



Governo do Distrito Federal
Controladoria-Geral do Distrito Federal
Subcontroladoria de Controle Interno

RELATÓRIO DE INSPEÇÃO
Nº 01/2020 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF

Unidade: Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal
Processo nº: 00480-00006437/2019-00
Assunto: Inspeção nos contratos de limpeza e conservação da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal
Ordem de Serviço: 125/2019-SUBCI/CGDF de 22/07/2019.
Nº SAEWEB: 0000021663

I - INTRODUÇÃO

A inspeção foi realizada no(a) Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, durante o período de 29/07/2019 a 20/09/2019, objetivando verificar a regularidade das contratações e das prestações de serviços de conservação e limpeza firmados pela SES/DF nos exercícios de 2018 e 2019.

A execução deste trabalho considerou o seguinte problema focal: *Em que medida a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal tem planejado, contratado, fiscalizado e controlado a prestação de serviço de limpeza e conservação, de modo adequado, eficiente, efetivo e em conformidade com a legislação vigente e aplicável.*

A seguir são apresentados os processos para os quais foram relatadas constatações ou informações:

Processo	Credor	Objeto	Termos
	APECÊ Serviços Gerais Ltda. (00.087.163/0001-53)	Contratação Emergencial para prestação de Serviços de Limpeza, Higienização, Conservação, Asseio e Desinfecção Hospitalar nas Unidades desta Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal SES-DF.	CONTRATO Nº 144 /2018 - SES /DF Valor Total: R\$ 18.073.261,86



Processo	Credor	Objeto	Termos
00060-00511305/2018-66	DINÂMICA Administração Serviços e Obras Ltda. (00.332.833/0008-26)	Contratação Emergencial para prestação de Serviços de Limpeza, Higienização, Conservação, Asseio e Desinfecção Hospitalar nas Unidades desta Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal SES-DF.	CONTRATO Nº 146/2018 - SES /DF Valor Total: R\$ 25.368.759,90
	IPANEMA Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda. (00.588.541/0001-82)	Contratação Emergencial para prestação de Serviços de Limpeza, Higienização, Conservação, Asseio e Desinfecção Hospitalar nas Unidades desta Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal SES-DF.	CONTRATO Nº 145/2018 - SES /DF Valor Total: R\$ 31.451.941,92

A Constituição brasileira assegura o direito à saúde, devendo o Estado disponibilizar as condições mínimas para que esse direito seja exercido pela sociedade, de modo que a saúde é direito social fundamental reconhecido pela Lei Maior. Nesse sentido, o art. 196 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB prescreve que "A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".

No âmbito do Distrito Federal, a Secretaria de Estado da Saúde é órgão integrante da Administração Direta do Governo local, responsável por todas as ações e serviços de saúde pública realizados no território desta Unidade Federativa. É dirigida pelo Secretário de Saúde e tem como atribuição exercer a gestão do Sistema Único de Saúde - SUS no território do Distrito Federal, acumulando as funções típicas dos Estados e dos Municípios no que se refere às diretrizes estabelecidas pelo SUS.

Além disso, de acordo com o Decreto Distrital nº 39.610/2019, art. 24, cabe, ainda, à Secretaria de Saúde do Distrito Federal atuar nas seguintes áreas: prevenção e assistência integral à saúde, sistemas de saúde, gestão dos hospitais e postos de saúde públicos, integração comunitária de saúde, integração com a rede privada, vigilância sanitária e formação e capacitação dos servidores da saúde.

Adicionalmente, para a consecução das suas competências, a Secretaria de Saúde do Distrito Federal se estruturou administrativamente da seguinte forma, nos termos do Decreto Distrital nº 36.918/2015, art. 1º: (I) - Administração Central; (II) - Superintendências de Regiões de Saúde; (III) - Unidades de Referência Assistencial; e (IV) - Unidades de Referência Distrital.



Importante salientar que para o correto funcionamento da Administração Pública é necessário, além de sua atuação institucional por meio das competências técnicas e legais, o desempenho de várias atividades secundárias e indispensáveis a exemplo da limpeza e conservação de ambientes, objeto deste trabalho que se desenvolve.

Nesse diapasão, a Administração Pública tem se utilizado da terceirização, isto é, a prestação de serviço de limpeza e conservação é realizada por empresas contratadas mediante procedimento licitatório. Assim, a contratação de serviço sob o regime de execução indireta encontra respaldo na própria Lei de Licitações, arts. 6º e 10. E, ainda, no Distrito Federal, o Decreto Distrital nº 25.937/2005, art. 1º, descreve as atividades que deverão ser contratadas, preferencialmente, por execução indireta, a saber: vigilância, limpeza e conservação, ajardinamento e limpeza de áreas urbanas, segurança, transporte, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção predial, de equipamentos e de instalações e outras assemelhadas.

Por oportuno, cabe mencionar que o Decreto Distrital nº 39.978, de 25/07/2019, dispõe sobre a contratação de serviços públicos sob o regime de execução indireta pela administração direta e indireta do Distrito Federal, cuja vigência se iniciará 120 dias após a data da publicação e, consta, também, a revogação expressa do Decreto Distrital nº 25.937/2005.

Ressalta-se que, de acordo com o Decreto Distrital nº 38.934/2018, aplica-se às contratações de serviços da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal o disposto na Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão que estabelece as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta.

No que tange à contratação de prestação de serviço de limpeza e conservação na Secretaria de Saúde do Distrito Federal a sua necessidade, essencialidade e importância são descritas no Termo de Referência do Processo nº 060.00137336/2017-60 que trata da contratação regular, a saber:

[...]

4.2.5 Os serviços em questão são de suma relevância uma vez que a ausência da sua manutenção implicaria em grande risco de surgimento de infecções nas unidades assistenciais integrantes da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal podendo causar sérios danos à saúde dos usuários e profissionais, além



de eventual suspensão do serviço público prestado à coletividade nos estabelecimentos de saúde, o que se oporia ao objetivo finalístico desta Instituição, norteados constitucionalmente pela garantia do direito social de todos à saúde.

4.2.6 Portanto, os serviços de limpeza e conservação interferem na qualidade dos serviços dos estabelecimentos de saúde, dado que esta atividade de apoio é condição básica para a prevenção e o controle de infecções e exige da Administração adoção de medidas urgentes e imediatas, sob pena de expor a perigo à vida e/ou a saúde de pacientes e profissionais.

[...]

Justifica-se a presente contratação para assegurar a continuidade no atendimento dos serviços de Limpeza, Higienização, Conservação, Asseio e Desinfecção das unidades da SESDF, uma vez que se trata da prestação de serviços essenciais ao exercício das atividades institucionais e de garantia das imprescindíveis condições de saneamento e salubridade ambientais, bem como a preservação do patrimônio público. É fato que a interrupção de serviços desta natureza implicaria em sérios transtornos e comprometeria o funcionamento regular das unidades.

[...]

Cabe citar que a apuração dos atos e fatos objetos deste trabalho se deu mediante a análise de processos de contratação e pagamento, assim como por meio de informações prestadas, a partir das Solicitações de Informações e visitas técnicas realizadas nas diversas áreas da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, como a Subsecretaria de Administração Geral – SUAG, Comissão de Elaboração de Instrumentos de Contratação – CEIC, Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde – SINFRA, Diretoria de Apoio Operacional – DIAOP, Gerência de Hotelaria em Saúde – GHS, Hospital Regional da Asa Norte - HRAN, Hospital Regional de Brazlândia – HRB, Hospital Regional da Ceilândia - HRC, Hospital Regional do Gama - HRG, Hospital Regional de Taguatinga – HRT, Hospital Regional de Sobradinho - HRS e em algumas Unidades de Saúde na Asa Sul, Brazlândia, Ceilândia, Gama e Sobradinho.

Por último, registre-se que foram analisados, ainda, os Processos nºs 060-00137336/2017-60 e 060-00157722/2019-30 que tratam da contratação regular e contratação emergencial, respectivamente. Adicionalmente, examinou-se os seguintes processos de pagamento:

060-00350887/2018-06	060-00414517/2018-04	060-00581670/2018-38
060-00549578/2018-83	060-00002233/2019-41	060-00065208/2019-79



060-00574216/2018-21	060-00572397/2018-51	060-00045876/2019/80
060-00046039/2019-78	060-00015014/2019-22	060-00054895/2019-05
060-00005053/2019-11	060-00343287/2018-83	060-00005613/2019-38

Após a conclusão dos trabalhos de campo, foi elaborado o Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, contendo as evidências da Auditoria realizada, que foi encaminhado à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal no dia 11/11/2019, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 1222/2019 - CGDF /SUBCI, Doc. SEI/GDF 31145399, para que a SES/DF, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, manifestasse “quanto às constatações e recomendações presentes no referido documento”, uma vez que o IAC possui caráter preliminar.

Por conseguinte, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES/GAB, de 29/11/2019, Doc. SEI/GDF 32077298 e do Ofício SEI-GDF Nº 4404/2019 - SES/GAB, de 09/12/2019, Doc. SEI/GDF 32526116, a Secretaria de Saúde encaminhou as respostas das áreas técnicas para análise e conversão do Informativo de Ação de Controle no presente Relatório de Auditoria. Ressalta-se que não houve, tempestivamente, manifestação e nem pedido de prorrogação de prazo por parte da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde - SINFRA, tendo se manifestado a Subsecretaria de Administração Geral, a Diretoria de Instrução e Formalização de Atas, Contratos e Convênios, a Diretoria de Aquisições, a Gerência de Acompanhamento de Contratos de Terceirização e Concessionárias, a Diretoria de Instrução para Aquisição e a Diretoria de Desenvolvimento Estratégico de Pessoas.

Salienta-se que a Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde - SINFRA é a área responsável pelas ações de planejamento, controle, supervisão e gerenciamento dos processos relacionados à contratação e à prestação de serviço de limpeza e conservação da Secretaria de Saúde. Sendo assim, é a área técnica demandante da contratação e incumbida da gestão da prestação de serviço de limpeza e conservação e, por isso, responsável pela manifestação dos fatos narrados neste Relatório. A ausência de pronunciamento impossibilitou a reanálise das evidências de auditoria por não se ter apresentado fatos, justificativas e documentos que pudessem esclarecer as ocorrências explicitadas.

Importante mencionar que o Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 - DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, foi encaminhado para que a Secretaria de Saúde



manifestasse quanto às falhas apontadas, bem como em relação às recomendações, porém o foco das respostas apresentadas foi a respeito das recomendações, de modo que não houve posicionamento quanto aos fatos constantes dos pontos de auditoria, propriamente dito, que explicitou as ilegalidades e irregularidades. Assim, procedeu-se à análise das informações prestadas pela Secretaria de Saúde, concluindo-se pela manutenção de todas as evidências de auditoria.

II - RESULTADOS DOS EXAMES

1. O planejamento da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal se mostra adequado e suficiente para suas contratações?

1.1-Conformidade

1.1.1 - PLANEJAMENTO DEFICIENTE PARA A CONTRATAÇÃO REGULAR DE SERVIÇO DE LIMPEZA E CONSERVAÇÃO

Classificação da falha: Grave

Fato

Constatou-se no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que o planejamento é ineficiente para a contratação regular de serviço de limpeza e conservação, considerando que, de acordo com as informações prestadas pela Subsecretaria de Administração Geral, Ofício SEI-GDF Nº 162/2019 – SES/SUAG, de 23/08/2019, Doc. SEI/GDF 27133430, as últimas contratações regulares tiveram o seu termo em junho/2011 e depois deste período houve momentos em que a prestação do serviço se deu por contratação emergencial e, em outros, sem cobertura contratual, conforme será explicitado em itens próprios deste trabalho.

