TCDF nº [00600-00001273/2020-55](#).

Tabela 6

Observações principais – Contrato 069/2020

069/2020	Observações principais
1	Contatou-se que o certame teria recebido apenas a proposta da empresa vencedora, fato que, por si só, não representa inconsistência. Entretanto, embora a Lei nº 13.979/2020 não mencione a necessidade de mais de uma proposta, há no regulamento, disposto no art. 4º-E, § 1º, VI, regras quanto à elaboração do Projeto Básico, bem como parâmetros para a realização da estimativa de preço. Ocorre que a pesquisa de preços da Dispensa de Licitação nº 08/2020, além de ter sido elaborada durante a fase externa do certame, não atende o disposto no inciso VI, do § 1º, do art. 4º-E, da Lei nº 13.979/2020, sendo insuficientes para tal fim os documentos apresentados para justificar os preços praticados.
2	Não existe no Projeto Básico a discriminação dos custos de operacionalização em planilha de orçamento detalhada, e o valor médio da diária do leito sairá por R\$ 2.240,55, independente do grau de complexidade, o que pode comprometer a economicidade da contratação, no caso de futuros aditivos. A presente inconsistência, contraria o disposto no inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/1993, que determina a necessidade de um orçamento detalhado na elaboração do projeto básico simplificado.
3	Embora as presunções estabelecidas no art. 4º-B da Lei nº 13.979/2020 tornem

desnecessária a justificativa relacionada à “caracterização da situação emergencial”, é necessário o cumprimento das exigências do art. 26, parágrafo único, II e III da Lei nº 8.666/1993, isto é, a justificativa do preço. Não obstante, devem ser observadas, as regras locais no âmbito do Distrito Federal, como no disposto no Decreto nº 39.453/2018. O Corpo Técnico do TCDF realizou cálculos tomando como amostra dados referentes ao mês de agosto/2020, já que, nesse período, o hospital estava com o máximo de ocupação de leitos e de utilização de mão de obra. Ao comparar o resultado do custo total obtido com o valor da NFSe nº 543, relativa à competência agosto/2020, pode-se inferir o pagamento de R\$ 10.380.843,85, sem comprovação da despesa a ser liquidada. **Considerando a materialidade do valor total do Contrato, R\$ 79.449.903,00, que além de demonstrar a fragilidade dos cálculos efetuados pela SES/DF, representam a existência de sobrepreço**, devido ao aumento exorbitante dos valores praticados.

Fez-se necessário destacar os seguintes fatos quanto à execução do contrato: Inidoneidade do Representante da empresa contratada: O “sócio-administrador da empresa contratada teria seu nome vinculado a acusação de peculato e organização criminosa, por suposto dano causado aos recursos públicos da saúde do Estado do Amazonas.” <https://www.metropoles.com/colunas/grande-angular/dono-da-empresa-que-vai-gerir-hospital-de-campanha-no-df-responde-por-peculato-e-organizacao-criminosa>;

Más condições do hospital de campanha: O Ofício nº 255/2020 “informou sobre notícia jornalística de denúncias sobre más condições do hospital, falta de materiais básicos (máscaras N95, material de carrinho de parada, oxigênio, kits de intubação) e de profissionais que estariam desistindo de dar plantões na unidade.” (Relatório Final de Inspeção nº 4/2021 – DIASP3) <https://globoplay.globo.com/v/8576926/>

Falta de equipamentos médico-hospitalares em leitos no Hospital de Campanha: O Ofício nº 351/2020-GPCF e o Ofício nº 369/2020-GPCF trouxeram informações sobre leitos sem oxigenoterapia, e sobre falta de equipamentos médico-hospitalares em leitos com suporte respiratório avançado e de enfermaria, sem que houvesse a devida avaliação do responsável técnico da SES/DF. <https://www.metropoles.com/colunas/grande-angular/mp-constata-falta-de-equipamento-no-hospital-de-campanha-e-faz-recomendacao>

4

- Pagamento por leito sem paciente: “Por intermédio do Ofício nº 415/2020-GPCF o MP/TCDF relatou denúncia de que o GDF estaria pagando por leito sem paciente (Relatório Final de Inspeção nº 4/2021 – DIASP3) <https://www.metropoles.com/distrito-federal/mp-abre-inquerito-para-investigar-contratacao-de-leitos-de-uti-no-mane>

Além disso, o Relatório de Inspeção nº 06/2020- DATCS/COLES/SUBCI/CGDF manifestou que nos períodos de 22/05/2022 a 31/05/2022 o Hospital de Campanha no mostrou atender 30 leitos de enfermaria e não os 111 leitos declarados. Ainda foram apontadas as seguintes falhas:

- a) pagamento por serviços prestados fora das especificações contratuais
- b) ausência de informação acerca do vínculo jurídico e pagamento dos médicos que prestaram serviços no Hospital de Campanha do Estádio Nacional de Brasília.

Tendo em vista, os fatos apresentados e mediante o disposto no art. 66, da Lei nº 8.666/1993, aferiu-se uma fiscalização deficiente justificada principalmente pelo atesto de serviços prestados em desacordo com as cláusulas contratuais, bem como ausência de informações sobre vínculo dos médicos, visto que o cálculo efetuado pela Controladoria referente à necessidade de glosa no contrato, indica prejuízo ao Erário, no montante de R\$ 2.323.450,30.

Nota. Elaboração própria adaptado do Processo Fiscalizatório TCDF nº [00600-00001273/2020-55](#)

Contrato 104/2020:

PROCESSO FISCALIZATÓRIO:	00600-00004987/2021-04
CONTRATO:	104/2020
EMPRESA:	ASSOCIAÇÃO SAÚDE EM MOVIMENTO (ASM)
OBJETO DE LICITAÇÃO:	Tem por objeto é o Serviço de Gestão Integrada de 86 (Oitenta e Seis) leitos de suporte avançado e 20 Leitos de enfermaria, por menor preço lote/item, compreendendo a locação de equipamentos, gerenciamento técnico, assistência multiprofissional (de forma ininterrupta), com manutenção e insumos necessários para o funcionamento dos equipamentos (incluindo computadores e impressoras) e atendimento dos pacientes (medicamentos, materiais médico-hospitalares e esterilização de equipamentos e materiais, alimentação, nutrição enteral e parenteral) a ser estruturado no Hospital da Polícia Militar, para enfrentamento ao COVID-19.
VALOR:	R\$ 60.578.726,40
PRINCIPAIS INCONSISTÊNCIAS IDENTIFICADAS	
1	Possível ilegalidade na prorrogação contratual (afronta ao princípio de legalidade):
2	Irregularidades na execução contratual - Pagamento de Leitos de UTI disponibilizados e não pela sua efetiva contratação (afronta ao princípio da economicidade e eficiência):

Figura 12. Principais inconsistências – Contrato 104/2020. Fonte: Adaptado do Processo Fiscalizatório TCDF nº [00600-00004987/2021-04](#).

Tabela 7

Observações principais – Contrato 104/2020

104/2020	Observações principais
1	Em um primeiro momento, a Representação nº 43/2021 – G2P/ML relata sobre o conhecimento de pedido de prorrogação do Contrato nº 104/2020 – SES/DF realizado pela contratada, ao que tudo indica, a SES/DF optou por “antecipar” a utilização das diárias leitos que o contrato estipulava para todo o período de sua vigência. Vale ressaltar que a possibilidade de prorrogação do contrato Contrato nº 104/2020, fundamentou-se na Lei nº 13.979/2020 art. 4º c/c com o art. 4º-H, não mais vigente no momento do aditamento dos três Termos Aditivos. Portanto, é questionado a prorrogação do contrato, visto que houve o esgotamento do seu objeto, devido à inexistência de diárias disponíveis, considerados os aditamentos realizados.
2	Na Representação nº 43/2021 – G2P/ML há questionamentos sobre a qualidade dos serviços prestados, bem como a fiscalização sobre a execução e pagamento do contrato. Respaldados, em especial, devido a ocorrência de notícias midiáticas acerca da execução dos serviços prestados: <ul style="list-style-type: none"> → Denúncia de falta de medicamentos: https://globoplay.globo.com/v/8803462/ → Denúncia de falta de remédios, e falta de pagamentos aos referidos

profissionais: <https://globoplay.globo.com/v/8843752/>

Foi constatado que o pagamento dos serviços decorreu da disponibilização de leitos, e não pela sua efetiva utilização pelos pacientes encaminhados pela SES/DF. Nesse cenário, de acordo com a Informação nº 57/2021 – SEASP, cabe destacar que foi verificado que 96% dos leitos contratados se encontram bloqueados, ou seja, desocupados e sem possibilidade de ocupação, não sendo encontradas justificativas para tal feito. Mesmo que o pagamento por leitos disponibilizados pela contratada, decorra de expressa previsão contratual, destaca-se a limitada ocupação de apenas 4% dos 200 Leitos de UTI contratados.

Nota. Elaboração própria adaptado do Processo Fiscalizatório TCDF nº [00600-00004987/2021-04](#).

Contrato 079/2020:

PROCESSO FISCALIZATÓRIO:	00600-00002630/2020-01
CONTRATO:	079/2020
EMPRESA:	BIOMEGA MEDICINA DIAGNÓSTICA LTDA
OBJETO DE LICITAÇÃO:	Execução de serviços laboratoriais de análises clínicas, para realização de 100.000 Testes Rápidos para Coronavírus COVID-19 IgG e IgM, no intervalo de 15 dias. A Contratada deve dispor de recursos humanos habilitados, estrutura física tipo Drive Thru, gerenciamento de resíduos, alimentação, gerenciamento de dados (envio de dados Secretaria de Vigilância em Saúde e para e Secretaria Adjunta de Assistência), emissão de resultado físico e eletrônico para atender às demandas da Secretaria de Saúde - DF.
VALOR:	R\$ 19.900.000,00
PRINCIPAIS INCONSISTÊNCIAS IDENTIFICADAS	
1	Ausência de demonstração que a contratação direta pretendida seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado - afronta ao item II. d, da Decisão Normativa TCDF nº 3.500/1999, bem como afronta aos princípios da eficiência e da economicidade.
2	Elaboração de projeto básico sem a estimativa de preço e sem a previsão de recursos orçamentários para custear a despesa a ser contratada - afronta aos incisos VI e VII, do § 1º, do art. 4º - E, da Lei nº 13.979/2020.
3	Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários - afronta ao inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/1993
4	Realização de acréscimo do objeto contratado em percentual acima do permitido no Contrato nº 079/2020-SES/DF (Doc. SEI/GDF 39897484) e na Lei de Licitações - afronta ao § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/1993.
5	Inclusão de exigências restritivas à competitividade do certame no projeto básico, para fins de habilitação das empresas interessadas - afronta ao inciso I, do § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666, de 21.06.1993
6	Fiscalização deficiente do contrato - afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e descumprimento de cláusula contratual.

Figura 13. Principais inconsistências – Contrato 079/2020. Fonte: Adaptado do Processo Fiscalizatório TCDF nº [00600-00002630/2020-01](#)

Tabela 8
Observações principais – Contrato 079/2020

079/2020	Observações principais
1	<p>A Informação nº 117/2020 – DIASP3 reforça a ausência de justificativas na contratação. Cabe ressaltar que tanto no Projeto Básico, tanto nos autos da presente contratação não consta a justificativa do serviço a ser contratado, a Secretaria não demonstrou se seria mais vantajosa economicamente e/ou tecnicamente frente a realização da testagem da população pela própria, contrariando os princípios da eficiência e da economicidade. Tal fato representa ato de gestão antieconômico e possibilitou a ocorrência de prejuízo ao Erário, que de acordo com o calculado pelo Corpo Técnico do Tribunal consiste na (diferença entre o valor total do contrato e o valor de mercado dos testes rápidos para detecção qualitativa específica de IgG e IgM da COVID-19). A partir disso, conclui-se que o valor do prejuízo alcançou a quantia de R\$ 11.232.169,00, conforme demonstrada na memória de cálculo, apresentada na referida Informação: Valor Total da Despesa Liquidada do Contrato nº 079/2020-SES/DF (Quantitativo de Testes Rápidos x Preço de Mercado Unitário Apurado pelo Corpo Técnico) R\$ 19.309.169,00 – R\$ 8.077.000,00 (100.000 unidades x R\$ 80,77) = R\$ 11.232.169,00</p>
2	<p>Cabe transcrever alguns trechos da Informação nº 117/2020 – DIASP3, “constantes no Despacho, noticiado pelo MPJTCD (anexo I, do Ofício nº 533/2020-G2P)</p> <p style="padding-left: 40px;">[...d) a SES/DF realizou pesquisa de preços apenas junto a potenciais fornecedores, deixando de buscar outras fontes indicadas no art. 4º.-E, § 1º, VI, da Lei 13.979/2020, a exemplo do portal de compras do Governo Federal, em possível afronta ao princípio da motivação, constante no art. 2º da Lei 9.784/1999, e ao princípio da economicidade; e) após a deflagração pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) da segunda fase da operação “Falso Negativo”, surgiram indícios de que a empresa Biomega teria elaborado o projeto básico simplificado da presente contratação e encaminhado ao Secretário de Saúde do Distrito Federal, ou seja, a sociedade contratada teria participado de forma ativa na modelagem do contrato, indicando, inclusive, a quantidade de postos de drive thru e de testes a serem adquiridos; [...]. Em juízo preliminar, vislumbro alguns indícios de direcionamento da contratação. Além do prazo extremamente exíguo para a apresentação de propostas, há informação nos autos de um possível relacionamento espúrio entre a contratada e a cúpula da SES/DF, circunstância que pode ter levado à inversão de papéis. Isto é, uma empresa particular, que aparentemente não estaria habilitada a prestar os serviços contratados no Distrito Federal, possuía informações privilegiadas e elaborava ou, ao menos, participava das discussões acerca do projeto básico simplificado da contratação.</p> <p>Diante disso, cumpre ressaltar que segundo a mesma Informação, não foi localizada a estimativa de preços no Projeto Básico, tampouco foram localizados a comprovação da existência de recursos orçamentários para custear a despesa a ser contratada, conforme estabelecem os incisos VI e VII, do § 1º, do artigo 4º-E, da Lei nº 13.979/2020. Além da</p>