Como reflexo do planejamento deficiente, a Secretaria de Saúde não conseguiu concluir o procedimento licitatório da contratação regular de prestação de serviço de limpeza e conservação ao longo dos últimos 10 (dez) anos. Para demonstrar as últimas contratações regulares de serviço de limpeza e conservação na Secretaria de Saúde reproduziu-se o quadro constante do Doc. SEI/GDF 27133430:



Número do Processo	Contratada	Contrato	Vigência do contrato	Valor do Contrato (R\$)
060.000506/2006	Apecê Serviços Gerais Ltda. (CNPJ: 00.087.163/0001-53)	108/2004	07/12/2004 a 06/12/2010	10.782.089,25
060.000506/2006	Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda. (CNPJ: 00.332.833/0008-26)	107/2004	07/12/2009 a 06/12/2010	23.756.894,34
060.000506/2006	Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. (CNPJ: 00.339.291/0001-47)	105/2004	07/12/2009 a 06/12/2010	11.195.507,01
060.000506/2006	Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda. (CNPJ: 00.588.541/0001-82)	106/2004	07/12/2009 a 06/12/2010	27.087.196,42
060.015.030/2010	Apecê Serviços Gerais Ltda. (CNPJ: 00.087.163/0001-53)	103/2010	07/12/2009 a 04/06/2011	7.564.032,60
060.015.029/2010	Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda. (CNPJ: 00.332.833/0008-26)	104/2010	07/12/2009 a 04/06/2011	17.149.479,84
060.015.029/2010	Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. (CNPJ: 00.339.291/0001-47)	105/2010	07/12/2009 a 04/06/2011	7.739.454,66
060.015.029/2010	Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda. (CNPJ: 00.588.541/0001-82)	106/2010	07/12/2009 a 04/06/2011	18.669.597,80

Apurou-se que foi instruído o Processo nº 060.014.950/2009 para tratar da contratação regular do serviço de limpeza e conservação, no entanto, foi arquivado por não estar em conformidade com o regramento vigente e aplicável à época. Em 16/09/2016, foi instruído o Processo nº 060.009.636/2016 que foi convertido, posteriormente, no Processo SEI nº 060.00137336/2017-60, processo este que cuida, atualmente, da contratação regular, tendo o aviso de abertura do Pregão Eletrônico nº 166/2019 sido publicado em 01/08/2019 no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF.

Todavia, o Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF por meio da Decisão nº 2780/2019, de 15/08/2019, determinou a suspensão do citado Pregão Eletrônico, assim como solicitou esclarecimentos em função de inconsistências no Termo de Referência, a saber:

[...] II. determinar à Secretaria de Estado de Saúde que: a) suspenda o Pregão Eletrônico nº 166/19, com fulcro no art. 113, § 2º, da Lei nº 8.666/93, c/c os arts.



123 e 277 do Regimento Interno do TCDF; b) apresente, no prazo de 5 (cinco) dias, esclarecimentos a respeito do teor da Representação constante do e-doc 28F240C2-c; c) adote, no prazo de 5 (cinco) dias, as seguintes medidas corretivas ou apresente as justificativas pertinentes quanto: 1) à exigência restritiva de atestados de capacidade técnica no percentual de 30% sobre o objeto total do Termo de Referência quando o estabelecido por esta Corte seria o índice máximo de 50% sobre cada lote a ser disputado pela empresa licitante, a fim de atribuir maior competitividade ao certame, conforme Decisão nº 2.906/15; 2) ao percentual para encargos sociais e trabalhistas vinculados à Convenção Coletiva de Trabalho superior ao percentual de 72,91% admitido por esta Corte em contratações da mesma natureza nas Decisões nºs 2.188/19, 2.187/19, 2.082/19, 3.424/18, 157/18; 3) valor total do lote 11 superior ao limite estabelecido no art. 3º, inciso II, da Lei Complementar nº 123/06 para enquadramento como empresa de pequeno porte, exigindo que os serviços constantes desse lote e dos demais destinados à cota reservada sejam readequados de forma que seus valores totais se mantenham inferiores ao limite legal de enquadramento, em consonância com o disposto no art. 24 da Lei Distrital nº 4.611/11 e no § 2º do art. 2º do Decreto Distrital nº 35.592/14 e na Decisão nº 6.375/16, e, ainda, possam garantir que sejam dedicados, no mínimo 10% e no máximo 25% do total do certame, para a contratação dessas empresas preferenciais, conforme disposto no art. 48, inciso III, da Lei Complementar nº 123/06, c/c os arts. 23 e 26 da Lei Distrital nº 4.611/11, regulamentada pelo Decreto nº 35.592/14, atendendo à Decisão nº 3.424/18; 4) tributos praticados nos cálculos para a Planilha Custo Pessoal superestimados, exigindo que os percentuais de PIS e COFINS sejam adequados às alíquotas de 0,65% e 3,00%, respectivamente, consideradas mais vantajosas para a Administração, conforme Decisões nºs 24/19, 20/19 e 3.428/18; [...]

Cabe mencionar que, por meio da Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 60 /2019 - CGDF/SUBCI/COLES/DINCS, de 16/08/2019, foi solicitada informação acerca dos motivos para a não conclusão do processo regular de contratação de serviço de limpeza, dado o lapso temporal de 10 (dez) anos sem contrato regular. A resposta reproduzida abaixo foi apresentada pela Diretoria de Apoio Operacional e pela Gerência de Hotelaria em Saúde:

Reportamos-nos ao contido no Despacho SES/SINFRA/DIAO 2548945, no qual trás os dizeres: "... *Cumprir destacar que tramitava no âmbito desta SES/DF, o processo regular nº 060.014.950/2009, contudo, a gestão anterior entendeu que as legislações que balizaram a construção do Termo de Referência à época encontravam-se desatualizadas, e ainda, este não se pautava na Instrução Normativa nº 02/2008 do MPOG, optando, por fim pelo arquivamento daquele e adoção de imediatas providências no sentido de elaborar novo Termo de Referência, tombado sob o número nº 060.009.636/2016*".

Foi autuado então, em 16/09/2016, como processo físico o de nº 060.009636 /2016, convertido em processo SEI para o número 00060-00137336/2017-60, demonstrando assim que desde 2009 (060.014.950/2009) tenta-se fazer a contratação regular para o serviço aqui discutido.



Contudo, entendemos não ser de competência dessa GHS o desenrolar de tais processos, tendo em vista a tramitação até a finalização da contratação que compete à outras instâncias desta SES/DF.

Dessa forma, sugerimos o encaminhamento de tal questionamento a uma unidade de comando e administração superior, dentro da SES/DF, para pronunciamento.

Pelo que se observa, a resposta não trouxe nenhum esclarecimento sobre a mora em se efetivar o contrato regular e até o encerramento dos trabalhos de campo da presente Auditoria, em 20/09/2019, nenhuma informação foi acrescentada.

Assim, é fato inconteste a desídia administrativa da Secretaria de Saúde que está desde 2009 até setembro/2019 sem conseguir completar a contratação regular da prestação de serviço de limpeza, higienização, conservação, asseio e desinfecção hospitalar. Muitas são as justificativas da SES/DF encontradas nos processos analisados, contudo, estes motivos já não se sustentam e não encontram qualquer respaldo para a sua manutenção, ou seja, não se mostram razoáveis e aceitáveis.

Nesse sentido, nos últimos 10 (dez) anos o TCDF vem pontuando em seus relatórios e decisões a falta de destreza, a ineficiência, a inércia e a desídia administrativa da Secretaria de Saúde em contratar regularmente o serviço de limpeza. Inúmeras foram as determinações para se concluir a licitação regular e que não foram cumpridas. Para demonstrar o entendimento da Corte de Contas, a seguir será transcrita sua manifestação realizada em dezembro/2014, Processo nº 38.092/13, qual seja:

DA PROCRASTINAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO REGULAR
POR MAIS DE 4 ANOS E DA ADOÇÃO DA CONTRATAÇÃO
EMERGENCIAL DURANTE ESSE PERÍODO

14. Com relação à incapacidade da SES/DF em concluir o procedimento regular de licitação (Processo nº 060.014950/2009), elaboramos as seguintes considerações:

- por maiores que sejam as dificuldades enfrentadas pela SES/DF para concluir tal certame, seja em decorrência da quantidade de unidades administrativas pertencentes a essa Jurisdicionada ou das exigências normativas a serem cumpridas, difícil admitir que em cerca de 4 (quatro) anos essas adversidades não conseguiram ser sanadas. Registre-se que no período compreendido entre 01/01/2011 e 04/04/2014 a Secretaria esteve sob o comando de um único dirigente, o Sr. *****; [...]
- o argumento trazido pela SES/DF, no sentido de que o Termo de Referência está sendo adequado à IN nº 002/2008 – SLTI/MPOG também não encontra guarida. Como se percebe, referido normativo não é recente. Ademais, por mais



amplo que seja o universo de unidades físicas daquela Secretaria, não é demais lembrar que a Jurisdicionada possui engenheiros e arquitetos em seus quadros profissionais; requer de todas as obras novas o projeto executivo e as build; sem contar que a medição de áreas físicas conta hoje com recursos tecnológicos como a trena eletrônica, que facilita muito a medição de áreas.

15. Por todo o exposto, a princípio, não está justificado o atraso ocorrido na conclusão do certame regular de licitação.

16. A respeito do tema, trazemos a transcrição de trechos de decisões exaradas nos autos de nº 19.248/2010, a respeito da apuração de responsabilidade pelo atraso no andamento da referida licitação:

“IV. recomendar ao Secretário de Estado de Saúde a instauração de apuração quanto ao atraso na elaboração do Projeto Básico para a nova contratação de conservação e limpeza, conforme já determinado por ex-Secretário de Estado de Saúde, a qual será objeto de futura fiscalização (Processos nºs 060.012.982/05, 060.005.610/09 e 060.014.950/09);” (Decisão nº 4383/2011) [...]

17. Outras decisões desta Corte têm buscado a conclusão do certame regular, como se observa na sequência:

“IV – determinar à Secretaria de Saúde que: a) conclua, no menor prazo possível, a licitação para a contratação de serviços de limpeza e conservação;” (Decisão nº 6023/2012)

“III – noticiar à Secretaria de Contas acerca do Ofício nº 231/12-CF, do material que o acompanha e do Voto e decisão decorrente, haja vista que a morosidade no andamento dos procedimentos licitatórios que cuidam dos serviços de vigilância e limpeza, a serem prestados na SES/DF, podem influenciar o exame das contas anuais daquela Secretaria;” (Decisão nº 3255/2013) [...]

Diferente não é o entendimento do TCDF em 2019, haja vista que nada mudou na Secretaria de Saúde quanto a se planejar e à procrastinação em se concluir a licitação da prestação de serviço de limpeza, conforme se extrai da análise consignada no Processo nº 13216/2019-e, a saber:

[...]

Quanto à ausência de regular procedimento licitatório, fato que ensejou o conhecimento da representação em análise, apesar de não refletir neste objeto processual, reitero meu entendimento de que *“a prática adotada pela Jurisdicionada tem resultado num desvirtuamento do processo licitatório, acarretando toda sorte de prejuízos à administração, como fuga à modalidade licitatória legalmente exigida”*.

Os serviços objeto do Ato Convocatório em análise, há bastante tempo, vem sendo contratado por meio contratos emergenciais. Inclusive, conforme ressaltado anteriormente, no âmbito dos autos nº. 14260/2014, mediante a Decisão nº. 1164/2018, esta Corte já constatou que o regular procedimento licitatório para tal contratação, **vem sendo preterido pela SES/DF desde meados de 2009.**



Nesse sentido, entendo pertinente que esta Corte recomende à jurisdicionada que adote as medidas necessárias à instauração do competente procedimento licitatório para a contratação dos serviços objeto do certame em tela, observadas as normas e critérios de habilitação técnica entabulados pela IN nº. 05/2017, desde que não comprometa, indevidamente, a competitividade do certame, em atenção à alínea “e” do item III da Decisão nº. 1164/2018.

Cumpre destacar que esta Corte não se quedará inerte quanto à análise da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, notadamente porque a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. A situação de emergência não acarreta convalidação, tampouco dá respaldo jurídico à conduta omissiva do gestor. [...] (grifou-se)

Registre-se que as recorrentes trocas de gestores na SES/DF têm gerado a descontinuidade administrativa, uma vez que a cada mudança há o risco de interrupção dos planejamentos e da continuidade das atividades e projetos, além da perda de memória institucional e de ser um potencial gerador de prejuízos ao erário. Só para exemplificar, no ano corrente, de janeiro a setembro, para o cargo de Subsecretário de Administração Geral foram nomeados 04 (quatro) agentes públicos e para o cargo de Subsecretário de Infraestrutura em Saúde foram nomeados 04 (quatro) agentes públicos.

Quanto ao fundamento legal para se realizar o planejamento, tem-se que o art. 19 da Instrução Normativa nº 05/2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, aplicável ao Distrito Federal nos termos do Decreto Distrital nº 38.934/2018, regulamenta ser ele a primeira fase a ser cumprida numa contratação de serviço.

Por essa Instrução Normativa - IN, a fase de planejamento foi especialmente tratada e pormenorizada, contendo as regras procedimentais com a indicação de modelos a serem seguidos. E, segundo prescrito no art. 20 da referida IN, o planejamento da contratação compõe-se das seguintes etapas: estudos preliminares, gerenciamento de riscos e termo de referência ou projeto básico.

Salienta-se que a exigência de planejamento prévio às contratações não é recente, dado que consta esta previsão em normativos pretéritos, a exemplo do Decreto-Lei nº 200/1967 que em seu art. 6º trata o planejamento como um dos princípios fundamentais a ser obedecido pela Administração Pública e da própria Lei de Licitações.



A partir das evidências apresentadas, conclui-se que a Secretaria de Saúde do Distrito Federal não se planeja de forma adequada para realizar a contratação regular do serviço de limpeza. Já são 10 (dez) anos desde a autuação do primeiro processo de licitação e até o encerramento do presente trabalho, em 20/09/2019, não se finalizou a contratação.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES /GAB, de 29/11/2019.

Desse modo, a Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, em relação à primeira recomendação, respondeu que: “A SUAG, em todas as contratações da Secretaria de Saúde, segue os regramentos constantes na Portaria 210/2017 desta SES/DF, o Manual de Contratações da Secretaria de Saúde, na qual informa o fluxo para o planejamento das contratações desta secretaria de saúde”. Quanto à segunda recomendação, informou que: “A SUAG solicitou a capacitação dos servidores, conforme processo 00060-00373038/2019-01, na **Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, visando o aprimoramento das contratações** de serviços sob o regime de execução indireta desta Secretaria de Saúde”.

Já a Diretoria de Desenvolvimento Estratégico de Pessoas da SES/DF, por meio do Despacho SES/SUGEP/CIGEC/DIDEP 31722944, em relação à segunda recomendação, informou que:

A DIDEP formula anualmente Planos de Ação para os anos consecutivos, os quais abrangem a capacitação, valorização e desenvolvimento de pessoas, assim como, estratégias corporativas para educação permanente. Atualmente, encontra-se em elaboração e posterior divulgação, o Plano de Educação Permanente 2020-2023, o qual está sendo elaborado em parceria com a Escola de Aperfeiçoamento do SUS no DF (EAPSUS).

O Plano de Educação Permanente está sendo realizado a partir de um diagnóstico que contempla a análise documental, a realização de entrevistas e grupos focais, em todas as Regiões de Saúde do DF e na Administração Central da SES/DF, assim como, também inclui em suas atividades, a análise do Plano de Governo Distrital 2019-2022.

O Plano de Educação Permanente 2020-2023 apresenta como finalidade: promover ações educativas, espaços de discussão sobre cenários de formação de



profissionais em saúde para fortalecimento da integração ensino-serviço. Busca capacitar, aprimorar e ampliar os serviços públicos em saúde na SES-DF. Este apresenta como base legal: a Portaria MS/GM 1996, de 20/08/2007 (dispõe sobre as diretrizes para implementação da Política Nacional de educação Permanente em Saúde; a Portaria MS/GM nº 3.194 de 28/11/2017); a Lei 8.080, de 19/09/1990 e a Lei 8.142 de 28/12/1990 – Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa do SUS. É financiado por: PPA e PLOA 2020/2023 – Unidade Orçamentária: (23.901) Fundo de Saúde do DF e (23203) FEPECS, Fonte: 100 e 138.

As ações educativas previstas, possuem como um dos pontos focais a serem abordados, a formação dos gestores da SES/DF, buscando fomentar com esta ação, a melhoria das rotinas, dos fluxos, dos processos, a manualização, a gestão qualificada das equipes, o uso de tecnologias e a inovação. Nesta abordagem, inclui-se a previsão de aplicação de cursos que visam a melhoria das rotinas, dos fluxos e dos processos de trabalhos internos de todas as áreas da Secretaria de Saúde do DF, abarcando assim a melhoria do desempenho dos servidores envolvidos com as atividades relacionadas às contratações de serviços de natureza continuada, conforme abordado nos itens 1.1.1 e 1.1.2, supracitados.

Em que pese a Diretoria de Desenvolvimento Estratégico de Pessoas ter informado sobre o Plano de Educação Permanente 2020-2023, Processo nº 0060-00381524/2019-95, constatou-se que as capacitações e treinamentos ali previstos estão relacionados às legislações que regem os serviços públicos de saúde e não sobre processos licitatórios e contratação pública que é o objeto da recomendação. Assim, da mesma forma que foi elaborado um Plano de Educação Permanente **em Saúde**, deve a SES/DF estabelecer um Plano de Educação Permanente em relação a gestão de processos, gestão de contratos, contratações públicas e licitações.

No que tange às informações prestadas pela SUAG entende-se que o normativo e o manual que norteiam as contratações na SES/DF necessitam ser aprimorados, divulgados, observados e exigido o seu cumprimento, uma vez que, conforme explicitado na evidência de auditoria, há um lapso temporal de 10 anos sem que se consiga concluir a contratação regular do serviço de limpeza e conservação. O planejamento é deficiente e as irregularidades constatadas, de modo geral, são oriundas da deficiência na qualificação técnica dos servidores envolvidos no processo de contratação. Além disso, como a capacitação informada está no campo da "solicitação" mantida está a recomendação.

Como não houve a manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde – SINFRA sobre os fatos narrados e somente as demais áreas técnicas se



pronunciaram em relação às recomendações, mantida está a evidência de auditoria, sendo reformuladas as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Ineficiência administrativa;

Desídia administrativa;

Controles inadequados quanto à observância da legislação regente;

Descontinuidade administrativa.

Consequência

Termos de Referência deficientes;

Demora na realização e concretização dos procedimentos licitatórios;

Risco de prestação de serviços sem cobertura contratual;

Possíveis contratações emergenciais desvantajosas;

Violação aos princípios da Administração Pública.

Recomendação

1) Revisar os mecanismos existentes (POP, checklist, manuais, fluxogramas, etc.), com definição clara das responsabilidades da área demandante da contratação, especialmente quanto à elaboração dos estudos técnicos preliminares e definição da área a ser limpa, bem como no estabelecimento de prazos para que a área administrativa finalize todas as etapas da fase interna da licitação, de forma a responsabilizar objetivamente cada agente envolvido no fluxo de contratação;

2) Elaborar cronograma de contratação contemplando todos os atos necessários para a consecução das contratações regulares da prestação do serviço de



limpeza e conservação na Secretaria, de modo a cessar a prestação de serviços sem cobertura contratual ou reiteradas contratações emergenciais;

3) Elaborar Plano de Educação Permanente, com o estabelecimento de indicadores e metas, voltado para capacitação e treinamento sobre licitações e contratação pública a ser ofertado aos servidores encarregados dos processos licitatórios, com o fito de melhorar a qualidade das contratações;

4) Instaurar procedimento administrativo apuratório, com o objetivo de responsabilizar quem deu causa à morosidade na contratação regular dos serviços de limpeza e conservação, garantindo-se o contraditório e a ampla defesa.

1.1.2 - ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES E TERMOS DE REFERÊNCIA INCOMPLETOS

Classificação da falha: Grave

Fato

Em relação aos estudos técnicos preliminares, reitera-se que a sua elaboração representa a primeira etapa do planejamento de uma contratação. A própria IN 05/2017, em seu art. 24, menciona o conteúdo necessário que deve constar no documento, bem como traz, no Anexo III, as diretrizes para sua elaboração. Além do mais, contraria o art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993 elaborar termo de referência ou projeto básico sem prévio estudo técnico, sob pena da contratação não atender às necessidades da Administração Pública.

Nas contratações dos serviços de limpeza na SES/DF, evidenciou-se que apesar de constar o documento “Estudo Técnico Preliminar” no Processo nº 060-00137336/2017-60 que trata da contratação regular, entende-se que este não está completo, pois não buscou avaliar as contratações anteriores fundamentadas na IN 05/2017, já que tinha 1 (um) ano de contrato emergencial nesses moldes.

Com a experiência adquirida seria possível levantar os pontos positivos e negativos da prestação do serviço, assim como as peculiaridades de limpeza das áreas da SES/DF. Entretanto, os problemas, as inconsistências e as irregularidades da prestação do



serviço, demonstrados no item 2 deste Relatório, não foram suscitados e nem tratados, de modo que essas ocorrências tendem a se repetir na nova contratação. Como consequência, o termo de referência foi produzido com os mesmos vícios dos anteriores, que, possivelmente, refletirão na execução contratual.

Ademais, na confecção do termo de referência considerou-se, sem adaptação à realidade da Secretaria de Saúde, os índices de produtividade preconizados na IN 05/2017. Nos termos do item 2.1 do Anexo VI-B da referida Instrução Normativa tem-se que:

Os órgãos e entidades deverão utilizar as experiências e os parâmetros aferidos e resultantes de seus contratos anteriores para definir as produtividades da mão de obra, em face das características das áreas a serem limpas, buscando sempre fatores econômicos favoráveis à Administração Pública.

Caso as áreas técnicas da SES/DF tivessem realizado um estudo técnico preliminar adequado, provavelmente, o termo de referência não seria cópia fiel da IN 05/2017 em relação aos índices de produtividade. Tem-se que em alguns ambientes das Unidades de Saúde do Distrito Federal como o Centro Cirúrgico, a Unidade de Tratamento Intensivo, dentre outros, necessitam de tratamento diferenciado para a execução da prestação de serviço de limpeza a exemplo da periodicidade e frequência da limpeza, produtos utilizados e vestuário dos serventes. A falta de observância destas questões tem comprometido a prestação do serviço, conforme se observou nas visitas técnicas realizadas nas Unidades de Saúde da SES/DF, em que áreas não estão sendo limpas devidamente e que os serventes estão com sobrecarga de trabalho.

Vale citar que, em reunião com a equipe da Diretoria de Apoio Operacional e da Gerência de Hotelaria em Saúde, questionou-se sobre a não realização do estudo técnico preliminar amplo considerando as especificidades das Unidades de Saúde, sendo respondido que se assim procedessem, levariam uns 8 (oito) meses para sua conclusão, o que acarretaria atraso na finalização do procedimento licitatório. A pergunta que se faz é se o hiato de 10 (dez) anos não foi suficiente para se efetuar um estudo técnico preliminar com a amplitude que o caso requer.

Outro ponto não considerado foi a inclusão dos executores dos contratos no processo de planejamento da contratação, uma vez que a própria IN 05/2017 prevê no item 4 do Anexo III essa possibilidade de participação. Com o intuito de “ouvir” os executores



de contratos foi encaminhado um questionário por meio da Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 1/2019 - CGDF/SUBCI/COLES/DATCS, de 23/08/2019. Das respostas apresentadas vale destacar:

Asa Norte: Estudo quanto a aplicação do IN 05/2017, em hospitais, considerando a peculiaridade de cada região, haja vista, que 360m² de uma unidade no Lago Sul, não demanda o mesmo tempo aplicado do servente que atende 360m² no Sol Nascente na Ceilândia, ponderando a infraestrutura externa de acesso do usuário até chegar na unidade.

Ressalvada a parte da contratação, que ao executor não seja admitido participação, em todas as demais fases os executores poderiam ser inseridos. Dessa forma, a tal participação poderia convergir para correção nas falhas atuais.

Gama: Em algumas áreas sim em outras áreas NÃO pois, o que podemos observar é que a SES, quando da formalização do contrato por metro quadrado /servente, usou mediadas da época da construção da Unidade e ao longo dos anos houveram muitas reformas. Alguns serviços mudaram de local outros se localizavam fora do Hospital, de forma quase "independente" como é o caso da Policlínica. E essas particularidades não são observadas pessoalmente pelos responsáveis pela elaboração do certame de contratação.

Em nenhuma das fases de formulação do processo licitatório os executores são consultados, ao menos nunca fomos e nem temos notícia disso. Somos somente uma espécie de usuário final que fica com todas as obrigações e responsabilidades inclusive de responder administrativamente pelos eventuais problemas que advenham da relação contratual.

Acreditamos que o processo licitatório é extremamente complexo e seu sucesso envolve fatores que podem e devem ser levados em conta como é o caso da consulta do usuário final do serviço a fim de conhecer a realidade a que este está inserido. Realizar vistorias in loco para verificar a veracidade da situação e das necessidades. Vistorias das empresas nos locais onde serão prestados os serviços. Maior conhecimento e domínio do contrato.

Também seria de fundamental importância a participação dos executores e Chefias responsáveis pelos serviços contratados nas fases de contratação.

Como se vê, certamente, a experiência dos executores de contrato contribuiria muito para a elaboração do estudo técnico e concepção do termo de referência, pois quando se está próximo da execução da prestação do serviço, as falhas e irregularidades se tornam evidentes e não há fonte melhor para avaliar a contratação.

Assim, havendo falha e/ou deficiência no estudo técnico preliminar, a consequência é que o termo de referência será mal elaborado, o que pode induzir em erro os licitantes, gerar expectativas e direitos, comprometer a execução do contrato e originar



possíveis demandas judiciais. O resultado disso poderá ser uma licitação contestável e de difícil acompanhamento pelos fiscais.