	<p>justificativa apresentada pela SES-DF ser genérica, verificou-se que em outra dispensa de licitação para aquisição de mais 100.000 testes rápidos, a Secretaria recebeu propostas contendo valores significativamente inferiores ao da contratada. Portanto, constatou-se que o valor de referência indicado pela Secretaria, no montante de R\$ 234,30, não representa os valores de mercado utilizados nos parâmetros previstos na Lei nº 13.979/2020 e no Decreto nº 39.453/2018.</p>
3	<p>Contrariamente ao disposto do inciso II, do § 2º, do artigo 7º, da Lei nº 8.666/1993, e a partir da Informação nº 117/2020 – DIASP3, não foi localizado nos autos, planilha estimativa detalhada que expresse a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado. Cabe destacar, que após a deflagração da segunda fase da operação “Falso Negativo”, pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – Gaeco, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, “surgiram indícios de que a empresa Biomega teria elaborado o projeto básico simplificado da presente contratação e encaminhado ao Secretário de Saúde do Distrito Federal, ou seja, a sociedade contratada teria participado de forma ativa na modelagem do contrato, indicando, inclusive, a quantidade de postos de drive thru e de testes a serem adquiridos”.</p> <p>A operação constatou dentre outras ilegalidades, indícios de superfaturamento na apresentação de preços pela contratada, uma vez que a empresa Biomega Medicina Diagnóstica vendeu os testes a R\$ 125,00 por unidade para a SES/DF enquanto outros órgãos pagaram, pelo mesmo produto, o valor de R\$ 18,00, o que indica superfaturamento de 42,75% nas aquisições de testes.</p> <p>https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2020/noticias-covid/12306-nota-a-imprensa-2-fase-da-operacao-falso-negativo</p>
4	<p>De acordo com a Informação nº 117/2020 – DIASP3, em menos de um mês após sua assinatura, por intermédio do Primeiro Termo Aditivo - 1TA, o então executor do contrato, solicitou acréscimo de 50% do objeto, ou seja 50% do valor total do contrato, totalizando o montante de R\$29.850.000,00 (vinte e nove milhões oitocentos e cinquenta mil reais). Apesar do acréscimo de 50% ao valor inicial do contrato ser fundamentado no art. 4º-I da Lei 13.979/2020, a aditivação contratual foi justificada genericamente, apresentando como argumento o aumento do número de casos de infectados pela Covid-19, sem suporte de relatório quantitativo e qualitativo dos serviços que a empresa desempenhou até aquele momento e sem apresentar dados numéricos ou informações básicas de quantas pessoas foram testadas, tampouco justificativa técnica pertinente para tanto. Não obstante, apesar da permissividade da Lei nº 13.979/2020 em seu art. 4º-I, consoante ao disposto no contrato, o ajuste firmado com a contratada deverá manter as regras estabelecidas no art. 65, da Lei nº 8.666/1993, o qual somente permite acréscimos ao objeto no limite de até 25% do valor inicial. Dessa forma, foi evidenciado que o</p>

	referido aditamento “excedeu o limite estabelecido no § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/1993, não tendo sido pago diante da tempestiva atuação do TCU”, que por meio do Acórdão nº 2.335/2020 – TCU – Plenário referendou a medida cautelar para que a SES/DF se abstenha de efetuar qualquer pagamento à mencionada empresa contratada.
5	<p>Foram apresentados indícios de possível ofensa ao princípio da competitividade licitatória, amparado pelo art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/933. Isso porque, o prazo concedido pela SES-DF para recebimento de propostas foi considerado insuficiente, uma vez que o aviso de abertura foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal logo após um feriado nacional, no dia 2 de maio de 2020, “com prazo para recebimento das propostas até as 15 horas do primeiro dia útil posterior (4/5/2020)”. Além disso, é importante enfatizar, que a Dispensa de Licitação nº 20/2020 também faz parte da operação “Falso Negativo” deflagrada pelo MPDFT, que ao investigar as ilegalidades cometidas na execução do certame, apontou os seguintes fatos:</p> <p>[..] Não há dúvida, portanto, de que todos os atos foram deliberadamente planejados com a intenção de dificultar a devida publicidade e concorrência e, assim, privilegiar a BIOMEGA, o que de fato ocorreu.</p> <p>Tais ilegalidades podem estar relacionadas com o possível direcionamento da contratação, decorrente de um “um possível relacionamento espúrio entre a contratada e a cúpula da SES/DF”, fato esse apurado na Operação Falso Negativo.</p>
6	<p>Verificou-se que não foram designados os seguintes atores: fiscal técnico, fiscal administrativo e fiscal requisitante, cujas atividades conforme estabelece o art. 67, c/c art. 66, da Lei nº 8.666/1993 são imprescindíveis para a fiscalização, além de também estarem definidas no modelo de gestão contratual. A Operação Falso Negativo, deflagrada pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), do Ministério Público do DF e Territórios (MPDFT), tem como objeto a apuração de ilegalidades praticadas em contratações referentes a testes rápidos para detecção de Covid-19. Segundo a já mencionada Informação nº 117/2020 – DIASP3, o MPDFT identificou que “na dispensa de licitação investigada, a empresa vencedora, Biomega Medicina Diagnóstica, apresentou preço que indica superfaturamento de 42,75% nas aquisições de testes. Neste caso, a empresa vendeu os testes a R\$ 125,00 a unidade para a SES/DF, enquanto outros órgãos pagaram, pelo mesmo produto, o valor de R\$ 18,00. O prejuízo decorrente do superfaturamento é superior a R\$ 18 milhões, valor que permitiria a compra de mais de 900 mil testes rápidos.”</p>

Nota. Elaboração própria adaptado do Processo Fiscalizatório TCDF nº [00600-00002630/2020-01](#).

ANÁLISE COMPARADA

Na interação dos 4 (quatro) processos fiscalizatórios analisados, verificou-se a ocorrência de 18 inconsistências. Das quais destaca-se 8 (oito) relacionadas à elaboração deficiente do Projeto Básico simplificado, em afronte ao artigo 4º-E da Lei n. 13.979/2020 e 4 (quatro) referentes à deficiência na fiscalização quando da execução contratual, em afronte aos § 1º e 2º, do art. 67, e art. 66 da Lei n. 8.666/1993.

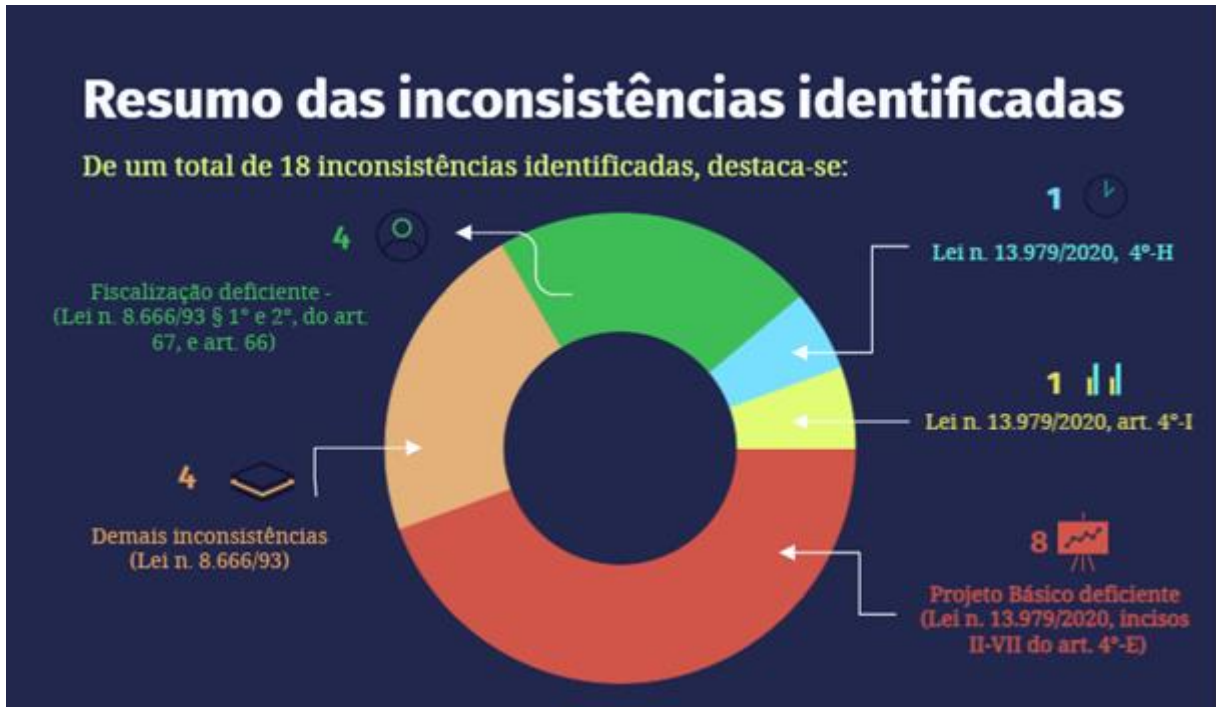


Figura 14. Resumo das principais inconsistências identificadas. Fonte: Elaboração própria.

Apesar da Lei n. 13.979/2020 admitir a apresentação simplificada do termo de referência ou projeto básico, esse instrumento ainda precisa atender alguns requisitos mínimos, sendo fundamental para que as aquisições e contratações sejam precisas. Na análise das inconsistências foi possível observar que mesmo diante da simplificação conferida à esse processo, há um risco de que a urgência da contratação mitigue a complexidade dos estudos técnicos para assegurar que os requisitos sejam cumpridos.

Na amostra selecionada, dos 4 (quatro) contratos analisados, há de se destacar o comportamento consonante em relação à falta de detalhamento na elaboração do Projeto Básico, tal como na pesquisa de preços, que não atendeu ao disposto no inciso VI, do § 1º, do art. 4º-E, da Lei nº 13.979/2020:

“Art. 4º-E

[...]

VI – estimativa de preços obtida por meio de, no mínimo, 1 (um) dos seguintes parâmetros:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
 - b) pesquisa publicada em mídia especializada;
 - c) sites especializados ou de domínio amplo;
 - d) contratações similares de outros entes públicos; ou
 - e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;
- VII – adequação orçamentária.” (Lei n. 13.979, 2020)

Mesmo diante do cenário pandêmico, para que a Administração Pública possa ter um comparativo real do preço praticado no mercado, a elaboração de uma estimativa de preços adequada continua sendo fundamental para o processo licitatório, de forma a evitar assim a contratação com sobrepreço.

No entanto, na amostra analisada, no caso específico das contratações decorrentes da Lei n. 13.979/2020, pode-se observar que a presença do dispositivo 4º-E representou um risco quanto à economicidade no julgamento do gestor. A urgência na composição de um preço, bem como a necessidade de agilidade em todo o processo de contratação, pode levar à falsa ideia de que a celeridade na sua apresentação seja mais importante do que o cuidado para estimá-la.

Nos casos analisados, o TCDF apurou desconformidade quanto aos parâmetros utilizados na estimativa de preços. Considerando a materialidade do valor total do Contrato 069/2020, igual a R\$ 79.449.903,00, foi constatado no ([Relatório Final de Inspeção nº 4/2021 – DIASP3](#)) a existência de sobrepreço, devido ao aumento exorbitante dos valores praticados.

Além disso, no Contrato 079/2020, segundo mencionado na ([Informação nº 117/2020 –DIASP3](#)), a partir da ([Operação Falso Negativo](#)), foi identificado indícios de superfaturamento na apresentação de preços pela contratada, uma vez que a empresa vencedora “vendeu os testes a R\$ 125,00 por unidade para a SES/DF enquanto outros órgãos pagaram, pelo mesmo produto, o valor de R\$ 18,00, o que indica superfaturamento de 42,75% nas aquisições de testes”.

O segundo ponto de grande relevância na análise, tendo em vista, os fatos apresentados e mediante o disposto nos artigos 66 e 67, da Lei n. 8.666/1993, foi a apuração de uma fiscalização deficiente na execução dos 4 (quatro) contratos analisados, justificada principalmente pelo atesto de serviços prestados em desacordo com as cláusulas contratuais, bem como devido as recorrentes denúncias através de notícias midiáticas, como por exemplo:

Tabela 9

Denúncias através de notícias midiáticas – contratações emergenciais

<i>Contrato</i>	<i>Denúncia</i>	<i>Notícia divulgada pela Imprensa</i>
Contrato 069/2020	Inidoneidade do Representante da empresa contratada	https://www.metropoles.com/colunas/grande-angular/dono-da-empresa-que-vai-gerir-hospital-de-campanha-no-df-responde-por-peculato-e-organizacao-criminosa

	Más condições do hospital de campanha	https://globoplay.globo.com/v/8576926/
	Falta de equipamentos médico-hospitalares em leitos no Hospital de Campanha	https://www.metropoles.com/colunas/grande-angular/mp-constata-falta-de-equipamento-no-hospital-de-campanha-e-faz-recomendacao
	Pagamento por leito sem paciente	https://www.metropoles.com/distrito-federal/mp-abre-inquerito-para-investigar-contratacao-de-leitos-de-uti-no-mane
	Denúncia de falta de medicamentos	https://globoplay.globo.com/v/8803462/
Contrato 104/2020	Denúncia de falta de remédios, e falta de pagamentos aos referidos profissionais	https://globoplay.globo.com/v/8843752/
Contrato 079/2020	Operação Falso Negativo	Operação Falso Negativo

Nota. Elaboração própria

Embora as contratações emergenciais realizadas por dispensa de licitação, tenham como fundamento o artigo 4º da Lei n. 13.979/2020, ainda há a necessidade que qualquer bem ou serviço seja recebido com a comprovação de sua prestação. A execução do contrato segue na obrigatoriedade de ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração Pública, de modo que o contratado execute fielmente ao estabelecido, tal como disposto nos termos dos artigos 66 e 67 da Lei n. 8.666/1993.

Ocorre que nas contratações emergenciais, a pressão é intensificada pela urgência com que ações para o enfrentamento da COVID-19 necessitam ser empregadas, e embora o cenário exija celeridade, se o gestor não se cercar de prudência no acompanhamento e fiscalização do contrato executado há um risco na legalidade do processo, uma vez que essa situação representa uma oportunidade para gestores mal intencionados praticarem atos ilícitos.

Com base na análise realizada dos dispositivos da Lei n. 13.979/2020, sendo posteriormente alterada pelas Medidas Provisórias n. 926/2020 e 961/2020, constatou-se que a sua aplicação foi de expressa importância na viabilização das contratações públicas em meio ao estado de calamidade pública. Entretanto, a flexibilização conferida por essa Lei, trouxe ao agente público certa discricionariedade, apontada como um ponto de vulnerabilidade na realização de contratações diretas.

Dessa forma, a partir da investigação dos processos fiscalizatórios analisados, verificou-se por meio dos achados que diante da demanda por uma atuação mais célere dos governos, emergiram novos riscos aos processos licitatórios, o que além de causar danos ao erário acabam por frustrar o objetivo principal de conter as consequências da pandemia.

Ademais, é oportuno salientar a relevância da atuação da mídia na divulgação e fiscalização de casos suspeitos de inconsistências. A publicidade no acesso à essas informações é uma das ferramentas que a sociedade dispõe para realizar o controle social, incentivando uma atuação mais ativa dos órgãos fiscalizatórios. Portanto, existe, nesse cenário de calamidade pública, uma demonstração alinhada à importância de mecanismos de transparência e *accountability*.