A título de exemplo de falha do estudo técnico preliminar, constatou-se que há divergência na metragem dos lotes dos Processos nºs 060-00511305/2018-66, 060-00157722/2019-30 e 060-00137336/2017-60, sendo os dois primeiros relativos às contratações emergenciais e o último refere-se à contratação regular, conforme demonstrado a seguir:

LOTE	LOCALIDADE	METRAGEM EM M ²			ANÁLISE
		Processo nº 060-00511305/2018-66	Processo nº 060-00157722/2019-30	Processo nº 060-00137336/2017-60	
1	Administração Geral	144.336,714	141.640,28	141.640,28	Houve redução de 2.696,43 m ² .
2	SRSCE	272.175,480	308.538,56	308.538,56	Houve acréscimo de 36.363,08 m ² .
3	SRSSU	282.495,080	214.560,03	106.273,72	Houve redução de 67.935,05 m ² entre 2018 e 2019 dos contratos emergenciais. Já entre o emergencial 2019 e o regular a redução foi de 108.286,31 m ² . Por último, entre o emergencial 2018 e o regular a diminuição foi de 176.221,36 m ² .
4	SRSLE	114.196,450	89.956,43	87.792,28	Houve redução de 24.240,02 m ² entre 2018 e 2019 dos contratos emergenciais. Já entre o emergencial 2019 e o regular a redução foi de 2.164,15 m ² . Por último, entre o emergencial 2018 e o regular a diminuição foi de 26.404,17 m ² .
					Houve redução de 3.336,42 m ² entre 2018 e 2019 dos contratos emergenciais. Já entre o emergencial 2019 e o



LOTE	LOCALIDADE	METRAGEM EM M ²			ANÁLISE
		Processo nº 060-00511305/2018-66	Processo nº 060-00157722/2019-30	Processo nº 060-00137336/2017-60	
5	SRSNO	201.383,730	198.047,31	187.551,39	regular a redução foi de 10.495,92 m ² . Por último, entre o emergencial 2018 e o regular a diminuição foi de 13.832,34 m ² .
6	SRSCS	711.331,135	636.298,08	630.266,54	Houve redução de 75.033,06 m ² entre 2018 e 2019 dos contratos emergenciais. Já entre o emergencial 2019 e o regular a redução foi de 6.031,54 m ² . Por último, entre o emergencial 2018 e o regular a diminuição foi de 81.064,60 m ² .
7	SRSSO	260.714,306	218.864,38	209.797,29	Houve redução de 41.849,93 m ² entre 2018 e 2019 dos contratos emergenciais. Já entre o emergencial 2019 e o regular a redução foi de 9.067,09 m ² . Por último, entre o emergencial 2018 e o regular a diminuição foi de 50.917,02 m ² .
8	SRSOE	213.437,381	117.666,42	184.255,17	Houve redução de 95.770,96 m ² entre 2018 e 2019 dos contratos emergenciais. Já entre o emergencial 2019 e o regular o acréscimo foi de 66.588,75 m ² . Por último, entre o emergencial 2018 e o regular a diminuição foi de 29.182,21 m ² .
9	FEPECS	-	21.213,74	21.213,74	-
10	HEMOCENTRO	-	20.802,35	20.802,35	-
11	SANTA MARIA E UPAS	-		140.444,64	-



LOTE	LOCALIDADE	METRAGEM EM M²			ANÁLISE
		Processo nº 060-00511305/2018-66	Processo nº 060-00157722/2019-30	Processo nº 060-00137336/2017-60	
TOTAL M²		2.200.070,28	1.925.571,49	1.856.115,23	-

Conforme se observa, houve reduções significativas entre as metragens consignadas nos lotes 1 a 8 dos Processos nºs 060-00511305/2018-66 e 060-00157722/2019-30, no total de 310.861,87 m² e se considerarmos o acréscimo do lote 2, a metragem líquida diminuída foi de 274.498,79 m².

Ressalta-se que em relação ao Processo nº 060-00137336/2017-60 há de se considerar a retirada do Hospital de Santa Maria e as UPAS das metragens dos lotes 1 a 8 e, ainda, que o Processo nº 060-00157722/2019-30 teve a contratação emergencial cancelada.

Desse modo, tendo em vista que a prestação do serviço de limpeza é remunerada de acordo com o metro quadrado, a consequência de se ter diferenças nas metragens dos lotes, conforme demonstrado, significa que a Secretaria de Saúde pagou por serviços referentes aos metros quadrados a mais no Processo nº 060-00511305/2018-66 e continua pagando, pois esta é a referência para a prestação do serviço sem cobertura contratual, como ocorre desde junho.

Acrescenta-se que se verificou, a partir da análise processual e visitas técnicas realizadas, que há falta e/ou deficiência de conhecimento técnico para a realização de estudo técnico para embasar o termo de referência adequadamente e condizente com a realidade, necessidade e particularidade das áreas da Secretaria de Saúde.

Em suma, planejamento ineficiente somada à deficiência dos estudos técnicos preliminares resulta em termo de referência falho sujeitando à suspensão da licitação por decisão do Tribunal de Contas e a consequência mais provável é que a contratação seja onerosa, desvantajosa e que não retrate a real necessidade da Secretaria de Saúde.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as



manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES /GAB, de 29/11/2019.

A Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES /SUAG 31819742, em relação à primeira recomendação, respondeu que:

Considerando se tratar de contratação cujo objeto é estritamente técnico, bem como a complexidade que norteia a contratação em questão, sugere-se que a elaboração dos mecanismos apontados sejam realizados pela SINFRA/SES, visto que somente a unidade técnica poderá elaborar instrumento, mediante “check-list”, ou outros de modo a assegurar a eficiência e correta realização dos Estudos Técnicos Preliminares.

Vale esclarecer que a competência do **integrante administrativo que compõe** a equipe de planejamento da Comissão de Elaboração de Instrumentos de Contratação – CEIC/SUAG é tão somente a averiguação da aplicação das Normas e legislação que regem a contratação, sem adentrar ao mérito técnico.

Em relação à segunda recomendação, a Diretoria de Desenvolvimento Estratégico de Pessoas da SES/DF, por meio do Despacho SES/SUGEP/CIGEC/DIDEP 31722944, informou que:

A DIDEP formula anualmente Planos de Ação para os anos consecutivos, os quais abrangem a capacitação, valorização e desenvolvimento de pessoas, assim como, estratégias corporativas para educação permanente. Atualmente, encontra-se em elaboração e posterior divulgação, o Plano de Educação Permanente 2020-2023, o qual está sendo elaborado em parceria com a Escola de Aperfeiçoamento do SUS no DF (EAPSUS).

O Plano de Educação Permanente está sendo realizado a partir de um diagnóstico que contempla a análise documental, a realização de entrevistas e grupos focais, em todas as Regiões de Saúde do DF e na Administração Central da SES/DF, assim como, também inclui em suas atividades, a análise do Plano de Governo Distrital 2019-2022.

O Plano de Educação Permanente 2020-2023 apresenta como finalidade: promover ações educativas, espaços de discussão sobre cenários de formação de profissionais em saúde para fortalecimento da integração ensino-serviço. Busca capacitar, aprimorar e ampliar os serviços públicos em saúde na SES-DF. Este apresenta como base legal: a Portaria MS/GM 1996, de 20/08/2007 (dispõe sobre as diretrizes para implementação da Política Nacional de educação Permanente em Saúde; a Portaria MS/GM nº 3.194 de 28/11/2017); a Lei 8.080, de 19/09/1990 e a Lei 8.142 de 28/12/1990 – Política Nacional de Gestão Estratégica e Participativa do SUS. É financiado por: PPA e PLOA 2020/2023 – Unidade Orçamentária: (23.901) Fundo de Saúde do DF e (23203) FEPECS, Fonte: 100 e 138.

As ações educativas previstas, possuem como um dos pontos focais a serem abordados, a formação dos gestores da SES/DF, buscando fomentar com esta



ação, a melhoria das rotinas, dos fluxos, dos processos, a manualização, a gestão qualificada das equipes, o uso de tecnologias e a inovação. Nesta abordagem, inclui-se a previsão de aplicação de cursos que visam a melhoria das rotinas, dos fluxos e dos processos de trabalhos internos de todas as áreas da Secretaria de Saúde do DF, abarcando assim a melhoria do desempenho dos servidores envolvidos com as atividades relacionadas às contratações de serviços de natureza continuada, conforme abordado nos itens 1.1.1 e 1.1.2, supracitados.

Quanto à terceira recomendação, a Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, esclareceu que:

A Diretoria de Acompanhamento de Contratos e Convênios realiza a gestão administrativa da despesa contratual, porém os pagamentos somente são encaminhados ao FSDF, após análise e emissão de Relatório Detalhado das faturas, pelos executores dos contratos, quanto a regular prestação dos serviços contratados através dos Atestes das execuções contratuais.

Já a Diretoria Executiva do Fundo de Saúde do Distrito Federal, por meio do Despacho SES/FSDF 31651710, em relação à terceira recomendação, respondeu que:

Cumprе esclarecer que, em caso de contratos, o Fundo de Saúde somente efetua o pagamento das despesas que estão devidamente atestadas pelos executores dos contratos e previamente analisadas e instruídas pela unidade gestora, responsável pela gestão dos contratos. Desta forma, não compete ao Fundo de Saúde verificar se há área inexistente incluída nos contratos.

Como não houve manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde – SINFRA sobre os fatos narrados e somente as demais áreas técnicas se pronunciaram em relação às recomendações, mantida está a evidência de auditoria, sendo reformuladas as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Ineficiência administrativa;

Desídia administrativa;

Planejamento deficiente das contratações a serem realizadas;



Possível limitação dos servidores das áreas técnicas encarregados da elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares e dos Termos de Referência.

Consequência

Termos de Referência deficientes;

Demora na realização e concretização dos procedimentos licitatórios;

Possíveis contratações desvantajosas e onerosas;

Risco de prejuízo ao erário.

Recomendação

1) Revisar periodicamente os mecanismos existentes para contratação de serviços (POP, checklist, manuais, fluxogramas, etc.), com previsão de participação dos executores dos contratos no processo de planejamento da contratação, como forma de subsidiar os estudos técnicos preliminares da contratação de serviços de limpeza e conservação da SES/DF;

2) Implementar políticas de capacitação e treinamento, por meio da elaboração de Plano de Educação Permanente, a ser ofertado aos servidores encarregados dos processos licitatórios com o fito de melhorar a qualidade das contratações da Secretaria de Saúde;

3) Determinar de forma precisa a metragem das áreas limpas, objeto de contratação emergencial dos processos citados nesse item do relatório, efetuando levantamento dos pagamentos realizados, de forma a verificar se a Secretaria de Saúde pagou por área inexistente, considerando as divergências entre as metragens consideradas nos Termos de Referência. Em caso afirmativo, deve-se apurar administrativamente a responsabilidade pelas inconsistências e se verificado prejuízo ao erário proceder à instauração de Tomada de Contas Especial.



1.1.3 - PLANEJAMENTO DEFICIENTE QUANTO ÀS AÇÕES DE MELHORIA DA INFRAESTRUTURA DAS UNIDADES DE SAÚDE DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL

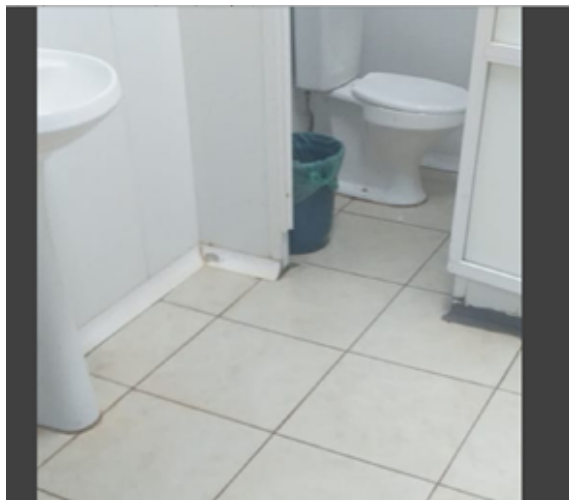
Classificação da falha: Média

Fato

Em que pese não ser objeto desta Inspeção analisar os processos de construção das Unidades de Saúde Básica – UBS e das Unidades de Pronto Atendimento – UPA, bem como os processos de manutenção predial, evidenciou-se, quando das visitas técnicas realizadas nas Unidades de Saúde, que problemas em suas estruturas físicas têm influenciado na execução da limpeza, higienização, conservação, asseio e desinfecção.