No caso da pandemia, as discussões em torno da *accountability* estão vinculadas a um conjunto de medidas que possibilite a prestação de contas e responsabilização por parte dos agentes públicos. Para o (TCU, 2018, pp. 59-60) de todos os controles exercidos, “a transparência é um dos mecanismos mais eficientes e essenciais para o combate a fraude e corrupção”.

Nesse sentido, fica claro que o ponto em comum entre todas as análises é o uso da transparência como ferramenta de prevenção contra possíveis irregularidades. Os resultados mostram que mais do que conhecer os elementos caracterizadores, para se reduzir as inconsistências constatadas é necessário uma ação preventiva, além de uma atuação integrada entre órgãos fiscalizadores e mídia, para que mecanismos de *accountability* e transparência sejam mais efetivos, antecipando o processo de fiscalização no decorrer da contratação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme já exposto, frente a necessidade e urgência de políticas públicas emergenciais no contexto da pandemia, vários dispositivos legislativos foram estabelecidos, como a criação da Lei nº 13.979/2020. A referida norma trouxe como inovação a dispensa de licitação para contratações públicas destinadas ao enfrentamento do novo vírus. Apesar disso, a partir dessa flexibilização e simplificação, sob o argumento da discricionariedade, entende-se que formam-se cenários propícios para a ocorrência de fraudes e práticas suspeitas de corrupção.

Assim, o presente estudo abordou a existência de possíveis inconsistências nas contratações públicas no enfrentamento da COVID-19 celebradas no âmbito da Secretaria de Saúde do Distrito Federal, através de uma análise de 4 (quatro) processos de fiscalização realizados pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal (TCDF).

Foi possível concluir, para amostra analisada, a ocorrência de 18 inconsistências, das quais destaca-se 8 (oito) relacionadas a elaboração deficiente do Projeto Básico simplificado, em afronte ao art. 4º-E da Lei. n. 13.979/2020 e 4 (quatro) relativas a deficiências na fiscalização quando da execução contratual, em afronte aos § 1º e 2º, do art. 67, e art. 66 da Lei n. 8.666/1993.

Ocorre que nas contratações emergenciais, a pressão é intensificada pela urgência com que ações para o enfrentamento da COVID-19 necessitam ser empregadas, e embora o cenário exija celeridade, verificou-se por meio dos achados, que diante da demanda por uma atuação mais célere dos governos, emergiram novos riscos aos processos licitatórios, tais como o risco de uma estimativa de preço inadequada, o que pode levar ao sobrepreço de uma contratação, bem como o risco de uma execução contratual irregular, o que além de causar danos ao erário acabam por frustrar o objetivo principal de conter as consequências da pandemia.

É oportuno salientar que a relevância da atuação da mídia vai além da divulgação de casos suspeitos de inconsistências. Ao expor nos meios de comunicação, informações e denúncias quanto a atuação das autoridades públicas, a mídia opera como um importante instrumento da *accountability* social, reforçando a necessidade dos representantes políticos de cumprirem com as normas de *compliance*, explicarem suas próprias ações (*answerability*) e seguirem o bom uso dos recursos públicos, além de desenvolver o debate público, desencadeando processos de fiscalização e de punição.

Os resultados mostram que mais do que conhecer os elementos caracterizadores, para se reduzir as inconsistências constatadas é necessário uma ação preventiva, bem como uma atuação integrada entre órgãos fiscalizadores e mídia, para que mecanismos de *accountability* e transparência sejam mais efetivos, antecipando o processo de fiscalização no decorrer da contratação.

Por fim, para trabalhos futuros, sugere-se a análise de casos já julgados pelo Tribunal de Contas, de forma que se possa ter acesso ao processo completo, possibilitando a análise mais aprofundada dos processos fiscalizatórios. Há ainda a possibilidade de estudar a relação entre a mídia e *accountability*, na oportunidade de se evitar riscos em outras contratações públicas.

REFERÊNCIAS

- Akutsu, Luiz. (2002). *Sociedade da Informação, Accountability e Democracia Delegativa: investigação em portais de governo no Brasil*. 152 f. (Dissertação de Mestrado em Administração). Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6461/5045>
- Araujo, C. M. (2012). *Corrupção e Accountability: Uma análise sobre a onda de escândalos de corrupção no governo Dilma*. Universidade Federal de Pernambuco. Recuperado de: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18737>
- Assistir Bom Dia DF - Servidores denunciam condições do hospital de campanha do Mané Garrincha online | Globoplay.* (s.d.). Globoplay. Recuperado de: <https://globoplay.globo.com/v/8576926/>
- Bastos, S. Q., Gama, F., & Maciel, A. B. (2022). Mídia (accountability social) e corrupção (transparência) nos municípios brasileiros. *Research, Society and Development*, 11(7), e3811729571. <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i7.29571>. Recuperado de: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/29571>
- Brasil. Advocacia Geral da União. (2009). *Orientação Normativa n. 11/2009*. A contratação direta com fundamento no inc. IV do art. 24 da lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei. Brasília, AGU. Recuperado de: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/cgu/cgu/onsagu>
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2006). *Acórdão n. 1.945, de 18 de outubro de 2006, Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer Costa*. Brasília, TCU. Representação. Impropriedades em procedimento de dispensa de licitação. Procedência. Determinações. Apensamento às contas anuais. Detectadas impropriedades em procedimento licitatório no qual não se apurou dano ao erário tampouco se vislumbrou dolo ou má-fé na atuação dos responsáveis, cumpre expedir determinação corretiva às entidades e órgãos faltosos, promovendo o apensamento dos autos às respectivas contas anuais, sem aplicar multa aos gestores. Recuperado de: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-26182/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2012). *Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação*. (1a ed.) Brasília, TCU. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/guia-de-boas-praticas-em-contratacao-de-solucoes-de-tecnologia-da-informacao-1-edicao.htm>
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2018). *Referencial de combate à fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública*. (2a ed.) Brasília, TCU. Recuperado de: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/A0/E0/EA/C7/21A1F6107AD96FE6F18818A8/Referencial%20combate%20fraude%20corrupcao%202%20edicao.pdf>
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2020). *Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19*. Brasília, TCU. Recuperado de:

<https://comunidade.transparenciainternacional.org.br/asset/86:tibr-recomendacoes-de-contratacoes-emergenciais-covid19?stream=1>

Brito, H., & Costa, A. (2021). *CORRUPÇÃO EM TEMPOS DA COVID-19: o papel do Controle Externo nos desafios provocados pelo atual cenário pandêmico*. *Revista Técnica dos Tribunais de Contas*, 217-240. Recuperado de: <https://publicacoes.irbcontas.org.br/index.php/rttc/article/view/21>

Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30-50. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>

Carvalho Filho, José dos Santos. (2015) *Manual de direito administrativo* (28ª ed.) São Paulo, Atlas. Recuperado de: <https://morumbidireito.files.wordpress.com/2015/09/direito-administrativo-28c2aa-ed-2015-josc3a9-dos-santos-carvalho-filho.pdf>

Castroviejo, Gabriela Gomes Acioli. (2020). *Coronavírus (COVID-19) e dispensa de licitação: análise sob a ótica da Lei nº 13.979/2020*. (vol.19). Fórum de Contratação e Gestão Pública [Recurso Eletrônico]. Belo Horizonte. Recuperado de <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/37814>

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

Da Silva Neto, A. F., Gomes da Silva, J. D., & Gonçalves, R. D. S. (2015). CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO COMO MECANISMO INSTITUCIONAL ESTATAL DE MELHORIA DA ACCOUNTABILITY. *REUNIR Revista de Administração Contabilidade e Sustentabilidade*, 5(3), 93. <https://doi.org/10.18696/reunir.v5i3.384>

Decreto n. 10.593, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Recuperado de <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2020/decreto-10593-24-dezembro-2020-790946-norma-pe.html>

Decreto n. 2.284, de 02 de abril de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do governador do Distrito Federal encaminhada por meio da [Mensagem nº 111, de 31 de março de 2020](#). Recuperado de https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/e953d38145454aed93299571fbfa818c/Decreto_Legislativo_2284_02_04_2020.html

Decreto n. 40.520, de 14 de março de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus, e dá outras providências. Recuperado de http://www.buriti.df.gov.br/ftp/diariooficial/2020/03_Mar%C3%A7o/DODF%20028%2014-03-2020%20EDICAO%20EXTRA/DODF%20028%2014-03-2020%20EDICAO%20EXTRA.pdf

Decreto n. 40.584, de 1º de abril de 2020. Institui medidas de transparência e prioridade aos processos relativos à atual situação de emergência em saúde pública e pandemia declarada pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em decorrência do novo coronavírus (COVID-19), e dá outras providências. Recuperado de https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/d59c09a8ba53421fa6accf119b59b622/Decreto_40584_01_04_2020.html

Decreto n. 6, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm

Decreto n. 9.412, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9412.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.412%2C%20DE%2018%20DE%20JUNHO%20DE%202018&text=Atualiza%20os%20valores%20das%20modalidades,21%20de%20junho%20de%201993.

DF1 | Medicamentos em falta no hospital da PM | Globoplay. (s.d.). Globoplay. Recuperado de: <https://globoplay.globo.com/v/8803462/>

DF2 | Profissionais do hospital de campanha da PM reclamam de salários atrasados no DF/Globoplay. (s.d.). Globoplay. Recebidos de: <https://globoplay.globo.com/v/8843752/>

Dono da empresa que vai gerir hospital de campanha no DF responde por peculato e organização criminosa | Metrôpoles. (s.d.). Metrôpoles | O seu portal de notícias. Recuperado de: <https://www.metropoles.com/colunas/grande-angular/dono-da-empresa-que-vai-gerir-hospital-de-campanha-no-df-responde-por-peculato-e-organizacao-criminosa>

Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby; Fernandes, Maurílio Jacoby; Teixeira, Paulo Roberto; Torres, Ronny Charles L. (2020). *Direito provisório e a emergência do Coronavírus: ESPIN – COVID-19: critérios e fundamentos: Direito Administrativo, Financeiro (Responsabilidade Fiscal), Trabalhista e Tributário: um mundo diferente após a COVID-19.* Belo Horizonte, Fórum.

Flor, Jackson Fabiano Oliveira. (2020) *O regime emergencial de contratações públicas como medida de enfrentamento à pandemia da covid-19 no Brasil.* (Trabalho de Conclusão de Curso). Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, Pernambuco, PB – Brasil. Recuperado de: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/17359>

Fonseca, C. S. M. da. (2016). Accountability Social – Um Instrumento de Participação Ativa da Sociedade na Vida Pública. *Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos*, 2(1), 192. Recuperado de: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistateoriasdemocracia/article/view/1112>

Gil, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social.* (5a ed.). São Paulo, Atlas.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/df/.html?>

Justen Filho, Marçal. (2009). *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. (13a ed.) São Paulo, Dialética.

Justen Filho, Marçal. (org). (2020). *Covid-19 e o direito brasileiro*. (1a ed.). Curitiba: Justen, Pereira, Oliveira & Talamini, Edição Kindle.

Kaufmann, D. (2003). *Rethinking governance: empirical lessons challenge orthodoxy*. Macroeconomics, University Library of Munich, Germany.

[Lei n. 12.462, de 4 de agosto de 2011](#). Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm

[Lei n. 13.979, de 6 de fevereiro de 2020](#). Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm

[Lei n. 14.035, de 11 de agosto de 2020](#). Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para a aquisição ou contratação de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14035.htm

[Lei n. 14.065, de 30 de setembro de 2020](#). Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos realizados no âmbito da administração pública; adequa os limites de dispensa de licitação; amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020; e altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L14065.htm

[Lei n. 8.666, de 21 de março de 1993](#). Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

[Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002](#). Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm

Licitações - Secretaria de Saúde do Distrito Federal. (s.d.). Secretaria de Saúde do Distrito Federal. Recuperado de: <https://www.saude.df.gov.br/licitacoes-e-contratos/>

Lima, Luiz Henrique; Godinho, Heloísa Helena Antonacio M.; Sarquis, Alexandre Manir Figueiredo (Coord.). (2021). *Os desafios do controle externo diante da pandemia da COVID-19: estudos de ministros e conselheiros substitutos dos Tribunais de Contas.* Belo Horizonte: Fórum.

Maia, R. C. M. (2006). Mídia e diferentes dimensões da Accountability. *E-Compós*, 7. Recuperado de: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/113> <https://doi.org/10.30962/ec.113>

Maia, R. C. M. (2006). *Mídia e diferentes dimensões da Accountability.* *E-Compós*, 7. <https://doi.org/10.30962/ec.113>

Malhotra, N. (2001). *Pesquisa de marketing.* (3a ed.). Porto Alegre, Bookman.

Medida provisória n. 926-20, de 20 de março de 2020. Altera a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para dispor sobre procedimentos para aquisição de bens, serviços e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv926.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20926%2C%20DE%2020%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202020&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2013.979,import%C3%A2ncia%20internacional%20decorrente%20do%20coronav%C3%ADrus.

Medida provisória n. 961-20, de 6 de maio de 2020. Autoriza pagamentos antecipados nas licitações e nos contratos, adequa os limites de dispensa de licitação e amplia o uso do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv961.htm

Medida provisória n. 966-20, de 13 de maio de 2020. Dispõe sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia da covid-19. Recuperado de https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm

MP abre inquérito para investigar contratação de leitos de UTI no Mané | Metrôpoles. (s.d.). Metrôpoles | O seu portal de notícias. Recuperado de: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/mp-abre-inquerito-para-investigar-contratacao-de-leitos-de-uti-no-mane>

MP constata falta de equipamento no Hospital de Campanha e faz recomendação | Metrôpoles. (s.d.). Metrôpoles | O seu portal de notícias. Recuperado de: <https://www.metropoles.com/colunas/grande-angular/mp-constata-falta-de-equipamento-no-hospital-de-campanha-e-faz-recomendacao>

MPDFT - Gaeco deflagra nova fase da operação Falso Negativo. (s.d.). MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Recuperado de: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2021/noticias-covid-2021/12824-gaeco-deflagra-nova-fase-da-operacao-falso-negativo>

- MPDFT - NOTA À IMPRENSA - 2ª fase da Operação “Falso Negativo”. (s.d.). MPDFT - Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Recuperado de: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2020/noticias-covid/12306-nota-a-imprensa-2-fase-da-operacao-falso-negativo>
- Naves, Fernanda de Moura Ribeiro. (jan.-jun. 2020). O controle da transparência das contratações públicas durante a pandemia. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Goiás*. (Vol.2 n. 3). Belo Horizonte. Recuperado de: <https://revcontext.tce.go.gov.br/index.php/context/article/view/57/55>
- Niebuhr, Joel de Menezes. (2020). *Regime Emergencial de Contratação Pública para o Enfrentamento à Pandemia de COVID-19*. Belo Horizonte, Fórum.
- O’Donnell, G. (1998). *Horizontal Accountability in New Democracies*. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-26.
- Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. (2015). *Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática*. (4a ed.) São Paulo, Método. Recuperado de: <https://www.solicitacao.com.br/files/conteudo/29/-licitacoes-e-contratos-administrativos---teoria-e-pratica---rafael-carvalho---2015-1.pdf>
- Peruzzotti, E. ;., & Smulovitz, C. (2001). *Accountability social: la otra cara del poder. Em Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas (p. 23–52). Recuperado de: https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/PERUZZOTTIcontrolando_la_politica_caps_1_2_y_3.pdf
- Pinho, J. A. G. de, & Sacramento, A. R. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de administração pública*, 43(6), 1343–1368. <https://doi.org/10.1590/s0034-76122009000600006>. Recuperado de: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898>
- Raupp, F. M., & Pinho, J. A. G. de. (2013). Accountability em câmaras municipais: uma investigação em portais eletrônicos. *RAUSP-Revista de Administração*, 48(4), 770–782.
- [Resolução n. 333, de 29 de abril de 2020](#). Dispõe sobre a fiscalização pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal das contratações realizadas pelo Governo do Distrito Federal para o enfrentamento da emergência em saúde pública decorrente do novo coronavírus (SARS-COV-2), agente causador da Covid-19. Recuperado de: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/8e34d6c472b34f28b25a3cbd5532da43/tcdf_res_333_2_020.html
- ROBL FILHO, Ilton Norberto. (2013). *Conselho Nacional de Justiça: Estado Democrático de Direito e accountability*. Saraiva, São Paulo.
- Schedler, A. (1999). *Conceptualizing Accountability*. Em A.;Schedler,;. Larry, & F. Mark (Orgs.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Colorado: Lynne Rienne (p. 13–28)

Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. (3a ed.). Porto Alegre, Bookman.

Apêndice A - Processo Fiscalizatório: [00600-00000439/2020-16](#) • **CONTRATO: 063/2020****• CONTRATO: 063/2020**

- **Processo Fiscalizatório:** [00600-00000439/2020-16](#)
- **Órgão Fiscalizador:** Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF
- **Empresa:** BRB SERVIÇOS S/A
- **CNPJ:** 12.857.569/0001-80

Objeto de Licitação: Contratação emergencial (por 180 dias, improrrogáveis) de central telefônica ativa e receptiva para atendimento aos usuários cadastrados nos núcleos do Componente Especializado - NFCE (farmácias de Alto Custo) da GCEAF/DIASF/SESDF, contemplando agendamento, entregas de medicamentos em domicílio e fornecimento de mão de obra especializada de nível médio para atividades relacionadas à separação e transporte dos medicamentos, de acordo com a legislação sanitária vigente.

Modalidade de Licitação: Dispensa de Licitação Fundamentada na Lei nº 13.979/2020 (Lei do COVID 19)

Valor: R\$ 10.815.750,36

Sinopse da Fiscalização: Representação nº 12/2020–CF, com pedido de medida cautelar, em face da contratação direta e emergencial (por 180 dias, improrrogáveis), realizada pela SES/DF para serviço de central telefônica ativa e receptiva para atendimento aos usuários cadastrados nos núcleos do Componente Especializado - NFCE (Farmácias de Alto Custo) da GCEAF/DIASF/SESDF, contemplando agendamento e entrega de medicamento em domicílio aos usuários cadastrados. Dispensa de Licitação 03/2020. Contrato 63/2020.

Fase do Processo: Recurso – Mérito

Análise: O presente processo de fiscalização continua em andamento, entretanto, após análise na tramitação do processo foi possível obter a Matriz de Responsabilização elaborada a partir da Decisão nº 4.226/2020, onde são relacionadas as ilegalidades apontadas juntamente com os responsáveis, bem como o nexo de causalidade e outras informações, que juntamente com outros documentos do processo serão elencadas a seguir:

1. Não apresentação de memória de cálculo para estabelecer os quantitativos do

Projeto Básico, em afronta ao § 4º, do art. 7º, da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, bem como, por analogia, ao inciso II, do §7º, do art. 15 da referida Lei e ao princípio da eficiência.

A Medida Provisória nº 926/2020, ao alterar a Lei nº 13.979/2020 afastou algumas regras previstas na Lei nº 8.666/93, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado de acordo com o inciso IV do §1º do artigo 4º-E.

“ a) Projeto básico simplificado (ou termo de referência simplificado), contendo os elementos indicados no art. 4º-E, §1º da Lei nº 13.979/2020, aprovado pela autoridade competente (art. 7º, §2º, I, Lei 8.666/93), contendo orçamento detalhado (art. 7º, §2º, II, Lei 8.666/93).” (Lei 13.979, 2020)

O Parecer Referencial nº 002/2020 – PGDF/PGCONS destaca que a Planilha de Formação de Preços elaborada pela sociedade empresária BRB Serviços S/A, para fins de estabelecer o valor estimado/definição do preço de referência da Dispensa de Licitação nº 03/2020, não se encontra elencada entre os parâmetros para realização de pesquisa de preços indicados no art. 4º, do Decreto nº 39.453/2018, além de conter inconsistências, também não detalhou a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado. São apontadas as seguintes inconsistências na Planilha de Formação de Preços:

- i. composição de custos de encargos sociais e trabalhistas acima do percentual permitido pelo TCDF;
- ii. composição de custos de BDI superior ao percentual permitido pelo TCDF;
- iii. inclusão de despesa sem a composição de seus custos unitários (instalação de call center, telefonia e entrega de medicamentos em casa); e
- iv. ausência dos custos relativos ao fornecimento de mão de obra especializada de nível médio para atividades relacionadas à separação e acondicionamento dos medicamentos (7 colaboradores – 2 para cada farmácia de alto custo e 1 encarregado operacional).

Nesse sentido, foi elaborada pelo Corpo Técnico do TCDF, uma planilha que evidencia a existência de possível sobrepreço mensal entre a proposta da contratada e o valor apurado pelo Corpo Técnico, no valor de R\$ 304.235,46 (o que indica um sobrepreço de cerca de 20%). ([Informação nº 70/2020 – DIASP3](#))

Grupos	Proposta (a)		Proposta Recalculada (b)		Limites TCDF (c)		Diferença (a-c)
	%	R\$	%	R\$	%	R\$	R\$
G1		76.040,04		76.040,04		76.040,04	0,00
G2.1+G2.2+G3+G4	85,38	64.924,81	85,38	64.924,81	72,91	55.440,79	9.484,02
G2.3		49.106,57		49.106,57		49.106,57	0,00
G5		972.020,00		972.020,00		972.020,00	0,00
BDI (G6)	55,12	640.533,66	51,45	597.918,06	30,00	345.782,22	294.751,44
Valor Mensal Total		1.802.625,08		1.760.009,48		1.498.389,62	304.235,46

Nota: Fonte: [Informação nº 70/2020 – DIASP3](#)

2. Ausência de indicação de todos os elementos necessários para caracterizar o serviço contratado, em afronta ao inciso IX, do art. 6º, da Lei nº 8.666/1993.

A caracterização do serviço a ser contratado deve ser elaborada, de acordo com a Lei 8.666/93, a partir de estudos técnicos preliminares, com base no aspecto qualitativo e na dimensão quantitativa do objeto, possibilitando a definição de elementos suficientes à necessidade identificada.

“ Art. 6º Para fins desta lei, considera-se:

[...] IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos”. (Lei n. 8.666, 1993)

Entretanto, de acordo com a [Informação nº 70/2020 – DIASP3](#), o projeto básico da Dispensa de Licitação nº 03/2020 não trouxe todos os elementos necessários para caracterizar o serviço contratado, como por exemplo:

“a) Central telefônica ativa e receptiva: i. tipos de Equipamentos de Proteção Individual – EPI a serem fornecidos; ii. ações de treinamento relativas à higiene das mãos e à colocação, bem como à remoção, dos EPI de forma segura.

b) Entrega de medicamentos em domicílio: i. higienização dos veículos a serem utilizados; ii. tipos de Equipamentos de Proteção Individual – EPI a serem fornecidos; iii. procedimentos a serem adotados, antes e após cada entrega a ser efetuada, pelos funcionários responsáveis pelo serviço; iv. ações de treinamento relativas à higiene das mãos e à colocação, bem como à remoção, dos EPI de forma segura.” (Informação nº 70/2020 – DIASP3)

Além disso, no que se refere à entrega de medicamentos em domicílio, o Projeto Básico não detalhou o quantitativo de medicações por Região Administrativa, indicando

apenas o quantitativo superior a 15.000 (quinze mil) entregas mensais. Essas carências de detalhamento além de tornar o projeto básico incompleto em relação ao que estabelece a Lei nº 8.666/1993, impede a elaboração de propostas de outras empresas interessadas.

3. Fiscalização deficiente, em afronta ao disposto nos §§ 1º e 2º, do art. 67, c/c art. 66, c/c da Lei nº 8.666/1993.

Apesar do Projeto Básico - SES/SUAG/CEIC vedar a subcontratação dos serviços pela empresa contratada, no seu item 24:

Projeto Básico - SES/SUAG/CEIC

[...]

24. DAS OBRIGAÇÕES

[...]

24.2. DA CONTRATADA

[...] 24.2.25. A Empresa ou Instituição CONTRATADA, não poderá subcontratar os funcionários a serem alocados nos serviços objeto do contrato, bem como não poderá subcontratar ou associar-se ou consorciar-se ou estabelecer aliança ou parceria com terceiros para a execução dos serviços e para prover os recursos de infraestrutura previstos neste documento;

E o Despacho SES/SUAG/CEIC (42140721) informar sobre a retificação do contrato, tendo em vista que foi inserida no Item 3 a cláusula da Subcontratação, permitindo que a empresa a realizasse. O Contrato nº 063/2020 – SES/DF. proibiu expressamente a subcontratação de parte do serviço contratado.

Contrato nº 063/2020 – SES/DF (38082098)

[...]

CLÁUSULA DÉCIMA PRIMEIRA – DAS OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES DA CONTRATADA

11.1. São obrigações da CONTRATADA:

[...]

XXVII. A CONTRATADA, não poderá subcontratar os funcionários a serem alocados nos serviços objeto do contrato, bem como não poderá subcontratar ou associar-se ou consorciar-se ou estabelecer aliança ou parceria com terceiros para a execução dos serviços e para prover os recursos de infraestrutura previstos neste Contrato;

Entretanto, o MPjTCDF, via [OFÍCIO Nº 195/2020-G2P](#), noticiou denúncia recebida em sua Ouvidoria informando que a empresa BRB Serviços (Contrato 63/2020) teria subcontratado a empresa UNIHEALTH LOGÍSTICA HOSPITALAR LTDA (CNPJ: 07.312.223/0001-33).

Á vista disso, a partir das análises efetuadas nos processos, a [Informação nº 61/2021-](#)

[DIASP3](#) esclareceu que “foi possível identificar que a empresa BRB Serviços S. A. subcontratou os serviços de logística para coleta dos kits para armazenamento e posterior entrega para os usuários primeiramente com a empresa Unihealth Logística Hospitalar Ltda. que subcontratou a empresa Águila Transportadora para realizar a entrega em domicílio (quarteirização) e, posteriormente, subcontratou a sociedade empresária Dala Transportes Ltda – ME.”

Portanto, a subcontratação total do serviço de entregas de medicamentos em domicílio, inclusive com a quarteirização do serviço pela empresa subcontratada, contrariou o disposto no subitem XXVII, do item 11.1 do Contrato nº 063/2020 – SES/DF.

Dessa forma, nos termos do art. 66, da Lei nº 8.666/1993, bem como o disposto no princípio da legalidade, insculpido no art. 37, da CF/88, o contrato firmado pela Administração deverá ser fielmente executado pelas partes, nesse sentido, a BRB Serviços S. A. não poderia ter subcontratado parte do serviço.

4. Ausência de justificativa para o não parcelamento do objeto, em afronta ao disposto no § 1º, do art. 23, da Lei nº 8.666/1993.

A [Informação nº 70/2020 – DIASP3](#), destaca a obrigatoriedade diante da possibilidade do parcelamento do objeto, nos termos do § 1º do artigo 23 da Lei nº 8.666/1993:

“ Art. 23

[...]

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.” (Lei n. 8.666, 1993)

Ademais, a Decisão Normativa TCDF nº 2/2012 estabelece, no item 1 da subalínea “a.2”, a responsabilidade do administrador em demonstrar as circunstâncias que justifiquem o não parcelamento do objeto:

“Art. 1º. Os órgãos e entidades do Distrito Federal, nas licitações e contratações públicas que venham a realizar, deverão:

[...]

Quanto ao parcelamento:

[...]

a.2. Observar que: 1 - verificada a divisibilidade material do objeto a ser licitado, cabe

ao administrador, caso não o parcele em itens ou licitações distintas, demonstrar previamente e no processo administrativo da licitação, a ausência das circunstâncias previstas no art. 23, §1º da Lei nº 8.666/93.” (TCDF, 2012)

A quarteirização do serviço pela empresa subcontratada, bem como a possibilidade de divisão material do objeto, comprovada pela forma como os serviços contratados foram planejados ainda na fase interna: 1) agendamento; 2) entregas de medicamentos em domicílio, incluindo o fornecimento de mão de obra especializada de nível médio; e 3) fornecimento de mão de obra especializada de nível médio para atividades relacionadas à separação dos medicamentos; demonstram a viabilidade econômica do parcelamento.

Mesmo diante da possibilidade de divisibilidade material, o objeto contratado na Dispensa de Licitação nº 03/2020 não foi parcelado nos termos da Lei nº 8.666/1993. Não obstante, o Corpo Técnico do TCDF “não localizou a documentação relativa à demonstração da ausência das circunstâncias previstas no mencionado dispositivo, consoante estabelece o item 1, da subalínea “a.2”, da Decisão Normativa TCDF nº 2/2012”.

Fato esses, que demonstrados na [Informação nº 61/2021-DIASP3](#), comprovam a elaboração do Projeto Básico “sem observar o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e sem observar a ampliação da competitividade”.

5. Projeto básico deficiente, em afronta ao disposto no inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/1993.

O inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/1993, dispõe que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.

Conforme exposto na [Informação nº 70/2020 – DIASP3](#), o projeto básico da Dispensa de Licitação nº 03/2020 “não detalhou os custos unitários das seguintes despesas inseridas no Grupo 5 – CUSTO DE CONTRATAÇÃO LOGÍSTICA, a saber: A – INSTALAÇÃO DE CALLCENTER, B – TELEFONIA e C – ENTREGA DE MEDICAMENTOS EM CASA.”

Portanto, a ausência de planilhas orçamentárias detalhando a composição do preço final do objeto, bem como seus custos unitários, fora contrariar os normativos legais citados, “acarreta a impossibilidade dos licitantes terem noção da dimensão do serviço a ser licitado para avaliar se poderão ou não participar do certame.”