Cabe ressaltar que as construções, ampliações, reformas e adequações dos bens imóveis se enquadram nas ações de melhoria da infraestrutura das Unidades de Saúde da SES/DF.

Assim sendo, verificou-se, *in loco*, que nas UPA's de Ceilândia e de Sobradinho e em algumas Unidades Básicas de Saúde (UBS 16, 17 e 111 da Ceilândia, por exemplo) os banheiros que não possuem chuveiro foram construídos sem ralo o que dificulta a lavagem desses ambientes por não ter onde escoar a água utilizada na limpeza e os serventes das empresas prestadoras de serviço de limpeza precisam improvisar com a utilização de pá de lixo para retirar a água contaminada. Contatou-se que, na UPA de Sobradinho, o descarte da água contaminada do banheiro é realizado na área verde próxima a esta Unidade de Saúde, ou seja, de forma inadequada.



Banheiro da UPA Ceilândia

A Resolução de Diretoria Colegiada – RDC nº 50/2002 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que trata do planejamento, programação, elaboração e avaliação de projetos físicos de estabelecimento assistenciais de saúde – EAS, preceitua que “Todas as áreas “molhadas” do EAS devem ter fechos hídricos (sifões) e tampa com fechamento escamoteável”, ou seja, devem-se construir banheiros com ralos.

Além disso, constatou-se que o piso utilizado em algumas UBS (piso vinílico) se mostrou inadequado, dado que a recomendação é não lavar, contudo, as empresas de limpeza o fazem considerando a sujeira das áreas, principalmente, as de grande circulação de pacientes como as recepções das Unidades de Saúde. A consequência é que os pisos já se mostram danificados e num curto espaço de tempo terão que ser trocados. De acordo com o Manual de Estrutura Física das Unidades Básicas de Saúde o material de revestimento dos pisos, tetos e paredes devem ser todos laváveis e de superfície lisa.



Diante das constatações, está evidente que não houve o devido planejamento da construção das Unidades de Saúde, assim como o estudo técnico preliminar não foi efetuado ou foi feito de forma incompleta. Ao que parece, a escolha do tipo de piso não foi a mais vantajosa para a Administração Pública e, muito menos, adequada para o ambiente hospitalar. Ademais, construir banheiros sem um elemento fundamental que é o ralo para escoar a água não se mostra aceitável e descumpe normativos que regem a matéria.

Salienta-se que o Tribunal de Contas da União – TCU emitiu o Acórdão nº 198/2014 – Plenário a partir de auditoria realizada, cujo escopo buscou avaliar a qualidade das obras concluídas das Unidades de Pronto Atendimento (UPA 24h) em todas as regiões do Brasil. No âmbito do Distrito Federal foram avaliadas as UPA's do Núcleo Bandeirante e da Samambaia. Das evidências da auditoria, destacou-se:



Verificaram-se evidências de execução de serviços com qualidade deficiente nas obras das Unidades de Pronto Atendimento (UPA 24h) de Samambaia e do Núcleo Bandeirante, localizadas no Distrito Federal.

[...]

Os problemas identificados podem minorar a vida útil da edificação e, por conseguinte, gerar gastos desnecessários para a Administração Pública.

O resultado final esperado pela Administração ao celebrar um contrato para a construção de uma obra é que ela seja sólida, segura e sem vícios construtivos que possam reduzir sua vida útil. Se a entrega definitiva das obras das duas UPA 24h ocorreu em período recente, não é razoável que essas edificações apresentem os problemas construtivos identificados na presente auditoria.

Como dito na introdução desse achado, aparentemente o sistema construtivo é frágil para o uso proposto. Portanto, ainda que a execução das edificações fosse adequada, há necessidade de manutenção frequente, tornando difícil manter os ambientes nas condições determinadas pelos órgãos de saúde, sobretudo a Anvisa.

[...]

a) há vícios construtivos, como rodapés quebrados, painéis metálicos amassados, afundamento de piso e corrosão, detectados após a entrega definitiva da obra, que caracterizam deficiência de qualidade no empreendimento, afrontando principalmente o art. 66 da Lei 8.666/1993, o art. 618 da Lei 10.406/2002 (Código Civil) e a RDC 50/2002, da Anvisa (achado 3.1);

b) os projetos básico e executivo são deficientes, com especificações inadequadas para as finalidades da edificação, contrariando o art. 12 da Lei 8.666 e a RDC 50/2002, da Anvisa (achado 3.2); [...]

Pelo que se observa, é fato que os projetos básico e executivo não foram elaborados adequadamente, o que ensejou numa execução ruim que teve como consequência problemas na estrutura física das Unidades de Saúde que impactam na prestação do serviço de limpeza, conforme já demonstrado.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES /GAB, de 29/11/2019.

Quanto à primeira recomendação, a Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, respondeu que:

A SUAG, em todas as contratações da Secretaria de Saúde, segue os regramentos constantes na Portaria nº 210/2017 desta SES/DF, o Manual de Contratações da Secretaria de Saúde. A SUAG solicitou a capacitação dos



servidores, conforme processo 00060-00373038/2019-01, na **Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, visando o aprimoramento das contratações** serviços sob o regime de execução indireta desta Secretaria de Saúde.

A Diretoria de Desenvolvimento Estratégico de Pessoas da SES/DF, por meio do Despacho SES/SUGEP/CIGEC/DIDEP 31722944, em relação à segunda recomendação, informou que:

A GES, em parceria com a Escola de Governo do Distrito Federal/EGOV, divulga e promove capacitação em várias áreas administrativas dentre estas, Curso de Gestão e Fiscalização de Contratos. Entre 2018 a 2019, vários servidores da SES/DF que realizam atividades em setores diretamente envolvidos com processos de licitação/contratos e áreas correlatas, participaram de capacitações. Além disso, realizamos divulgação diária de cursos para turmas abertas no intuito de situar e sensibilizar os servidores sobre temas afins à Secretaria de Estado de Saúde. Foram realizados 21 cursos de *Gestão e Fiscalização de Contratos*, sendo capacitados no total, *251 (duzentos e cinquenta e um)* servidores SES/DF. Este montante, totaliza 5020 (cinco mil e vinte) horas de curso. Ocorreram 04 (quatro) turmas exclusivas para SES, as quais somaram 174 (cento e setenta e quatro) servidores capacitados e ocorreram 17 (dezessete) turmas abertas, sendo capacitado 77 (setenta e sete) servidores.

O período de 2018/2019 também abarcou 10 (dez) cursos de Acompanhamento e Fiscalização da Execução de Contratos, capacitando um total de 68 (sessenta e oito) pessoas e totalizando 1360 (um mil, trezentos e sessenta) horas. Assim como, realizou-se 08 (oito) cursos de Licitações e Contratos: Lei nº 8.666/93, atingindo o número de 37 (trinta e sete) pessoas, totalizando 740 (setecentos e quarenta) horas.

A Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, em relação à terceira recomendação, respondeu que: “Atribuição exclusiva dos executores de contratos”.

Como não houve manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde – SINFRA sobre os fatos narrados e somente as demais áreas técnicas se pronunciaram em relação às recomendações, mantida está a evidência de auditoria, sendo reformuladas as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Planejamento deficiente;



Estudos Técnicos Preliminares deficientes;

Controles inadequados quanto à observância da legislação pertinente.

Consequência

Edificações fora dos padrões estabelecidos para Unidades de Saúde;

Contratações onerosas considerando a escolha do tipo de piso que num curto tempo deverá ser substituído em função as avarias, bem como o custo de instalação de ralos nos banheiros;

Potenciais prejuízos ao erário;

Ambiente de difícil higienização e limpeza.

Recomendação

1) Revisar os projetos de engenharia e arquitetura de UPAs e UBS, especialmente na previsão de ralos em todas as áreas molhadas e na utilização de piso que suporte lavagem, de forma a permitir a realização de limpeza adequada ao ambiente hospitalar, bem como maior durabilidade à construção; registrando essas alterações em documento formal da SES/DF;

2) Implementar políticas de capacitação e treinamento, por meio da elaboração de Plano de Educação Permanente, a ser ofertado aos servidores encarregados dos processos licitatórios com o fito de melhorar a qualidade das contratações da Secretaria de Saúde;

3) Notificar e orientar as empresas contratadas quanto aos procedimentos de limpeza em áreas que não possuem ralo, bem como quanto ao correto descarte da água contaminada, para que repassem as orientações aos seus empregados.

1.1.4 - REITERADOS CONTRATOS EMERGENCIAIS

Classificação da falha: Grave



Fato

Certificou-se que a Secretaria de Saúde do Distrito Federal reiteradamente tem se utilizado da contratação emergencial para a prestação de serviço de limpeza. Nem precisa fazer uma análise pormenorizada para se concluir que a dita “situação excepcional e imprevisível” não se enquadra, cumulativamente, nos requisitos exigidos para a contratação emergencial, uma vez que se expôs no item 1.1.1 deste Relatório que não houve o apropriado planejamento da contratação de serviço de limpeza e que há 10 (dez) anos houve a autuação do primeiro processo licitatório da contratação regular e nesse intervalo de tempo tem sofrido procrastinações e não tem o seu termo e, ainda, que a desídia administrativa se fez presente em todo esse tempo. Diante disso, foram firmados vários contratos emergenciais, conforme será mostrado a seguir, o que retira a condição de excepcionalidade e imprevisibilidade.

O quadro abaixo explicita a quantidade de contratos emergenciais que a Secretaria de Saúde firmou no período de 2011 a 2019 para a prestação de serviço de limpeza. As informações foram prestadas por meio do Ofício SEI-GDF N° 162/2019 - SES /SUAG, de 23/08/2009, Doc. SEI/GDF 27133430:

PROCESSO	CONTRATADA	CONTRATO	VIGÊNCIA
060.005.291/2011		020/2011	22/04/2011 a 21/05 /2011
060.007.818/2011		051/2011	20/05/2011 a 17/11 /2011
060.008.458/2011		070/2011	06/06/2011 a 02/12 /2011
060.013.822/2011		176/2011	18/11/2011 a 15/05 /2012
060.013.669/2011		183/2011	05/12/2011 a 02/06



			/2012
060.008.932/2012		130/2012	19/10/2012 a 17/04 /2013
060.011.851/2013		179/2013	14/10/2013 a 11/04 /2014
060.011.855/2013	APECÊ SERVIÇOS GERAIS LTDA (CNPJ nº 00.087.163/0001-53)	180/2013	14/10/2013 a 11/04 /2014
060.011.852/2013		181/2013	14/10/2013 a 11/04 /2014
060.004.410/2014		057/2014	17/04/2014 a 10/01 /2015
060.005.714/2014		223/2014	16/09/2014 a 14/03 /2015
060.011.883/2014		034/2015	10/04/2015 a 06/10 /2015
060.00099830/2017- 19		047/2018	14/06/2018 a 11/12 /2018
060.00511305/2018- 66		144/2018	12/12/2018 a 10/06 /2019
060.008.460/2011		74/2011	06/06/2011 a 02/12 /2011
060.013.699/2011		180/2011	05/12/2011 a 02/06



			/2012
060.011.853/2013		187/2013	14/10/2013 a 11/04 /2014
060.004.410/2014	DINÂMICA ADMINISTRAÇÃO SERVIÇOS E OBRAS LTDA (CNPJ nº 00.332.833/0008-26)	085/2014	17/04/2014 a 13/10 /2014
060.011.833/2014		035/2015	10/04/2015 a 06/10 /2015
060.00099830/2017-19		048/2018	14/06/2018 a 11/12 /2018
060.00511305/2018-66		146/2018	12/12/2018 a 10/06 /2019
060.013.699/2011	IPANEMA EMPRESA DE SERVIÇOS GERAIS E TRANSPORTES LTDA (CNPJ nº 00.588.541/0001-82)	181/2011	05/12/2011 a 02/06 /2012
060.011.856/2013		182/2013	14/10/2013 a 11/04 /2014
060.004.410/2014		079/2014	17/04/2014 a 13/10 /2014
			17/04/2014
060.011.833/2014		036/2015	a 13/10 /2014
060.00099830/2017-19		049/2018	14/06/2018 a 11/12 /2018
060.00511305/2018-		145/2018	12/12 /2018 a 10



66			/06/2019
060.008.466/2011	JUIZ DE FORA DE SERVIÇOS GERAIS LTDA (CNPJ nº 00.339.291/0001-47)	073/2011	06/06/2011 a 02/12 /2011
060.013.699/2011		182/2011	05/12/2011 a 02/06 /2012
060.011.854/2013		186/2013	14/10/2013 a 08/09 /2014

Como se vê, na SES/DF os contratos emergenciais têm sido celebrados com o mesmo grupo de empresas e estas têm ditado os preços dos serviços o que pode estar causando prejuízo ao erário distrital, considerando que os preços tendem a serem superiores aos contratados numa licitação regular. Além disso, as questões ditas excepcionais e imprevisíveis não são resolvidas e perduram por 9 (nove) anos. Incontestemente, o fato de que a Secretaria de Saúde tem se mostrado ineficiente e despreparada tecnicamente para realizar a licitação da prestação de serviço de limpeza.