- 6. Pesquisa de preço inadequada, afronta ao disposto na alínea "e", do inciso VI, do § 1º, do art. 4º-E, da Lei nº 13.979/2020, c/c art. 4º, do Decreto nº 39.453/2018 (Regulamenta a Lei distrital nº 5.525, de 26 de agosto de 2015, que estabelece que, em compras e contratações de bens e serviços, qualquer que seja a modalidade de licitação, o valor a ser pago não seja superior à média de preços do mercado, no âmbito do Distrito Federal).**

De acordo com a [Informação nº 61/2021-DIASP3](#), o procedimento adotado pela SES/DF, para estabelecer o valor estimado/definição do preço de referência da Dispensa de Licitação nº 03/2020, não se encontra elencado entre os parâmetros para realização de pesquisa de preços indicados no art. 4º, do Decreto nº 39.453, de 14.11.2018, tampouco atende o disposto no inciso VI, do § 1º, do art. 4º-E, da Lei nº 13.979/2020.

“Art. 4º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - relatório de pesquisa de preços de produtos com base nas informações da Nota Fiscal eletrônica - NFe;

II - preços públicos referentes a aquisições ou contratações similares realizadas pelo Distrito Federal e demais entes públicos;

III - pesquisa junto a fornecedores;

IV - pesquisa publicada em mídias ou sítios especializados ou de domínio amplo.

Parágrafo único. A opção pela utilização de outro parâmetro de pesquisa ou método para obtenção do valor de referência deverá ser descrita e justificada nos autos pelo gestor responsável.” (Lei n. 13.979, 2020)

Ocorre que o documento denominado “Planilha DETALHADA de Estimativa de Preços”, além de ter sido elaborado durante a fase externa do certame, contrariamente ao disposto no inciso I, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/1993, utilizou parâmetros para a estimativa de preços que não representam o preço de mercado e não constam entre aqueles listados nas legislações citadas anteriormente.

Cabe destacar que as propostas de preço, ainda que tenham sido fundamentadas na Lei nº 13.979/2020, a exemplo da Proposta BRB SERVIÇOS Nº 20032020 (Doc. SEI/GDF 37825188) e da Proposta da ABL System Consultoria e Informática Ltda. (Doc. SEI/GDF 37825296), que foram utilizadas indevidamente para a estimativa de preço, não se confundem com o parâmetro “pesquisa junto a fornecedores”, previsto tanto no inciso VI, do § 1º, do art. 4º-E, da Lei nº 13.979/2020, bem como previsto no inciso III, do art. 4º, do Decreto nº 39.453/2018, que deve ser utilizado para definir o valor de referência a ser adotado na aquisição de bens e na contratação de serviços. [[Informação nº 61/2021-DIASP3](#), item 90].

Apêndice B - Processo Fiscalizatório: [00600-00001273/2020-55](#) • CONTRATO: 069/2020

• CONTRATO: 069/2020

- **Processo Fiscalizatório:** [00600-00001273/2020-55](#)
- **Órgão Fiscalizador:** Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF/ Controladoria Geral da União – CGU (Operação Grabato)
- **Empresa: HOSPITAL SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM ALOJAMENTO LTDA**
- **CNPJ:** 22.033.994/0001-85

Objeto de Licitação: Contratação emergencial de Serviço de Gestão Integrada de 173 (cento e setenta e três) leitos de Enfermaria Adulto sem suporte de oxigenioterapia + 20 Leitos de Suporte Avançado + 04 Leitos de emergência (sala vermelha), por preço global, compreendendo a locação de equipamentos, gerenciamento técnico, assistência médica multiprofissional (de forma ininterrupta), com manutenção e insumos necessários para o funcionamento dos equipamentos (incluindo computadores e impressoras) e atendimento dos pacientes (medicamentos, materiais, alimentação) a ser estruturado em local disponibilizado pela Contratante para o enfrentamento ao COVID-19.

Modalidade de Licitação: Dispensa de Licitação Fundamentada na Lei nº 13.979/2020 (Lei do COVID 19)

Valor: R\$ 79.449.903,00

Sinopse da Fiscalização: Representação 20/2020-CF. Representação acerca da gestão integrada do Hospital de Campanha no Mané Garrincha, objeto do Contrato 69/2020, firmado com a empresa HOSPITAL SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL SEM ALOJAMENTO LTDA (CNPJ nº 22.033.994/0001-85), cujo objeto consiste na "Gestão Integrada de 173 (cento e setenta e três) leitos de Enfermaria Adulto sem suporte de oxigenioterapia + 20 Leitos de Suporte Avançado + 04 Leitos de emergência (sala vermelha), por preço global, compreendendo a locação de equipamentos, gerenciamento técnico, assistência médica multiprofissional (de forma ininterrupta), com manutenção e insumos necessários para o funcionamento dos equipamentos (incluindo computadores e impressoras) e atendimento dos pacientes (medicamentos, materiais, alimentação) a ser estruturado em local disponibilizado pela Contratante para o enfrentamento ao COVID-19". Processo GDF nº 00060-

00137001/2020-47.

Fase do Processo: Processo Arquivado

Análise: Ainda que o processo fiscalizatório esteja em andamento, a partir do Relatório de Inspeção nº 06/2020 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF e outros desdobramentos no processo, foi possível obter a Matriz de Responsabilização, que elaborada pelo Corpo Técnico do TCDF, permite a visualização das inconsistências apontadas, assim listadas:

1. Elaboração de projeto básico sem a estimativa de preço - afronta ao inciso VI, do § 1º, do art. 4º - E, da Lei nº 13.979/2020.

Ao analisar o [Relatório Final de Inspeção nº 4/2021 – DIASP3](#) constatou-se que o certame teria recebido apenas a proposta da empresa vencedora, fato que, por si só, não representa inconsistência, sobretudo nas ações relacionadas ao combate à Covid-19. Entretanto, embora a Lei nº 13.979/2020 não mencione a necessidade de mais de uma proposta, há no regulamento, disposto no art. 4º-E, § 1º, VI, regras quanto à elaboração do Projeto Básico, bem como parâmetros para a realização da estimativa de preço.

“Art. 4º- E Nas contratações para aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência que trata esta Lei, será admitida a apresentação de termo de referência simplificado ou de projeto básico simplificado.

§ 1º O termo de referência simplificado ou o projeto básico simplificado a que se refere o caput contera:

[...]

VI - Estimativas dos preços obtidos por meio de, no mínimo, um dos seguintes parâmetros:

- a) Portal de Compras do Governo Federal;
- b) pesquisa publicada em mídia especializada;
- c) sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo;
- d) contratações similares de outros entes públicos; ou
- e) pesquisa realizada com os potenciais fornecedores;

[...]

§ 2º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será dispensada a estimativa de preços de que trata o inciso VI do caput.” (Lei n. 13.979, 2020)

Ocorre que a pesquisa de preços da Dispensa de Licitação nº 08/2020, além de ter sido elaborada durante a fase externa do certame, não atende o disposto no inciso VI, do § 1º, do art. 4º-E, da Lei nº 13.979/2020, visto que não foi encontrado pelo Corpo Técnico qualquer estimativa de preços realizada em conformidade com a legislação, tampouco justificativa da

autoridade competente, para que fosse dispensada a estimativa de preços (§ 2º do art. 4º-E da Lei nº 13.979/2020), sendo insuficientes para tal fim os documentos apresentados para justificar os preços praticados.

Entende-se que contrariamente ao adotado pela SES-DF, os parâmetros utilizados para a estimativa de preços devem constar entre aqueles listados nas legislações anteriormente citadas, bem como nas regras locais, como o previsto no inciso III, do art. 4º, do Decreto nº 39.453/2018, que se opõe ao pagamento em valor superior à média de preços no mercado em contratações realizadas no âmbito do Distrito Federal, o que permite a definição de um valor de referência nas contratações públicas.

2. Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários- afronta ao inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/1993.

Segundo a [Informação nº 41/2020 – DIASP3](#), o Projeto Básico simplificado elaborado pela SES/DF, define o “menor preço global” como critério de aceitabilidade de preço, porém, “embora a convocação das empresas para participar do certame, exija o preço unitário de cada item, a Secretaria aglutinou toda a contratação em um único item.”

Ademais, de acordo com a [Informação nº 38/2020-GPCF](#), não existe no Projeto Básico a discriminação dos custos de operacionalização em planilha de orçamento detalhada, e o valor médio da diária do leito sairá por R\$ 2.240,55, independente do grau de complexidade, corroborando com a inconsistência apontada na Representação nº 20/2020 – GPCF, quanto à ausência de especificação dos valores dos leitos de acordo com o grau de complexidade.

A presente inconsistência, apontada no Parecer Referencial SEI-GDF nº 002/2020 – PGDF/PGCONS, contraria o disposto no inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/1993, que determina a necessidade de um orçamento detalhado na elaboração do projeto básico simplificado:

“Art. 7º

[...]

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

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os

seus custos unitários.” (Lei n. 8.666, 1993)

Cabe destacar que, segundo o Relatório de Inspeção nº 06/2020-DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, a manifestação apresentada pela SES/DF não refutou a falta de especificação dos valores dos leitos, não sendo suficiente para alterar as inconsistências identificadas, “o que pode comprometer a economicidade da contratação, no caso de futuros aditivos.”

3. Ausência de justificativa do preço contratado – afronta ao inciso III, do art. 26, da Lei nº 8.666/1993.

O Parecer Referencial nº 02/2020-PGDF/PGCONS da PGDF, esclareceu que embora as presunções estabelecidas no art. 4º-B da Lei nº 13.979/2020 tornem desnecessária a justificativa relacionada à “caracterização da situação emergencial”, é necessário o cumprimento das exigências do art. 26, parágrafo único, II e III da Lei nº 8.666/1993, isto é, a justificativa do preço.

Não obstante, devem ser observadas, as regras locais que estabelecem regras para as contratações de bens e serviços no âmbito do Distrito Federal, como no disposto no Decreto nº 39.453/2018, o qual dispõe que “qualquer que seja a modalidade de licitação, o valor a ser pago não pode ser superior à média de preços do mercado”.

Mesmo assim, no [Relatório Final de Inspeção nº 4/2021 – DIASP3](#), foi verificado que a SES-DF utilizou a metodologia do Programa Nacional de Gestão de Custos – PNGC, com a metodologia de Custeio por Absorção, a qual absorve os custos fixos no apontamento do custo final. Fato esse, que clarifica o despreparo dos cálculos efetuados pela SES/DF, visto que, “os custos fixos de um hospital de campanha, como é o caso do Hospital de Campanha Mané Garrincha, são diferentes dos custos fixos dos hospitais utilizados como parâmetro”.

Ainda, de acordo com o informado, o hospital HRAN foi utilizado como parâmetro para o estabelecimento do custo “leito/dia” para o Hospital de Campanha Mané Garrincha. No entanto, foram identificadas algumas divergências no cálculo do “leito/dia” no HRAN feitos pela SES-DF em relação aqueles efetuados através da análise do Corpo Técnico do TCDF.

Inicialmente, foi feito um levantamento do “percentual do custo médio dos custos indiretos”, visto que o HRAN não possuía despesas referentes ao custo indireto (2º rateio),

daí, chegou-se na variação de 36% (trinta e seis por cento) de custo indireto sobre o valor de R\$ 1.898,17, aumentando o custo do “leito/dia”, de R\$ 2.321,14 para R\$ 2.335,86, (p. 231 do Ofício nº 6796/2020-SES/GAB). Ainda considerando a metodologia aplicada pela SES-DF, retirando do cálculo o valor dos leitos pediátricos, o valor do “leito/dia” passaria de R\$ 2.335,86 para R\$ 2.411,86.

Considerando o inciso XI, da CLÁUSULA DÉCIMA do Contrato nº 069/2020 – SES/DF, também foram retiradas no cálculo, as despesas que integram os centros de custo relativos a: “Material de Consumo”, “Serviços de Terceiros” e “Despesas Gerais”, o que reduziria o custo do leito para R\$ 2.258,77, conforme demonstrado a seguir:

Custos do HRAN, retiradas as despesas previstas na Cláusula Décima, XI, do Contrato³⁰ (R\$)

Centro de Custo	Clínica Cirúrgica	Clínica Médica	Cirurgia Ginecológica	Obstetrícia (Maternidade)	TOTAL
Pessoal	962.110,90	1.974.762,57	124.688,50	411.815,63	3.473.377,59
Material de Consumo	48.415,82	82.206,37	5.654,94	934,74	137.220,87
Serviços de Terceiros	201.705,10	295.960,09	14.910,73	126.239,60	638.815,51
Despesas Gerais	265,37	312,35	29,49	76,47	683,67
TOTAL	1.212.497,18	2.353.241,38	145.283,65	539.075,44	4.250.097,64
Leitos	10	58	5	25	98
Leito/Dia	4.041,66	1.352,44	968,56	718,77	1.445,61
Custos Indiretos	2.273,43	760,75	544,81	404,31	813,16
Leito/Dia com Custos Indiretos	6.315,09	2.113,18	1.513,37	1.123,07	2.258,77

Nota: Fonte: [Relatório Final de Inspeção nº 4/2021 – DIASP3](#)

Além disso, o Corpo Técnico realizou cálculos tomando como amostra dados referente ao mês de agosto, já que, nesse período, o hospital estava com o máximo de ocupação de leitos e de utilização de mão de obra. Ne investigação, fora constatado conforme Nota Fiscal de Serviços Eletrônica – NFSe nº 543, p. 9 do Processo SEI nº 00060-00387138/2020-4131, o pagamento total de R\$ 13.241.650,50 à contratada, sem contar a remuneração dos médicos, que não foi apresentada.

Aplicando o percentual, já estabelecido, de 36% de custos indiretos sobre o valor total, chega-se a um resultado de “R\$ 1.029.890,39 de custos indiretos, e R\$ 2.860.806,65 de custo total, sem contar a remuneração dos médicos, que não foi apresentada”.

Ao comparar o resultado do custo total obtido pela análise do TCDF, com o valor da NFSe nº 543, relativa à competência agosto/2020, pode-se inferir o pagamento de R\$ 10.380.843,85, sem comprovação da despesa a ser liquidada. Considerando a materialidade

do valor total do Contrato, R\$ 79.449.903,00, “estaríamos diante de expressivas somas sem comprovação documental”.

$$\text{R\$ } 13.241.650,50 - \text{R\$ } 2.860.806,65 = \text{R\$ } 10.380.843,85$$

Fatos esses, que além de demonstrarem a fragilidade dos cálculos efetuados pela SES/DF, representam a existência de sobrepreço, devido ao aumento exorbitante dos valores praticados, na formulação da proposta de preços apresentados pela sociedade empresária Hospital Serviços de Assistência Social sem Alojamento Ltda.