Essas contratações emergenciais que ocorrem desde 2011, afrontam à Lei de Licitações, já que a repetição dessa conduta restringe a competitividade, favorece o conluio e a contratação se torna desvantajosa e onerosa.

Corroborando com este entendimento a manifestação do Tribunal de Contas do Distrito Federal exarado no Processo nº 38.092/13, a saber:

[...]

20. Quanto à adoção de contratações emergenciais, em sequência, durante todo esse período, assim nos posicionamos:

- tendo em conta que os serviços a serem prestados são contínuos, ou seja, não são passíveis de interrupção, sob pena da comunidade ter os serviços de saúde prejudicados, a contratação direta é a forma prevista na legislação para atender situação que possa comprometer a segurança de pessoas. No entanto, o mesmo inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/93 estabelece o prazo de 180 dias para solução da questão, de caráter improrrogável;

- assim, em que pese a SES não esteja, oficialmente, prorrogando os referidos contratos, na medida em que são realizadas novas contratações diretas, com as mesmas empresas, entende-se que o dispositivo legal está sendo burlado. Veja



que a legislação visava sanar situação emergencial, induzindo a Administração a solucionar aquela questão impeditiva. No caso da SES isso não ocorreu, tendo em conta que a situação emergencial se mantém por quase 4 anos;

- nesse contexto, ratificamos posicionamento esposado na Informação nº 126/2014, constante do Processo nº 36.864/2011, no sentido de que, para efeito de análise específica de determinada dispensa de licitação, não deve ser aduzida a irregularidade da contratação, dita emergencial, vez que, como visto anteriormente, é o meio previsto na legislação para solucionar a questão. No entanto, no contexto que envolve uma sequência de contratações diretas, há que se perquirir a irregularidade das contratações, vez que pode ser atribuído culpa ou dolo do agente público envolvido, dado tamanho atraso na conclusão do certame licitatório, nos termos da alínea “b” do item II da Decisão nº 3500/1999; e

- por fim, eis por bem destacar que o processo de contratação direta, normalmente, envolve custos superiores ao de um certame regular, onde a concorrência é maior. Outro fator favorável à ocorrência da licitação se refere à maior transparência que é dada à competitividade, reduzindo a possibilidade de conluio, como mencionado nestes autos. [...]

Registre-se que fraudar licitação configura crime tipificado no art. 90 da Lei nº 8.666/1993. Além do mais, incorre em Ato de Improbidade Administrativa “frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente”, nos termos do art. 10, VIII, da Lei nº 8.429/1992.

Há de se ressaltar que licitar é a regra constitucional a ser observada nas contratações públicas. No entanto, há um permissivo no Estatuto de Licitações (art. 24, IV) para que a contratação seja direta e emergencial, em situações excepcionais e imprevisíveis que não seja possível licitar num tempo reduzido. Nesses casos, a situação excepcional e emergencial deve ser comprovada de forma inequívoca pelo gestor público, sob pena de responsabilização.

De mais a mais, a contratação emergencial não pode servir para dar aparência de legalidade e regularidade nos casos em que a inércia e desídia administrativa foram as causadoras da não concretização do procedimento licitatório regular. Nesse cenário caberá apuração de responsabilidade. Além disso, não pode o gestor público transformar a exceção em regra e celebrar sucessivos contratos emergenciais em detrimento da contratação regular.

A legislação vigente estabelece para que a contratação emergencial tenha amparo legal, deverá preencher simultaneamente as seguintes condições: a) a licitação



tenha se iniciado tempestivamente e observado os prazos do Estatuto de Licitações para a execução de todos os atos administrativos necessários à conclusão do procedimento licitatório; b) o (s) agente (s) público (s) não tenham dado causa à demora em se concluir o procedimento licitatório por ausência de planejamento, desídia administrativa ou má administração dos recursos disponíveis e nem tenha agido por dolo ou culpa; c) o contexto exija que a Administração Pública adote medidas urgentes e imediatas, sob pena de acarretar prejuízo pela paralização da prestação do serviço; d) a pretensa contratação direta seja a forma mais adequada, efetiva e eficiente de afastar o risco iminente identificado; e) o objeto da contratação seja para solucionar a situação emergencial, se restringindo ao que for indispensável; f) a validade do contrato não ultrapasse o prazo de 180 dias.

Do exposto, cabe à Secretaria de Saúde atentar-se para os prazos de vigência dos contratos, de modo a iniciar tempestivamente o procedimento licitatório, evitando assim, repetidas contratações fundamentadas no inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES /GAB, de 29/11/2019.

A Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES /SUAG 31819742, em relação à primeira recomendação, respondeu que:

A SUAG, em todas as contratações da Secretaria de Saúde, segue os regramentos constantes na Portaria nº 210/2017 desta SES/DF, o Manual de Contratações da Secretaria de Saúde, e conforme estabelece a referida Portaria a área técnica deve dar início ao processo de contratação, seja regular ou emergencial, por meio do Documento de Oficialização de Demanda. A SUAG age **exclusivamente mediante provocação prévia da área técnica responsável pelo serviço.**

A Diretoria de Desenvolvimento Estratégico de Pessoas da SES/DF, por meio do Despacho SES/SUGEP/CIGEC/DIDEP 31722944, em relação à segunda recomendação, respondeu que:



No que tange ao item supracitado, a Gerência de Educação em Saúde – GES recebeu e deu andamento às áreas responsáveis, os Documentos de Oficialização de Demanda (DOD) apresentados abaixo, os quais continuam em tramitação para fechamento da aquisição do curso. São eles:

Número SEI, do DOD: 00060-00339631/2018-30

Objeto: Contratação de empresa especializada para a prestação de serviços de curso de atualização profissional com base na Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 05, de 26 de maio de 2017. Trata o curso de: excelência e segurança no desenvolvimento dos trabalhos de planejamento, execução e monitoramento de contratos administrativos e em todas as outras funções correlatas.

Área Demandante: CTINF

Número SEI, do DCD: 00060-00378478/2018-66

Número SEI, do DOD: 00060-00250717/2019-03

Objeto: Capacitar os servidores de forma prática na instrução e condução dos procedimentos destinados a aplicar sanções às empresas por infrações cometidas no curso das licitações e na execução contratual. Assim como criar uma conscientização da responsabilidade dos agentes por ações e/ou omissões no desempenho de suas atribuições, à luz da legislação de regência e das orientações do Tribunal de Contas da União – TCU e do Tribunal de Contas do Distrito Federal - TCDF.

Área Demandante: DFACC/GSIE/SUAG

Número SEI, do DCD: 00060-00161889/2019-03

Número SEI, do DOD: 00060-00373038/2019-01

Objeto: Disponibilização de curso voltado para a capacitação de servidores na Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017.

Área Demandante: SES/SUAG

Número SEI, do DCD: 00060-00400709/2019-14

Como não houve manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde – SINFRA sobre os fatos narrados e somente as demais áreas técnicas se pronunciaram em relação às recomendações, mantida está a evidência de auditoria, sendo reformuladas as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Desídia administrativa;



Ineficiência administrativa;

Planejamento deficitário das contratações a serem realizadas;

Morosidade na conclusão da contratação regular.

Consequência

Não efetivação dos contratos;

Favorecimento ao conluio;

Prática de Ato de Improbidade Administrativa;

Descaracterização da situação emergencial e excepcional;

Risco de prejuízo ao erário.

Recomendação

1) Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pelos reiterados contratos emergenciais e não conclusão do procedimento regular de licitação;

2) Implementar políticas de capacitação e treinamento, por meio da elaboração de Plano de Educação Permanente, a ser ofertado aos servidores encarregados dos processos licitatórios com o fito de melhorar a qualidade das contratações da Secretaria de Saúde.

1.1.5 - SUCESSIVAS PRESTAÇÕES DE SERVIÇO SEM COBERTURA CONTRATUAL

Classificação da falha: Grave

Fato

Constatou-se que a Secretaria de Saúde desde 2011 tem efetuado pagamentos a título indenizatório para a prestação de serviço de limpeza. Enquanto não é



finalizado o contrato regular, a SES tem alternado entre contratação emergencial e prestação de serviço sem cobertura contratual. As informações do quadro abaixo foram prestadas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 162/2019 - SES/SUAG, de 23/08/2009, Doc. SEI/GDF 27133430:

PROCESSO	PRESTADORA DO SERVIÇO DE LIMPEZA	PERÍODO SEM COBERTURA CONTRATUAL
060.013.822/2011	Apecê Serviços Gerais Ltda (CNPJ: 00.087.163/0001-53)	16/05/2012 a 13/10/2013
060.013.669/2011		02/06/2012 a 13/09/2013
060.008.932/2012		17/04/2013 a 13/10/2013
060.004.410/2014		11/01/2015 a 09/04/2015
060.005.714/2014		15/03/2015 a 17/06/2018
060.011.883/2014		07/10/2015 a 17/06/2018
060.00511305/2018-66		A partir de 11/06/2019
060.008.460/2011	Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda (CNPJ: 00.332.833/0008-26)	03/12/2011 a 04/12/2011
060.013.699/2011		02/06/2012 a 13/10/2013
060.004.410/2014		11/01/2015 a 09/04/2015
060.011.833/2014		07/10/2015 a 17/06/2018
060.00511305/2018-66		A partir de 11/06/2019
060.013.699/2011	Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda (CNPJ: 00.588.541/0001-82)	02/06/2012 a 13/10/2013
060.004.410/2014		11/01/2015 a 09/04/2015
060.011.833/2014		07/10/2015 a 17/06/2018
060.00511305/2018-66		A partir de 11/06/2019
060.013.699/2011	Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda (CNPJ: 00.339.291/0001-47)	02/06/2012 a 03/10/2013
060.011.854/2013		01/09/2014 a 17/09/2014

Como se observa, houve momentos em que a prestação de serviço de limpeza sem cobertura contratual durou mais de 3 (três) anos, o que é inconcebível. Tudo que foge da razoabilidade é ilegal e ilegítimo. Não se encontrou nos processos justificativas para tal situação. É evidente o círculo vicioso em que a Secretaria de Saúde se encontra. Registre-se que desde o dia 11/06/2019 até o encerramento desta Auditoria, em 20/09/2019, os serviços são prestados sem amparo contratual.

Entende-se que é melhor firmar um contrato emergencial do que não se ter nenhum ajuste formalizado. Em razão disso, foi questionado à Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde sobre a não celebração de novo contrato emergencial, dada a



suspensão, pelo TCDF, do Pregão Eletrônico da contratação regular. A Diretoria de Apoio Operacional - DIAOP, por meio do Despacho SEI-GDF SES/SINFRA/DIAOP, de 11/09/2019, Doc. SEI/GDF 28126535, apresentou a seguinte resposta:

Registre-se que, tramitou no âmbito desta SES/DF, o processo de número 00060-00157722/2019-30, por intermédio do qual se pretendia a contratação emergencial dos serviços em comento, por até 180 dias ou até a conclusão do regular. Entretanto, estes autos tiveram sua tramitação interrompida em função da determinação do excelentíssimo Sr. Governador, emanada via Ofício número 830/2019 (25392325), no sentido de anular a Dispensa de Licitação nº 123/2019, referente a esses autos.

Nesse sentido, s.m.j, a competência para a definição quanto a abertura de novo emergencial, também, deve passar pelo crivo do governador. É nessa linha de raciocínio essa área técnica encaminhou consulta à **Secretaria Adjunta de Gestão em Saúde – SAG/SES**, via processo SEI 00060-00377620/2019-39, objetivando orientação de conduta quanto a regularização da prestação dos serviços de limpeza no âmbito desta SES/DF.

No que diz respeito aos motivos para não conclusão do processo emergencial, fica posto que no Ofício número 830/2019 (25392325) do excelentíssimo Sr. Governador há indicação de indícios de possíveis irregularidades administrativas no andamento da Dispensa de Licitação nº 123/2019, bem como pede imediata apuração dos fatos e a tomada das providências cabíveis, o que ensejou pelo Secretário de Estado de Saúde - SES/DF a suspensão dos Contratos nº 044/2019 - SES/DF e nº 045/2019 - SES/DF.