4. Fiscalização deficiente - em afronta ao disposto nos §§ 1º e 2º, do art. 67, c/c art. 66, c/c da Lei nº 8.666/1993.

Antes de elucidar os principais pontos tratados no processo quanto à fiscalização deficiente do contrato, fez-se necessário destacar os seguintes fatos quanto à execução do contrato:

- Inidoneidade do Representante da empresa contratada: Há indícios acerca da inidoneidade do responsável pela empresa contratada, amparados por uma notícia divulgada pela imprensa e noticiada pelo Ofício nº 202/2020, dado que, segundo a notícia, o “sócio-administrador da empresa teria seu nome vinculado a acusação de peculato e organização criminosa, por suposto dano causado aos recursos públicos da saúde do Estado do Amazonas.” <https://www.metropoles.com/colunas/grande-angular/dono-da-empresa-que-vai-gerir-hospital-de-campanha-no-df-responde-por-peculato-e-organizacao-criminosa>
- Más condições do hospital de campanha: O Ofício nº 255/2020 “informou sobre notícia jornalística de denúncias sobre más condições do hospital, falta de materiais básicos (máscaras N95, material de carrinho de parada, oxigênio, kits de intubação) e de profissionais que estariam desistindo de dar plantões na unidade.” (Relatório Final de Inspeção nº 4/2021 – DIASP3) <https://globoplay.globo.com/v/8576926/>
- Falta de equipamentos médico-hospitalares em leitos no Hospital de Campanha Mané Garrincha: O Ofício nº 351/2020-GPCF e o Ofício nº 369/2020-GPCF trouxeram informações sobre leitos sem oxigenoterapia, e sobre falta de equipamentos médico-hospitalares em leitos com suporte respiratório avançado e de enfermaria, sem que houvesse a devida avaliação do responsável técnico da SES/DF. <https://www.metropoles.com/colunas/grande-angular/mp-constata-falta-de-equipamento-no-hospital-de-campanha-e-faz-recomendacao>

- Pagamento por leito sem paciente: “Por intermédio do Ofício nº 415/2020-GPCF o MPJTCDF relatou denúncia de que o GDF estaria pagando por leito sem paciente no Hospital de Campanha no Estádio Mané Garrincha (Arena BsB), enquanto pacientes com COVID-19 estariam em tendas, como na UPA de Sobradinho, com temperaturas muito baixas na madrugada. “(Relatório Final de Inspeção nº 4/2021 – DIASP3). <https://www.metropoles.com/distrito-federal/mp-abre-inquerito-para-investigar-contratacao-de-leitos-de-uti-no-mane>

O Relatório de Inspeção nº 06/2020-DATCS/COLES/SUBCI/CGDF manifestou acerca da escala médica apresentada pela contratada, que nos período de 22 a 31/05 mostrou atender 30 leitos de enfermaria e não os 111 leitos declarados. Assim, deveria ser aplicada glosa de R\$ 1.633.360,90 equivalente a não disponibilização de 81 dos 111 leitos declarados.

Número de leito cobrados (A)	Nº de leitos possível pela cobertura médica apresentada (B)	Diferença no número de Leitos (C= A-B)	Dias cobrados (D)	Valor do Leito (E)	Valor da Glosa (C x D x E)
111	30	81	9	R\$2.240,50	R\$ 1.633,360,90

Nota: Fonte: [Relatório de Inspeção nº 06/2020- DATCS/COLES/SUBCI/CGDF](#)

Além disso, conforme o Relatório, não há informações sobre o vínculo jurídico dos médicos que prestaram serviços no Hospital de Campanha, e segundo indica o [Relatório Prévio de Inspeção nº 2/2020 – DIASP3](#) nos §§ 145/146 não constam os recibos referentes à mão de obra dos médicos. O Relatório de Inspeção ainda apontou as seguintes falhas:

- “a) pagamento por serviços prestados fora das especificações contratuais – pagamento indevido considerando à disponibilização de número de profissionais de saúde inadequado para a prestação de serviços por médicos e fisioterapeutas, nos meses de maio e junho/2020, no montante de R\$ 1.633.360,90 e R\$ 690.089,40, respectivamente, com recomendação para realização de glosa, em ambos os casos, e ausência de aplicação de sanções previstas pelo atraso na execução do Contrato nº 069/2020 - SES/DF, no valor de R\$ 50.367,50, com recomendação para aplicação da referida multa; e
- b) ausência de informação acerca do vínculo jurídico e pagamento dos médicos que prestaram serviços no Hospital de Campanha do Estádio Nacional de Brasília.” (Relatório de Inspeção nº 06/2020-DATCS/COLES/SUBCI/CGDF)

Tendo em vista, os fatos apresentados e mediante o disposto no art. 66, da Lei nº 8.666/1993, aferiu-se uma fiscalização deficiente justificada principalmente pelo atesto de

serviços prestados em desacordo com as cláusulas contratuais, bem como ausência de informações sobre vínculo dos médicos, visto que o cálculo efetuado pela Controladoria referente à necessidade de glosa no contrato, indica prejuízo ao Erário, no montante de R\$ 2.323.450,30.

Apêndice C - Processo Fiscalizatório: [00600-00002630/2020-01](#) • **CONTRATO: 079/2020****• [CONTRATO: 079/2020](#)**

- **Processo Fiscalizatório:** [00600-00002630/2020-01](#)
- **Órgão Fiscalizador:** Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, Ministério Público do Distrito Federal e Territórios- MPDFT (Operação Falso Negativo)
- **Empresa:** BIOMEGA MEDICINA DIAGNÓSTICA LTDA
- **CNPJ:** 28.966.389/0001-43

Objeto de Licitação: Execução de serviços laboratoriais de análises clínicas, para realização de 100.000 Testes Rápidos para Coronavírus COVID-19 IgG e IgM, no intervalo de 15 dias. A Contratada deve dispor de recursos humanos habilitados, estrutura física tipo Drive Thru, gerenciamento de resíduos, alimentação, gerenciamento de dados (envio de dados Secretaria de Vigilância em Saúde e para e Secretaria Adjunta de Assistência), emissão de resultado físico e eletrônico para atender às demandas da Secretaria de Saúde - DF.

Modalidade de Licitação: Dispensa de Licitação Fundamentada na Lei nº 13.979/2020 (Lei do COVID 19)

Valor: R\$ 19.900.000,000

Sinopse da Fiscalização: Resolução TCDF 333/2020. Plano de Ação. Processo-SEI 00060-00180684/2020-52. Contrato 79/2020, firmado entre o Distrito Federal, por meio da Secretaria de Estado de Saúde do DF, e a empresa Biomega Medicina Diagnóstica Ltda. (28.966.389/0001-43), para execução de serviços laboratoriais de análises clínicas, para realização de 100.000 Testes Rápidos para Coronavírus COVID19 IgG e IgM, no intervalo de 15 dias, incluindo-se recursos humanos habilitados, estrutura física tipo Drive Thru, gerenciamento de resíduos, alimentação, gerenciamento de dados (envio de dados Secretaria de Vigilância em Saúde e para e Secretaria Adjunta de Assistência) e emissão de resultados físicos e eletrônicos.

Fase: Razões de Justificativa/Defesa

Análise: Assim como nos outros processos fiscalizatórios, ao analisar a tramitação do processo, foi possível alcançar a Matriz de Responsabilização elaborada a partir do

PARECER 069/2021-G2P, o que possibilitou a definição e apresentação das inconsistências apontadas, como demonstrado a seguir:

- 1. Ausência de demonstração que a contratação direta pretendida seja o meio mais adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado - afronta ao item II. d, da Decisão Normativa TCDF nº 3.500/1999, bem como afronta aos princípios da eficiência e da economicidade.**

A [Informação nº 117/2020 – DIASP3](#) reforça a ausência de justificativas na contratação em andamento, verificando que apesar da SES-DF realizar a testagem da população para COVID-19, “contratou a sociedade empresária Biomega Medicina Diagnóstica Ltda. para execução de serviços laboratoriais de análises clínicas, com estrutura física tipo drive thru.”

Fato esse, que pode ser sustentado segundo informações divulgadas na imprensa, noticiando que, desde do dia 21 de abril de 2020, a própria SES-DF tem efetuado a realização de testagem para COVID-19 na população do Distrito Federal. <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2020/04/20/testagem-para-covid-19-na-populacao-comeca-nesta-terca-feira-21/>. Tal qual, os dados disponíveis no sítio Portal Covid – 19 do GDF, também demonstrando que a SES-DF continua efetuando a testagem com recursos próprios. <http://www.coronavirus.df.gov.br/index.php/testes/>.

Cabe ressaltar que tanto no Projeto Básico, tanto nos autos da presente contratação não consta a justificativa do serviço a ser contratado,

“a Secretaria não demonstrou não possuir, “à época, recursos humanos habilitados, estrutura física e insumos necessários ao atendimento da necessidade a ser satisfeita, tampouco demonstrou que a solução escolhida, (...) seria mais vantajosa economicamente e/ou tecnicamente frente a realização da testagem da população pela própria, contrariando os princípios da eficiência e da economicidade” ([Informação nº 117/2020 – DIASP3](#))

Tal fato representa ato de gestão antieconômico e possibilitou a ocorrência de prejuízo ao Erário, que de acordo com a [Informação nº 54/2021 – DIASP3](#) teve seu montante calculado pelo Corpo Técnico do Tribunal. O cálculo consiste na diferença entre o valor total do contrato e o valor de mercado dos testes rápidos para detecção qualitativa específica de IgG e IgM da COVID-19.

A fim de se obter o valor médio do mercado, foram realizadas pesquisas no Banco de Preços em Saúde – BPS3, do Ministério da Saúde, e nos preços constantes no “Papel de Trabalho - PT nº1/2020 – DIASP3” chegando à um valor médio ponderado de R\$ 80,77 por teste:

Tabela 1 – Preço de Mercado

Data	Quantidade	Valor Unitário	Fonte
26/03/2020	500	R\$ 94,90	Processo nº 1.992/2020
27/03/2020	500	R\$ 94,90	Processo nº 1.992/2020
01/04/2020	50	R\$ 99,00	Processo nº 1.992/2020
07/04/2020	200	R\$ 94,10	Processo nº 1.992/2020
08/04/2020	1.000	R\$ 94,10	Processo nº 1.992/2020

³ Associado aos autos no e-TCDF.

⁴ Associado aos autos no e-TCDF.

⁵ Dispensa de Licitação nº 9/2020, realizada pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF no âmbito do Processo GDF SEI 00060.00106136/2020-61, ratificada pelas publicações no DODF nº 58 (edição extra), de 23.04.2020 e nº 96, de 22.05.2020.

Data	Quantidade	Valor Unitário	Fonte
08/04/2020	103.220	R\$ 79,98	Processo nº 1.992/2020
22/04/2020	1.000	R\$ 69,00	Processo nº 1.992/2020
07/02/2020	325	R\$ 129,90	Banco de Preços em Saúde - BPS
30/03/2020	500	R\$ 145,14	Banco de Preços em Saúde - BPS
07/04/2020	200	R\$ 150,00	Banco de Preços em Saúde - BPS
Média Ponderada		R\$ 80,77	

Nota: Fonte: [Informação nº 54/2021 – DIASP3](#)

O que resultou, em um primeiro momento, um possível prejuízo de R\$ 17.734.500,00. Contudo, tendo em vista a medida cautelar adotada pelo Tribunal de Contas da União – TCU (peça nº 14 – e DOC 48395A7B-e), a SES-DF pagou somente o montante relativo ao valor inicial, que conforme verificado pelo Tribunal, foi no valor de R\$ 19.309.169,00. A partir disso, conclui-se que o valor do prejuízo alcançou a quantia de R\$ 11.232.169,00, conforme demonstrada na memória de cálculo, apresentada na referida Informação:

Valor Total da Despesa Liquidada do Contrato nº 079/2020-SES/DF
 (Quantitativo de Testes Rápidos x Preço de Mercado Unitário Apurado pelo Corpo Técnico)
 = R\$ 19.309.169,00 – R\$ 8.077.000,00 (100.000 unidades x R\$ 80,77) = R\$ 11.232.169,00

2. Elaboração de projeto básico sem a estimativa de preço e sem a previsão de recursos orçamentários para custear a despesa a ser contratada - afronta aos incisos VI e VII, do § 1º, do art. 4º - E, da Lei nº 13.979/2020.

Por intermédio da [Informação nº 117/2020 – DIASP3](#), cabe transcrever alguns trechos

“constantes no Despacho, noticiado pelo MPJTCDF (anexo I, do Ofício nº 533/2020-G2P), proferido pelo Relator do Processo TCU nº 020.078/2020-0”:

“Após a realização de diligências preliminares, a Selog realizou a instrução preliminar do feito, formulando as seguintes conclusões:

[...]

d) a SES/DF realizou pesquisa de preços apenas junto a potenciais fornecedores, deixando de buscar outras fontes indicadas no art. 4º.-E, § 1º, VI, da Lei 13.979/2020, a exemplo do portal de compras do Governo Federal, em possível afronta ao princípio da motivação, constante no art. 2º da Lei 9.784/1999, e ao princípio da economicidade; e) após a deflagração pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) da segunda fase da operação “Falso Negativo”, surgiram indícios de que a empresa Biomega teria elaborado o projeto básico simplificado da presente contratação e encaminhado ao Secretário de Saúde do Distrito Federal, ou seja, a sociedade contratada teria participado de forma ativa na modelagem do contrato, indicando, inclusive, a quantidade de postos de drive thru e de testes a serem adquiridos;

[...]

9. Em juízo preliminar, vislumbro alguns indícios de direcionamento da contratação. Além do prazo extremamente exíguo para a apresentação de propostas, há informação nos autos de um possível relacionamento espúrio entre a contratada e a cúpula da SES/DF, circunstância que pode ter levado à inversão de papéis. Isto é, uma empresa particular, que aparentemente não estaria habilitada a prestar os serviços contratados no Distrito Federal, possuía informações privilegiadas e elaborava ou, ao menos, participava das discussões acerca do projeto básico simplificado da contratação.”

Além do exposto, foi verificado que em outra dispensa de licitação para aquisição de mais 100.000 testes rápidos, a Secretaria recebeu propostas contendo valores significativamente inferiores ao da contratada, o que demonstra uma diferença excessiva nos valores dos objetos da duas dispensas de licitação, que ao que tudo indica, são idênticos:

Empresa proponente	Valor unitário
Luna Park	R\$180,00
World Foods Company - WF Brasil	R\$175,00
M. Dias	R\$174,00
Marana	R\$150,00
Capital Medh	R\$140,00
Mig Saúde	R\$78,00
Tanslynx	US\$ 12,20 ou R\$ 67,83*

*Valor convertido em reais ao câmbio oficial de R\$ 5,56, na data de 28/4/2020.

Nota: Fonte: [Informação nº 54/2021 – DIASP3](#)

Considerando o já mencionado Decreto nº 39.453/2018 e o disposto no artigo 4º-E, da Lei nº 13.979/2020, nas contratações emergenciais será admitido elaboração de um projeto básico simplificado, entretanto, apesar do planejamento ser simplificado, é necessário conter alguns elementos. Diante disso, cumpre ressaltar que segundo a mesma Informação, não foi

localizada a estimativa de preços no Projeto Básico, tampouco foram localizados nos autos do processo, a comprovação da existência de recursos orçamentários para custear a despesa a ser contratada, conforme estabelecem os incisos VI e VII, do § 1º, do artigo 4º-E, da Lei nº 13.979/2020.

Além da justificativa apresentada pela SES-DF ser genérica, verificou-se que não houve a planejamento para estabelecer os quantitativos necessários para os serviços contratados. Portanto, constatou-se que o valor de referência indicado pela Secretaria, no montante de R\$ 234,30, não representa os valores de mercado utilizados nos parâmetros previstos na Lei nº 13.979/2020 e no Decreto nº 39.453/2018.

3. Ausência de orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários - afronta ao inciso II, do § 2º, do art. 7º, da Lei nº 8.666/1993

A partir da [Informação nº 117/2020 – DIASP3](#), e em conformidade com o Parecer Referencial SEI-GDF nº 002/2020 – PGDF/PGCONS, é possível conhecer a necessidade de o orçamento detalhado constituir elemento do projeto básico das contratações. Assim como, tratado nos termos do inciso II, do § 2º, do artigo 7º, da Lei nº 8.666/1993, expostos a seguir:

“Art. 7º

[...]

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

[...]

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;” (Lei 8.666, 1993)

Ocorre que, contrariamente à referida norma, não foi localizado nos autos, planilha estimativa detalhada que expresse a composição de todos os custos unitários do objeto a ser contratado. Cabe destacar, que após a deflagração da segunda fase da operação “Falso Negativo”, pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado – Gaeco, do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT:

“surgiram indícios de que a empresa Biomega teria elaborado o projeto básico simplificado da presente contratação e encaminhado ao Secretário de Saúde do Distrito Federal, ou seja, a sociedade contratada teria participado de forma ativa na modelagem do contrato, indicando, inclusive, a quantidade de postos de drive thru e de testes a serem adquiridos”.

A operação que busca apurar ilegalidades praticadas em contratações referentes a

testes rápidos para detecção de Covid-19, constatou dentre outras ilegalidades, indícios de superfaturamento na apresentação de preços pela contratada, uma vez que a empresa Biomega Medicina Diagnóstica vendeu os testes a R\$ 125,00 por unidade para a SES/DF enquanto outros órgãos pagaram, pelo mesmo produto, o valor de R\$ 18,00, o que indica superfaturamento de 42,75% nas aquisições de testes.

Recuperado de: <https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/comunicacao-menu/sala-de-imprensa/noticias/noticias-2020/noticias-covid/12306-nota-a-imprensa-2-fase-da-operacao-falso-negativo>

4. Realização de acréscimo do objeto contratado em percentual acima do permitido no Contrato nº 079/2020-SES/DF (Doc. SEI/GDF 39897484) e na Lei de Licitações - afronta ao § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/1993.

De acordo com a [Informação nº 117/2020 – DIASP3](#), em 11 de maio de 2020 foi celebrado o Contrato 79/2020, no valor de R\$ 19.900.000,00 (dezenove milhões novecentos mil reais). E em menos de um mês após sua assinatura, por intermédio do Primeiro Termo Aditivo - 1TA, o então executor do contrato e Diretor do Laboratório Central de Saúde Pública – LACEN, solicitou acréscimo de 50% do objeto, ou seja 50% do valor total do contrato, totalizando o montante de R\$29.850.000,00 (vinte e nove milhões oitocentos e cinquenta mil reais).

Apesar do acréscimo de 50% ao valor inicial do contrato ser fundamentado no art. 4º-I da Lei 13.979/2020, a aditivação contratual foi justificada genericamente, apresentando como argumento o aumento do número de casos de infectados pela Covid-19, sem suporte de relatório quantitativo e qualitativo dos serviços que a empresa desempenhou até aquele momento e sem apresentar dados numéricos ou informações básicas de quantas pessoas foram testadas, tampouco justificativa técnica pertinente para tanto. Não obstante, foi evidenciado, por meio por meio do item 12.1, da Cláusula Décima Segunda, do Contrato nº 079/2020, que qualquer alteração contratual deverá ser processada fundada nos termos estabelecidos do art. 65, da Lei nº 8.666/1993. Assim evidenciado:

12. CLÁUSULA DÉCIMA SEGUNDA – DA ALTERAÇÃO CONTRATUAL

12.1. Toda e qualquer alteração deverá ser processada mediante a celebração de Termo Aditivo, com amparo no art. 65 da Lei nº. 8.666/93, vedada à modificação do objeto.

Nota: Fonte: [Informação nº 117/2020 – DIASP3](#)

Dessa forma, apesar da permissividade da Lei nº 13.979/2020 em seu art. 4º-I, consoante ao disposto no contrato, o ajuste firmado com a contratada deverá manter as regras estabelecidas no art. 65, da Lei nº 8.666/1993, o qual somente permite acréscimos ao objeto no limite de até 25% do valor inicial:

“Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

[...]

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato; “ (Lei n. 8.666/, 1993)

Portanto, a partir do PARECER: 069/2021-G2P verificou-se que o referido aditamento “excedeu o limite estabelecido no § 1º, do art. 65, da Lei nº 8.666/19936, não tendo sido pago diante da tempestiva atuação do TCU”, que por meio do Acórdão nº 2.335/2020 – TCU – Plenário referendou a medida cautelar para que a SES/DF se abstenha de efetuar qualquer pagamento à mencionada empresa contratada.

5. Inclusão de exigências restritivas à competitividade do certame no projeto básico, para fins de habilitação das empresas interessadas - afronta ao inciso I, do § 1º, do art. 3º, da Lei nº 8.666, de 21.06.1993

A [Informação nº: 50/2020 – DIASP3](#) tratou da Representação com pedido cautelar acerca de supostas inconsistências cometidas pela SES/DF, dentre elas, foram apresentados indícios de possível ofensa ao princípio da competitividade licitatória, amparado pelo art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/933. Isso porque, o prazo concedido pela SES-DF para recebimento de propostas foi considerado insuficiente, uma vez que o aviso de abertura foi publicado no Diário Oficial do Distrito Federal logo após um feriado nacional, no dia 2 de maio de 2020, “com prazo para recebimento das propostas até as 15 horas do primeiro dia útil posterior (4/5/2020)”

Além disso, o [OFÍCIO Nº 533/2020-G2P](#) retratou que as mesmas inconsistências tratadas na Representação, foram percebidas pelo TCU, que diante do “forte indício de fraude” determinou medida cautelar para suspender o repasse de recursos à empresa Biomega.

Com a tramitação do processo, consoante a [Informação nº 117/2020 – DIASP3](#), o Corpo Técnico concluiu que devido ao curto prazo de divulgação do certame, a competitividade e a publicidade foram prejudicadas, “uma vez que, dentro do universo de 55 (cinquenta e cinco) possíveis interessadas, além daquelas que tiveram conhecimento da Dispensa de Licitação nº 20/2020 por meio da publicação do aviso no DODF, somente 5 (cinco) empresas ofereceram propostas à presente contratação”.

Importante enfatizar, que a Dispensa de Licitação nº 20/2020 também faz parte da operação “Falso Negativo” deflagrada pelo MPDFT, que ao investigar as ilegalidades cometidas na execução do certame, apontou os seguintes fatos:

“Assim como procedido no 2º procedimento licitatório, os integrantes da organização criminosa se aproveitaram do feriado prolongado de 1º de maio – sexta-feira – para não apenas inaugurarem o 4º procedimento licitatório (autos SEI/SES nº 00060-00180684/2020- 52), como também providenciarem toda tramitação interna objetivando dificultar o amplo conhecimento do certame e, por conseguinte, restringir o caráter competitivo da contratação

[...]

Por certo que somente quem tivesse informações privilegiadas consultaria o diário oficial durante o feriado prolongado e ainda, como se verá detalhadamente adiante, conseguiria atender ao prazo, para entrega das propostas;

[...]

E assim, após a articulação do grupo, o chamamento foi publicado no Diário Oficial – D.O.DF, no dia 02/05/2020 (sábado), e o respectivo email enviado às 20:56 daquele mesmo dia às empresas escolhidas.

[..]

Não há dúvida, portanto, de que todos os atos foram deliberadamente planejados com a intenção de dificultar a devida publicidade e concorrência e, assim, privilegiar a BIOMEGA, o que de fato ocorreu.”([Informação nº 117/2020 – DIASP3](#))

Ainda foi verificado que para fins de habilitação, foi exigida das participantes a apresentação de certificado de acreditação e programa de ensaio em proficiência, contidas nos termos dos subitens 14.3.9 e 14.3.10 do Projeto Básico, que manifestadas pelo Corpo Técnico foram consideradas ilegais, visto que, restringiram o caráter competitivo da contratação. Tais ilegalidades podem estar relacionadas com o possível direcionamento da contratação, decorrente de um “um possível relacionamento espúrio entre a contratada e a cúpula da SES/DF”, fato esse apurado na Operação Falso Negativo.

6. Fiscalização deficiente do contrato - afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e descumprimento de cláusula contratual.

De acordo com a [Informação nº 117/2020 – DIASP3](#), o modelo de gestão e fiscalização contratual foi tratado no Projeto Básico e no próprio Contrato nº 079/2020, nos subitens 4.10 a 4.16, da Cláusula Quarta, estabelecendo os atores da fiscalização e suas respectivas atividades e responsabilidades.

Ao passo que, em 4 de maio de 2020, por meio da Ordem de Serviço nº 24939 “a Subsecretaria de Administração Geral – SUAG/SES/DF designou servidores para desenvolverem as atividades de gestão e fiscalização do Contrato nº 079/2020-SES/DF”. No entanto, verificou-se que não foram designados os seguintes atores: fiscal técnico, fiscal administrativo e fiscal requisitante, cujas atividades conforme estabelece o art. 67, c/c art. 66, da Lei nº 8.666/1993 são imprescindíveis para a fiscalização, além de também estarem definidas no modelo de gestão contratual.

- **Operação Falso Negativo**

A Operação Falso Negativo, deflagrada pelo Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (Gaeco), do Ministério Público do DF e Territórios (MPDFT), tem como objeto a apuração de ilegalidades praticadas em contratações referentes a testes rápidos para detecção de Covid-19. Sendo apurado, na segunda fase de operação, prejuízo milionário ao erário, causado em razão de superfaturamento dos produtos adquiridos pela SES/DF.

Vale destacar, que mesmo não sendo objeto de estudo dessa pesquisa, as ilegalidades apuradas pela Operação Falso Negativo constituem significativa influência na percepção das inconsistências cometidas pela SES-DF. Uma vez, que as alegações feitas pelo MPDFT indicam a existência de uma possível organização criminosa formada por servidores do alto escalão da Secretaria, que vem se utilizando das flexibilizações normativas à dispensa de licitação para contratar produtos/serviços superfaturados e desviar dinheiro público.

Segundo a já mencionada [Informação nº 117/2020 – DIASP3](#), o MPDFT identificou que:

“na dispensa de licitação investigada, a empresa vencedora, Biomega Medicina Diagnóstica, apresentou preço que indica superfaturamento de 42,75% nas aquisições de testes. Neste caso, a empresa vendeu os testes a R\$ 125,00 a unidade para a SES/DF, enquanto outros órgãos pagaram, pelo mesmo produto, o valor de R\$ 18,00. O prejuízo decorrente do superfaturamento é superior a R\$ 18 milhões, valor que permitiria a compra de mais de 900 mil testes rápidos.”

Cabe ainda transcrever alguns trechos da Decisão, prolatada no Processo nº 0728561-26.2020.8.07.0000 - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDFT:

Gabinete do Desembargador HUMBERTO ADJUTO ULHÔA

CLASSE: PEDIDO DE PRISÃO PREVENTIVA (313)

PROCESSO: 0728561-26.2020.8.07.0000

REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS

DECISÃO

[...]

Informa o M. P. D. F. T. “a existência de provas contundentes dos crimes de fraude à licitação (artigos 90 e 96 da Lei nº 8666/93), lavagem de dinheiro, contra a ordem econômica (cartel), organização criminosa, corrupção ativa e passiva, com o consequente prejuízo de mais de 18 milhões de reais aos cofres públicos; (...) tratando-se, na realidade, de uma organização criminosa que “vem se utilizando do arcabouço normativo relativo à dispensa de licitação viabilizada pela pandemia para, sob o manto da aparência de legalidade de procedimentos relativos a licitações dispensáveis e, em conluio com empresas previamente escolhidas que ofertam produtos com preços superfaturados, consolidar a trama de desvio de dinheiro público.””

Relata que “as investigações criminais iniciadas pelo GAECO-MPDFT que conduziram a deflagração da Operação Falso Negativo, em julho do corrente ano, descortinaram, senão a maior organização criminosa entranhada no atual Governo do Distrito Federal, certamente a mais letal, pois se alimenta da morte de inúmeras vítimas da nova espécie de coronavírus (SARS-COV-19)”.

Salienta que em razão da pandemia, a legislação especial que tinha por finalidade viabilizar a aquisição de produtos por preço mais acessível e de forma desburocratizada, serviu de alibi e foi usada intencionalmente de modo deturpado para dissimular crimes de gravidade inquestionável.

Defende que “contrariando a lógica legal, a gestão da Secretaria de Saúde do Distrito Federal aceitou pagar preços predatórios em manifesta contramão à finalidade pública pretendida pelas normas em referência.”

[...]

D E C I D O

[..]

Durante o desenrolar das investigações, os dados colhidos revelaram sérios e robustos indícios de que F*****O **A**O F***O, Secretário de Saúde do Distrito Federal, atuou no comando e no controle da organização criminosa instituída para fraudar as aludidas dispensas de licitação nºs 16/2020 e 20/2020, ambas destinadas à aquisição de insumos destinados ao enfrentamento da COVID-19. As investigações também apontam o comando de F*****O **A**O F***O nas demais dispensas de licitações para aquisição de insumos destinados ao combate ao COVID19 e que, evidentemente, serão tratadas em outras investigações.

Os elementos de informação dão conta de que os crimes foram praticados de modo coordenado e cada integrante com seu papel bem delineado, típico de organização criminosa, devidamente estruturada e compartimentada.

Segundo a narrativa minuciosa apresentada pelo Ministério Público, coube a F*****O **A**O F***O as decisões sobre quais as empresas seriam beneficiadas e, a partir de então, o grupo se articulava para montar processos forjados e dar ares de legalidade ao certame viciado, desde seu nascedouro.

[...]