Nesse mesmo diapasão, a Controladoria Setorial da Saúde - CONT por meio da Unidade Setorial de Correição Administrativa - USCOR informou, em 15/07/2019, que os Processos nºs **00060-00296972/2019-94** e **00060-00297763/2019-68**, ficariam inacessíveis para autuação com o objetivo de resguardar o sigilo das investigações, em atendimento ao Despacho SEI-GDF SES/CONT (25277512).

Vale salientar, como posto, que não cabe a esta Diretoria informar os motivos para, até o momento, não ter sido realizado contratação emergencial que possa sanar o problema da prestação de serviço estar ocorrendo sem cobertura contratual.

Com a devida vênia, refuta-se os argumentos apresentados, porquanto não encontram guarida no ordenamento jurídico. Além do mais, cabe assinalar que o Secretário de Saúde, por meio do Despacho SEI-GDF SES/GAB, de 12/09/2019, Doc. SEI/GDF 28241794, determinou a realização de contratação emergencial, dado que os serviços têm sido prestados sem cobertura contratual, nos seguintes termos:

[...]

Desta forma, considerando o caráter imprescindível e contínuo da prestação de serviços ora tratada, determinado pela sua essencialidade para assegurar o funcionamento dos serviços de saúde, de modo que sua interrupção ocasionará



o surgimento de infecções nas unidades assistenciais, comprometendo, a prestação do serviço público e ocasionando prejuízos imediatos aos usuários e aos profissionais do Sistema Único de Saúde do DF, **DETERMINO** providências cabíveis com vistas à deflagração imediata de **novos processos licitatórios emergenciais** no intuito de regularizar a contratação desses serviços.

Por fim, ressalto ser de bom alvitre observar as recomendações e as falhas detectadas nos processos supramencionados, de modo a aprimorar o planejamento da contratação, evitando futura frustração nos procedimentos e, consequentemente, pagamentos a título de indenização que, a priori, por não poderem ser pagos administrativamente, acabam por onerar ainda mais a Administração com encargos decorrentes de inevitáveis condenações judiciais.

Como visto, é praxe na Secretaria de Saúde empresas privadas prestarem serviço de limpeza sem que tenham participado de um procedimento licitatório, o que denota descumprimento das regras sobre finanças públicas e licitações.

A conduta dos gestores da SES expõe o quão é desorganizada administrativamente por não planejar devidamente suas ações e evidencia a sua atuação focada em emergência que, por vezes, é causada pela própria inércia e desídia em não contratar seguindo as formalidades legais.

Repita-se, a prática de realizar contratações verbais na Secretaria de Saúde tem se perpetuado, por isso, solicitou-se, por meio de Solicitação de Informação, o quantitativo pago a título de despesa indenizatória no período de 2009 a 2019. Contudo, por meio do Ofício SEI-GDF Nº 172/2019 - SES/SUAG, de 11/09/2019, somente foi informado até o ano de 2018. O quadro a seguir mostra o valor pago por exercício e por credor:

	APECÊ (R\$)	DINÂMICA (R\$)	IPANEMA (R\$)	JUIZ DE FORA (R\$)	TOTAL (R\$)
2011		220.203,52	238.939,42		459.142,94
2012	16.423.143,88	23.015.588,54	27.288.505,00	10.587.640,10	77.314.877,52
2013	23.945.481,79	32.908.811,87	36.201.450,42	14.352.683,79	107.408.427,87
2014	-	-	-	260.887,32	260.887,32
2015	35.030.114,59	19.914.445,89	25.763.405,56	-	80.707.966,04
2016	61.766.145,38	35.522.237,30	35.353.676,10	-	132.642.058,78
2017	63.294.103,61	48.651.802,24	58.750.385,08	-	170.696.290,93
2018	39.934.308,49	33.605.266,56	20.892.438,42	-	94.432.013,47



	APECÊ (R\$)	DINÂMICA (R\$)	IPANEMA (R\$)	JUIZ DE FORA (R\$)	TOTAL (R\$)
TOTAL (R\$)	240.393.297,74	193.838.355,92	204.488.800,00	25.201.211,21	663.921.664,87

Cabe mencionar que, em 16/08/2019, por meio da Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 60/2019 - CGDF/SUBCI/COLES/DINCS, foi perguntado à SES quanto à instauração de processos administrativos para apurar responsabilidade pela desídia administrativa no trato da contratação regular do serviço de limpeza e conservação, bem como pelo pagamento a título de despesa indenizatória por falta de cobertura contratual da prestação do serviço de limpeza e pelos reiterados contratos emergenciais. Entretanto, por meio do Ofício SEI-GDF N.º 162/2019 - SES/SUAG, de 23/08/2019, Doc. SEI/GDF 27133430, foi informado que:

Registra-se que, por meio do Despacho SES/SUAG ([26825513](#)), esta Subsecretaria de Administração Geral encaminhou os autos à Controladoria Setorial da Saúde, setor responsável pelos questionamentos acima.

Diante da ausência de manifestação, esta Subsecretaria reiterou a solicitação no Despacho SES/SUAG (27074991).

Contudo, até o presente momento, aguarda-se resposta.

Salienta-se que até o término dos trabalhos em campo, em 20/09/2019, não houve qualquer manifestação da Secretaria de Saúde quanto à instauração de processos administrativos para apurar responsabilidade pelas sucessivas contratações emergenciais e reiteradas prestações de serviço sem cobertura contratual.

Diante das evidências de auditoria relatadas, não se pode olvidar que a regra constitucional para a contratação pública é que seja precedida de processo licitatório com a finalidade de se obter a proposta mais vantajosa ofertada pelos diversos competidores (art. 37, XXI, CRFB). Por isso, em regra, é defeso firmar contrato verbal com o particular, pois se assim o fizer, nenhum efeito jurídico será reconhecido, tendo em vista que é nulo de pleno direito esse tipo de contratação. Esta proibição consta expressamente no art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

Não obstante, à regra cabe a exceção prevista no parágrafo único, do art. 59, da Lei de Licitações, de modo que a Administração Pública, em caráter excepcional, poderá pagar a título de despesa indenizatória os serviços prestados sem cobertura contratual, sob pena de violação ao princípio do enriquecimento em causa.



Desta feita, não pode o Poder Público se eximir da contraprestação pecuniária devida ao particular que prestou serviço à Administração Pública, mesmo sem cobertura contratual, ou seja, não se admite o locupletamento. Nestas condições, a despesa será reconhecida como indenizatória, devendo ser instaurado processo administrativo com vistas à apuração da responsabilidade pela má conduta administrativa. Ademais, o ente público apenas estará isento de indenizar o particular, caso este tenha dado causa à nulidade do contrato.

Frise-se que apesar de haver um permissivo legal que comporta a exceção à regra, não se revela aceitável e razoável que o Poder Público se valha, com habitualidade, deste procedimento. A simples demora do procedimento licitatório não é justificativa plausível para a utilização da autorização normativa. Como dito, trata-se de medida excepcional e, por isso, deve a Administração Pública buscar imediatamente a regularização da contratação mediante processo licitatório.

A Procuradoria-Geral do Distrito Federal tem proferido orientações aos órgãos distritais em relação às condições que deverão ser cumpridas, cumulativamente, para pagamento dos serviços prestados sem lastro contratual, quais sejam:

[...]

Nada obstante, mesmo nesses casos excepcionalíssimos, o pagamento por serviços prestados sem cobertura contratual, nos termos de iterativos pronunciamentos desta Casa, está vinculado à concomitante presença dos seguintes requisitos: (i) demonstração de boa-fê; (ii) anuência do Poder Público quanto à situação irregular; (iii) efetiva comprovação da prestação dos serviços e sua quantidade; (iv) avaliação quanto à regularidade do custo da atividade; (v) aferição de disponibilidade orçamentária específica; (vi) apuração de responsabilidades pelas irregularidades; (vii) comprovação da compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado.

Neste sentido, citem-se os Pareceres PROCAD/PGDF ns. 469/2010, 667/2010, 1.134/2010 e 543/2015-PRCON/PGDF, entre tantos outros. [...]

Outra implicação de não se ter cobertura contratual para a prestação de serviço é em relação ao orçamento. Com a inexistência de instrumento formal, a despesa não é empenhada previamente à prestação do serviço, isto é, se o ordenador de despesa não autorizar a execução de uma despesa, logo a Administração Pública não se obriga ao pagamento, assim prescreve o art. 58 da Lei nº 4.320/1964, a saber: “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de



pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Além disso, há vedação expressa no art. 60 da citada Lei para a realização de despesa sem prévio empenho. Assim, consoante o preceito legal o empenho é prévio, tem que anteceder a realização despesa e está limitado ao crédito orçamentário concedido (art. 59).

Isto posto, entende-se que viola a Lei Orçamentária a realização de despesa sem a prévia emissão do empenho, constituindo, assim, despesa irregular. Por transgredir mandamento legal, a sua prática configura ato grave, especialmente, quando cometido reiteradamente, como é o caso da Secretaria de Saúde. A consequência é não ter mais controle dos gastos públicos. Por tudo isso, cabe instaurar processo administrativo para apurar a responsabilidade de quem tem dado causa às reiteradas prestações de serviço sem lastro contratual.

Por fim, compete à Secretaria de Saúde finalizar, com a máxima urgência, o procedimento licitatório para a regularização das contratações, abandonando em definitivo a prática viciada de adquirir serviços sem a observância das legislações regentes e dos fundamentos e princípios da licitação. Do contrário, se não for realizado um planejamento adequado e melhoria nos procedimentos de licitação, a realização de despesas sem contrato tende a se repetir.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES /GAB, de 29/11/2019.

A Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES /SUAG 31819742, em relação à recomendação, respondeu que:

A SUAG, em todas as contratações da Secretaria de Saúde, segue os regramentos constantes na Portaria nº 210/2017 desta SES/DF, o Manual de Contratações da Secretaria de Saúde, e conforme estabelece a referida Portaria a área técnica deve dar início ao processo de contratação, seja regular ou emergencial, por meio do Documento de Oficialização de Demanda. A SUAG age **exclusivamente mediante provocação prévia da área técnica responsável pelo serviço, seja ele regular ou emergencial.**

Sugere-se instar a SINFRA/SES, unidade demandante e responsável por autuar processo de contratação emergencial.



Verificou-se que apesar de se ter normativo e manual que oriente quanto aos procedimentos a serem adotados no processo de contratação, ainda existem falhas, irregularidades, ilegalidades e deficiências na condução desses processos. Assim, deve a SES/DF aprimorar, divulgar e fazer cumprir os normativos internos, assim como obedecer a legislação que rege as contratações públicas.

Como não houve manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde – SINFRA sobre os fatos narrados e somente as demais áreas técnicas se pronunciaram em relação às recomendações, mantida está a evidência de auditoria, sendo reformuladas as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Desídia administrativa;

Ineficiência administrativa;

Planejamento deficiente;

Morosidade na conclusão do procedimento licitatório.

Consequência

Contratos nulos de pleno direito;

Violação aos princípios da legalidade, moralidade, isonomia, impessoalidade, interesse público e publicidade, dentre outros;

Risco de paralisação da prestação do serviço;

Risco de prejuízo ao erário.



Recomendação

- 1) Firmar contrato emergencial enquanto não se conclui a contratação regular por processo licitatório, considerando ser a medida mais adequada do que se ter prestação de serviço sem cobertura contratual;
- 2) Instaurar processo correcional com vistas à apuração das responsabilidades pela realização de despesa sem cobertura contratual.

1.1.6 - INCONSISTÊNCIAS NOS TERMOS CONTRATUAIS

Classificação da falha: Média

Fato

Consigna-se que foi observado nos termos de contrato repetição de informações, obrigações e responsabilidades e menções inapropriadas, a exemplo da expressão “neste projeto básico”. Entende-se que para a elaboração de um instrumento contratual é imprescindível ter cuidado com a redação. Um contrato mal redigido pode gerar insegurança, desconfiança, litígio, interpretações equivocadas ou dúbias e nulidade. O contrário traz segurança jurídica.

Evidenciou-se, ainda, que no Termo do Contrato nº 145/2018 firmado com a empresa Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda. consta que a prestação se daria nas Unidades de Saúde pertencentes aos lotes 6, 7 e 8, quais sejam: Superintendência da Região de Saúde Centro Sul (Núcleo Bandeirante, Asa Sul e Guará), Superintendência da Região de Saúde Sudoeste (Taguatinga, Recanto das Emas e Samambaia) e Superintendência da Região de Saúde Oeste (Ceilândia e Brazlândia), respectivamente.