Todo o esquema em tese delituoso, contando com a participação de servidores públicos e empresas, mediante prévio ajuste ilegal para se sagrarem vencedoras e fornecerem os bens "superfaturados", se deu nos dois procedimentos acima mencionados, por meio de um sofisticado modo de dar falsa aparência de legalidade aos procedimentos, mediante conjunto de atos administrativos sucessivos, com desvio de finalidade, tese, que acarretaram, além do prejuízo ao patrimônio público do Distrito Federal, um fornecimento e comercialização de testes sem qualquer comprovação técnica de confiabilidade

[...]

Além disso, os indícios até então carreados indicam que as dispensas de licitação abertas naquela Secretaria de Estado, objetivando a aquisição dos produtos destinados ao combate do COVID-19, têm sido encetadas reiteradamente a partir da frustração do caráter competitivo do certame, com equivalentes modus operandi, a saber: (1) atos administrativos desprovidos de motivação consistente; (2) fatos e circunstâncias atípicas, não usuais e, possivelmente, ilegais, constatadas durante a tramitação dos processos administrativos, tendentes à contratação emergencial pelo Poder Público; (3) a presença de diálogos que sugerem uma interconexão entre as empresas licitantes e o Secretário de Saúde; (4) indícios de utilização de propostas fictícias/coberturas para simular a concorrência e aumentar o preço médio dos produtos; (5) incompatibilidade patrimonial das empresas vencedoras; (6) indícios de prévio concerto entre as empresas contratadas e servidores da Secretaria de Saúde para direcionamento de contratação pública; (7) aquisição de produtos de marcas de qualidade e acurácia duvidosas; (8) superfaturamento nas contratações.

Apêndice D - Processo Fiscalizatório [00600-00004987/2021-04](#) • **CONTRATO: 104/2020****• [CONTRATO: 104/2020](#)**

- **Processo Fiscalizatório:** [00600-00004987/2021-04](#)
- **Órgão Fiscalizador:** Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF
- **Empresa:** ASSOCIAÇÃO SAÚDE EM MOVIMENTO (ASM)
- **CNPJ:** 27.324.279/0001-15

Objeto de Licitação: Tem por objeto é o Serviço de Gestão Integrada de 86 (Oitenta e Seis) leitos de suporte avançado e 20 Leitos de enfermaria, por menor preço lote/item, compreendendo a locação de equipamentos, gerenciamento técnico, assistência multiprofissional (de forma ininterrupta), com manutenção e insumos necessários para o funcionamento dos equipamentos (incluindo computadores e impressoras) e atendimento dos pacientes (medicamentos, materiais médico-hospitalares e esterilização de equipamentos e materiais, alimentação, nutrição enteral e parenteral) a ser estruturado no Hospital da Polícia Militar, para enfrentamento ao COVID-19.

Modalidade de Licitação: Dispensa de Licitação Fundamentada na Lei nº 13.979/2020 (Lei do COVID 19)

Valor: R\$ 60.578.726,40

Sinopse da Fiscalização: [Representação nº 43/2021 – G2P/ML](#), em face da prorrogação do Contrato nº 104/2020 – SES/DF, firmado entre a Associação Saúde em Movimento (ASM) e a Secretaria de Estado de Saúde (SES/DF) para prestar serviços de gestão integrada de leitos no Hospital de Campanha da Polícia Militar.

Fase: Recurso – Admissibilidade

Análise: Diferente dos outros processos de fiscalização analisados anteriormente, o presente processo, ainda não possui em seus autos Matriz de Responsabilização, o que complexifica a análise de inconsistências. Portanto, será apresentado alguns indícios de ilegalidade tratados pelo Tribunal até o momento dessa pesquisa:

- 1. Possível ilegalidade na prorrogação contratual (afronta ao princípio de legalidade):**

Em um primeiro momento, a [Representação nº 43/2021 – G2P/ML](#) relata sobre o conhecimento de pedido de prorrogação do Contrato nº 104/2020 – SES/DF realizado pela contratada, que tinha previsão inicial de vigência por 180 dias a partir da sua assinatura em 06/07/2020, posteriormente, com base na [Informação nº: 57/2021 – SEASP](#), destaca-se a formalização de três Termos Aditivos – TA, detalhados da seguinte forma:

“1º TA: prorrogação por 180 (cento e oitenta dias) do acordo: de 02.01 a 30.06.2021; e alteração do valor global do contrato de R\$60.578.726,40 para R\$ 56.614.278,14, (devido a supressão de 06 leitos de UTI no HCPM em face da insuficiência de espaço físico no local para a instalação destes);

2º TA: alteração do valor pactuado e acréscimo de 21,6297336% ao objeto (Leitos de UTI avançados a serem instalados em local diverso do Hospital de Campanha na PMDF e em local determinado pela SES/DF); e

3º TA: acréscimo de 3,37026636% ao valor inicial atualizado” ([Informação nº: 57/2021 – SEASP](#))

Tabela 1 - Discriminação do valor dos serviços do Contrato nº 104/2020-SES/DF.

TA	Serviço	QTD	Valor unitário diária	Valor global por Leito	Variações (%)
1º TA	Leito Suporte Avançado	15.480	R\$3.160,35	R\$48.922.236,23	(-) 6,544291199%
	Leito de Enfermaria	3.600	R\$2.111,68	R\$7.602.041,92	
2º TA	Leito Suporte Avançado	3.870	R\$3.151,71	R\$12.197.117,70	(+) 21,6297336%
3º TA	Leito de Enfermaria	900	R\$2.111,68	R\$1.900.510,48	(-) 3,37026636%

Fonte: site da SES/DF (<http://www.saude.df.gov.br/contrato-104-2020/>).

Nota: Fonte: [Informação nº: 57/2021 – SEASP](#)

Destaca-se ainda na Representação citada que, ao que tudo indica, a SES/DF optou por “antecipar” a utilização das diárias leitos que o contrato estipulava para todo o período de sua vigência. Constata-se essa, que é corroborada pela manifestação da própria contratada, por meio do Ofício nº 133/2021 ASM/DG/HCAMPPMDF, de 19/05/2021, já que mesmo em razão de não existirem mais diárias disponíveis, levando em consideração os aditamentos, solicitou a prorrogação do contrato.

Vale ressaltar que a possibilidade de prorrogação do contrato Contrato nº 104/2020, fundamentou-se na Lei nº 13.979/2020 art. 4º c/c com o art. 4º-H, não mais vigente no momento do aditamento dos três Termos Aditivos. Por conseguinte, a [Informação nº: 57/2021 – SEASP](#) confirmou que o gestor da SES/DF desistiu da tentativa de prorrogar formalmente o contrato, sendo percebido que houve a perda do objeto.

Portanto, é questionado a prorrogação do contrato, visto que houve o esgotamento do seu objeto, devido à inexistência de diárias disponíveis, considerados os aditamentos realizados. De tal modo, que a eventual prorrogação “seria uma afronta ao princípio da

legalidade.” (...) “uma vez que não se pode prorrogar o que já se concluiu.”

De qualquer forma, a DECISÃO Nº 2455/2021, de 16 de junho de 2021, decidiu por unanimidade:

“II. com relação às medidas cautelares requeridas pelo Parquet na Representação nº 43/2021 – G2P/ML:

a) declarar a perda do objeto em relação à medida para obstar a prorrogação do Contrato n.º 104/2020, em face da decisão do gestor da SES/DF pela realização de nova Dispensa de Licitação em substituição ao mencionado ajuste, sem prejuízo da possibilidade de “continuidade excepcional” dos serviços até a conclusão da nova contratação, devendo a empresa ASM dar continuidade “na assistência dos pacientes que por ventura estejam sob cuidados, haja vista a proteção do bem mais valioso, digo, a vida”. (DECISÃO Nº 2455/2021)

2. Inconsistências na execução contratual - Pagamento de Leitos de UTI disponibilizados e não pela sua efetiva contratação (afronta ao princípio da economicidade e eficiência):

Na [Representação nº 43/2021 – G2P/ML](#) também há questionamentos sobre a qualidade dos serviços prestados, bem como a fiscalização sobre a execução e pagamento do contrato. Respaldados, em especial, devido a ocorrência de notícias midiáticas acerca da execução dos serviços prestados, como apresentado a seguir:

- Ofício nº 515/2020 – 2GP: Denúncia de falta de medicamentos: <https://globoplay.globo.com/v/8803462/>
- Ofício nº 531/2020 – 2GP: Denúncia de falta de remédios, e ainda, falta de pagamentos aos referidos profissionais: <https://globoplay.globo.com/v/8843752/>

Ademais, a Representação também mencionou que a contratada ASM já teria recebido em função do contrato o montante de R\$ 112.701.313,38, conforme dados extraídos do SISCOEX/TCDF em 21.05.2021. No entanto, foi constatado que o pagamento dos serviços decorreu da disponibilização de leitos, e não pela sua efetiva utilização pelos pacientes encaminhados pela SES/DF, fato esse demonstrado em tabelas apresentadas, referentes à taxa de ocupação dos Leitos de UTI e dos Leitos de Enfermaria do HCPM.

Data	Leitos disponíveis – UTI	Leitos ocupados	Taxa de ocupação
26/09/2020	80	12	15,00%
29/09/2020	80	9	15,00%
01/10/2020	80	26	36,00%
04/10/2020	80	13	16,00%
06/10/2020	80	14	22,00%
12/10/2020	80	12	15,00%
17/10/2020	80	16	20,00%
20/10/2020	80	11	14,00%
22/10/2020	80	12	15,00%

Nota: Fonte: [Informação nº: 51/2021 – SEASP](#)

Como observado “em alguns dias os serviços não chegaram a 20% do contratado, mas foram pagos em 100% do valor estabelecido, ou seja, mesmo em períodos de baixa ocupação dos leitos foram pagos valores desproporcionais aos serviços pretendidos, (..) “um gasto desnecessário pela SES/DF, que indica afronta aos princípios da eficiência e da economicidade.” A [Informação nº: 51/2021 – SEASP](#), ainda traz referência a outra denúncia vinculada pela imprensa, que trata do bloqueio na utilização dos leitos contratados no HCPM por causa de alta na taxa de mortalidade que ali ocorreu:

- DF1 - 20/05/2021. <https://globoplay.globo.com/v/9533407/>

Além disso, elenca algumas outras inconsistências percebidas, como por exemplo:

- “a) ocupação aquém da capacidade de leitos disponíveis no HCPM, tendo sido destacado que em relatório de 23.05.2021 apenas 62% estavam sendo utilizados, apesar da existência de lista de espera; e que em alguns dias os serviços prestados não teriam chegado nem a 20% do contratado, apesar de ter sido adimplido 100% do valor estabelecido;
- b) ocupação de 29 (vinte e nove) pacientes de baixa complexidade para o Leito de Suporte Avançado instalado no HCPM;
- c) existência de 38 leitos vagos de UTI recém-contratados, consoante relatório da Sala de Situação referente ao dia 24.05.2021;
- d) deficiência da qualidade dos serviços prestados pela Contratada;
- e) bloqueio de leitos de UTI do HCPM em razão da alta taxa de mortalidade.”([Informação nº: 57/2021 – SEASP](#))

Nesse cenário, de acordo com a [Informação nº: 57/2021 – SEASP](#), cabe destacar que foi verificado, em consulta ao Relatório de Leitos Públicos Covid – 19, que 96% dos leitos contratados se encontram bloqueados, ou seja, desocupados e sem possibilidade de ocupação, não sendo encontradas justificativas para tal feito.

Tabela 2 - Extrato dados sobre Leitos Públicos Covid-19 no DF, datado de 22.06.2021.

Hospitais de Campanha	Leitos de UTI ocupados	Leitos de UTI vagos	Leitos de UTI bloqueados (uso impedido pela CERIH: instabilidade contratual))	Total Leitos
HCPM	6	2	92	100
HCC	0	0	20	20
HCSM	0	0	60	60
HC de Base	2	0	18	20
TOTAIS	8	2	190	200

Fonte: Relatório C-Leitos Públicos COVID-19 – InfoSaúde (saude.df.gov.br) - e-DOC 2F3FFB39-e (associado aos autos).

Nota: Fonte: [Informação nº: 51/2021 – SEASP](#)

Mesmo que o pagamento por leitos disponibilizados pela contratada, decorra de expressa previsão contratual, destaca-se a limitada ocupação de apenas 4% dos 200 Leitos de UTI contratados. Assim, decidiu-se por deferir medida cautelar referente ao pagamento de leitos efetivamente ocupados, conforme DECISÃO Nº 2455/2021:

“O Tribunal, por unanimidade, de acordo com o voto do Relator, decidiu:

[...]

II. com relação às medidas cautelares requeridas pelo Parquet na Representação nº 43/2021 – G2P/ML: [...]

b) deferir medida cautelar, determinando à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, com espeque no art. 277 do RI/TCDF, que limite os pagamentos dos serviços relacionados ao Contrato n.º 104/2020 aos valores atinentes aos Leitos de UTI efetivamente disponibilizados e ocupados, até ulterior deliberação desta Corte.” (DECISÃO Nº 2455/2021)

Apêndice E - Processo Fiscalizatório [00600-00008678/2020-14](#) • **CONTRATO: 075/2020****• CONTRATO: 075/2020**

- **Processo Fiscalizatório:** [00600-00008678/2020-14](#)
- **Órgão Fiscalizador:** Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF
- **Empresa:** MEVATO CONSTRUÇÕES E COMÉRCIO LTDA
- **CNPJ:** 00.611.343/0001-92

Objeto de Licitação: Tem por objeto a contratação emergencial de empresa especializada em engenharia civil para prestar serviços de manutenção predial incluindo manutenção da infraestrutura e instalações existente, de forma ininterrupta, no período de 180 (cento e oitenta) dias, e construção de abrigo de recipientes de resíduos, no sentido de permitir o funcionamento de 86 (oitenta e seis) leitos de terapia intensiva e 20 (vinte) leitos de retaguarda no Centro Médico da Polícia Militar do Distrito Federal - PMDF referente à área de 10.958,51 m² conforme indicado na Planta Baixa anexa, para atendimento exclusivo à pacientes acometidos pelo COVID-19.

Modalidade de Licitação: Dispensa de Licitação Fundamentada na Lei n° 13.979/2020 (Lei do COVID 19)

Valor: R\$ 5.795.298,43

Sinopse da Fiscalização: Autos autuados em razão da DECISÃO N° 4768/2020 - item VI – autorizar: b) a fiscalização pela Seasp/TCDF, em autos apartados, da execução do Contrato n.º 075/2020-SES/DF, observando-se as diretrizes constantes da Resolução TCDF n.º 333/2020, alterada pela Resolução TCDF n.º 338/2020 oriunda do Processo 00600-00000707/2020-08 - sobre contratações realizadas pela SES/DF tendo por objetos a instalação de leitos de UTI - tipo II e leitos de enfermaria, bem como a prestação de serviços de manutenção predial, para equipar o Centro Médico da PMDF.

Fase: Em andamento - Diligência Externa