Ocorre que anexas ao referido Termo de Contrato somente constam as planilhas com a metragem das áreas relativas à Superintendência da Região de Saúde Centro Sul (Núcleo Bandeirante e Guará), à Superintendência da Região de Saúde Sudoeste (Taguatinga, Recanto das Emas e Samambaia) e à Superintendência da Região de Saúde Oeste (Ceilândia e Brazlândia). Ou seja, não houve a inclusão da planilha das



Unidades de Saúde localizadas na Asa Sul. No entanto, a área destas unidades está inclusa no cômputo da área total a ser limpa pela Ipanema (711.331,135 m²). Ressalta-se que a planilha com a metragem das Unidades de Saúde da Asa Sul foi anexa ao Contrato nº 146/2018 celebrado com a empresa Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda.

Verificou-se que a Secretaria de Saúde não corrigiu o erro e, em razão disso, a prestação do serviço nas Unidades de Saúde na Asa Sul foi considerada como sem cobertura contratual de forma incorreta, pois conforme mencionado, a área a ser limpa destas unidades constava na metragem total do Contrato nº 145/2018.

Assim, deve a Secretaria de Saúde levantar os pagamentos realizados para a empresa Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda., CNPJ nº 00.588.541/0001-82 e apurar se não houve duplicidade de pagamento no tocante ao metro quadrado das Unidades de Saúde localizadas na Asa Sul, uma vez que as Notas Fiscais mensais emitidas pela contratada foram no valor de R\$ 1.442.358,13 equivalentes à limpeza de 711.331,135 m², isto é, nas Notas Fiscais está inserida a área das Unidades de Saúde da Asa Sul. Acrescenta-se que o Processo nº 060-00054895/2019-05 tratou do pagamento referente às Unidades de Saúde da Asa Sul no período de 12/12 a 31/12/2018, Nota Fiscal nº 3908 e o Processo nº 060-00005053/2019-11 tratou do pagamento no mesmo período da Superintendência da Região de Saúde Centro Sul com a inclusão da Asa Sul, Nota Fiscal nº 3905.

Outra irregularidade constatada no termo de contrato foi em relação ao valor do Contrato nº 044/2019, Processo nº 060-00157722/2019-30, tendo em vista que considerou o valor total de todos os lotes (1 a 10), qual seja, R\$ 67.463.162,57, sendo que neste Contrato a empresa ficaria responsável pela prestação do serviço de limpeza dos lotes de 1 a 9, ou seja, caso não tivesse ocorrido a anulação da contratação o erro implicaria num prejuízo ao erário de R\$ 351.271,02 mensais. Ressalta-se que embora não tenha tido impacto financeiro na prática, cabe mencionar este fato, com o alerta de que se tenha a devida atenção e cautela na confecção dos termos contratuais.

Desse modo, recomenda-se à Secretaria de Saúde revisar a minuta do instrumento contratual da prestação de serviço de limpeza antes das assinaturas, com vistas



a corrigir as impropriedades e repetições. Não é demais lembrar que o contrato faz lei entre as partes e, por isso, toda cautela deve ser empreendida na elaboração dos termos contratuais.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES /GAB, de 29/11/2019.

A Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES /SUAG 31819742, em relação à primeira recomendação, respondeu que:

Esta Subsecretaria está realizando consulta a sites da CGDF, CGU e outros órgãos de controle no sentido de buscar “check-list” de contratações, das modalidades que usualmente a SES/DF utiliza (Pregões Eletrônicos, Dispensa de Licitação, Inexigibilidade de Licitação, Adesão a Ata de Registros de Preços), objetivando uma eficiente e correta instrução das contratações pelos servidores que atuam nas áreas envolvidas com as contratações. Registre-se que diversas unidades desta SUAG já adotam o “check-list” em suas instruções processuais (DIAQ e DAQ).

Com relação a revisão da Minuta Contratual, a mesma é elaborada em conformidade com o Edital de Licitação que por sua vez é elaborado em estrita consonância com o Projeto Básico aprovado pela unidade técnica demandante (SINFRA) e submetida à análise da conformidade jurídica da correspondente Minuta de Contrato pela Assessoria Jurídico legislativa /SES, bem como da instrução processual.

Em complemento à resposta anterior, a Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 32022709, informou que:

Informa-se ainda que quanto à recomendações contida no item 1.1.6, adotar mecanismos (POP, check-list, manuais, Instruções normativas) que assegurem a realização eficiente e correta de todas as fases da contratação, esta Subsecretária, conforme já informado, está adotando providências quanto ao aperfeiçoamento das instruções processuais por meio de check-list, estimando um prazo de 90 dias para sua aplicabilidade, considerando a recente publicação do **Decreto Federal nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**, que revogou o Decreto nº 5.450 /2005, passando a regulamentar a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia.

Já a Diretoria de Instrução e Formalização de Atas, Contratos e Convênios, por meio do Despacho SES/SUAG/DFACC 31942350, respondeu que:



Informamos que conforme já exposto no Despacho SUAG/SES (31819742), as Minutas Contratuais são elaboradas em conformidade com o Edital de Licitação que por sua vez é elaborado em estrita consonância com o Projeto Básico aprovado pela unidade técnica demandante (SINFRA) e submetida à análise da Minuta de Contrato pela Assessoria Jurídico_legislativa/SES, bem como da instrução processual.

Em complementação informamos que as Minutas Contratuais, que são baseadas nas Minutas Padrão, aprovadas pela PGDF em 2002, com adaptações e atualizações.

A Diretoria de Aquisições, por meio do Despacho SES/SUAG/DAQ 31970589, apresentou check-list inicial (31970193) e final (31970522) utilizados pelos pregoeiros e equipes de apoio e estabelecidos pela Orientação Normativa/SEGES nº 02/16, nos processos de aquisição de materiais e serviços, visando o aperfeiçoamento dos procedimentos licitatórios eletrônicos.

Já a Diretoria de Instrução para Aquisição apresentou, por meio da Planilha SES/SUAG/DIAQ 32006343, a “Lista de Verificação – Contratação de Serviços sob Regime de Execução Indireta”, assim como a “Lista de Verificação de Conformidade da Fase Interna da Licitação – Pesquisa de Preços”, Lista de Verificação - Pesquisa de Preços SES/SUAG/DIAQ 32006398. Há ainda, por meio da Planilha SES/SUAG/DIAQ 32006496, a “Lista de Verificação – Pregão”.

A Diretoria Executiva do Fundo de Saúde do Distrito Federal, por meio do Despacho SES/FSDF 31651710, em relação à segunda recomendação, respondeu que: “Não compete ao Fundo de Saúde realizar a gestão dos pagamentos dos contratos. A unidade gestora é a responsável por encaminhar os processos para pagamento, e conferir se os mesmos não estão sendo realizados em duplicidade”.

A Gerência de Acompanhamento de Contratos de Terceirização e Concessionárias, por meio do Despacho SES/SUAG/DACC/GACTC 31991002, em relação à segunda recomendação, respondeu que:

Em atenção ao Despacho SES/SUAG (31819742), restituímos os autos com manifestação, baseada nos controles financeiros constantes nesta Gerência de Acompanhamento de Contratos de Terceirização e Concessionárias – GACTC, acerca dos pagamentos para a empresa IPANEMA EMPRESA DE SERVIÇOS GERAIS E TRANSPORTES LTDA. consoante ao Contrato nº 145/2018-SES-DF - EMERGENCIAL referente às competências constantes no Ofício 1222 (31145399), conforme demonstrado na tabela abaixo: [...]



DATA	COMPETÊNCIA	PROCESSO DE PAGAMENTO	UNIDADE	Nº NF	VALOR DA NF	ATESTO	RELATÓRIO	GLOSA	INSS	IRRF	ISS	LÍQUIDO À EMPRESA	Nº OB	DATA OB
07/01/2019	12/12/2018 a 31/12/2018	00005053/2019-11	SRSCS	3905	R\$ 913.493,48	17492273	17492157	R\$ -	R\$ 100.484,28	R\$ 9.134,93	R\$ 45.674,67	R\$ 758.199,60	3005	20/02/2019
07/01/2019	12/12/2018 a 31/12/2018	00005053/2019-11	SRSSO	3906	R\$ 1.508.126,89	17722278	17624823	R\$ -	R\$ 165.895,96	R\$ 15.081,27	R\$ 75.406,34	R\$ 1.251.745,32	4236	12/03/2019
25/01/2019	12/12/2018 a 31/12/2018	00007828/2019-93	SRSOE	3907	R\$ 898.306,83	17231810	17232251	R\$ -	R\$ 98.813,75	R\$ 8.985,07	R\$ 44.915,34	R\$ 745.594,67	3015	20/02/2019
01/02/2019	01/01/2019 a 31/01/2019	00047784/2019-34	SRSCS	3946	R\$ 1.442.358,13	18394991	18395735	R\$ -	R\$ 158.659,39	R\$ 14.423,58	R\$ 72.117,91	R\$ 1.197.157,25	5721	28/03/2019
04/02/2019	01/01/2019 a 31/01/2019	00047918/2019-17	SRSSO	3947	R\$ 2.381.252,99	18032633	18033075	R\$ -	R\$ 261.937,83	R\$ 23.812,53	R\$ 119.062,65	R\$ 1.976.439,98	6576	08/04/2019
01/02/2019	01/01/2019 a 31/01/2019	00048069/2019-19	SRSOE	3948	R\$ 1.418.379,20	18259641	18305504	R\$ -	R\$ 156.021,71	R\$ 14.183,79	R\$ 70.918,96	R\$ 856.859,84	6849	10/04/2019
22/03/2019	01/02/2019 a 28/02/2019	00099801/2019-19	SRSCS	3977	R\$ 1.442.358,13	19924983	19924621	R\$ -	R\$ 158.659,39	R\$ 14.423,58	R\$ 72.117,91	R\$ 1.197.157,25	6965	10/04/2019
08/03/2019	01/02/2019 a 28/02/2019	00099899/2019-12	SRSSO	3978	R\$ 2.381.252,99	19769312	19769081	R\$ -	R\$ 261.937,83	R\$ 23.812,53	R\$ 119.062,65	R\$ 460.259,58	7503	17/04/2019
08/03/2019	01/02/2019 a 28/02/2019	00099899/2019-12	SRSSO	3978	R\$ 2.381.252,99	19769312	19769081	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 1.516.180,40	7508	17/04/2019
09/04/2019	01/02/2019 a 28/02/2019	00100282/2019-49	SRSOE	3979	R\$ 1.418.379,20	20541543	20544471	R\$ -	R\$ 156.021,71	R\$ 14.183,79	R\$ 70.918,96	R\$ 1.177.254,74	7595	17/04/2019
03/04/2019	01/03/2019 a 31/03/2019	00138842/2019-38	SRSCS	3984	R\$ 1.442.358,13	21556488	21631434	R\$ -	R\$ 261.937,83	R\$ 23.812,53	R\$ 119.062,65	R\$ 1.177.254,74	9316	14/05/2019
03/04/2019	01/03/2019 a 31/03/2019	00138842/2019-38	SRSCS	3984	R\$ 1.442.358,13	21556488	21631434	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 147.437,02	12054	24/06/2019
03/04/2019	01/03/2019 a 31/03/2019	00138842/2019-38	SRSCS	3984	R\$ 1.442.358,13	21556488	21631434	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 679.527,84	10128	23/05/2019
03/04/2019	01/03/2019 a 31/03/2019	00139182/2019-11	SRSSO	3985	R\$ 2.381.252,99	20495935	20496363	R\$ -	R\$ 261.937,83	R\$ 23.812,53	R\$ 119.062,65	R\$ 1.976.439,98	10109	23/05/2019
03/04/2019	01/03/2019 a 31/03/2019	00139737/2019-97	SRSOE	3986	R\$ 1.418.379,20	21403599	21404396	R\$ -	R\$ 52.743,27	R\$ 14.183,79	R\$ 70.918,96	R\$ 1.280.533,18	10096	23/05/2019
06/06/2019	01/04/2019 a 30/04/2019	00201651/2019-49	SRSCS	4128	R\$ 1.442.358,13	22798333	22798187	R\$ -	R\$ 158.659,39	R\$ 14.423,58	R\$ 72.117,91	R\$ 1.197.157,25	895	06/06/2019
22/05/2019	01/04/2019 a 30/04/2019	00201744/2019-44	SRSSO	4129	R\$ 2.381.252,99	22424435	22480621	R\$ -	R\$ 261.937,83	R\$ 23.812,53	R\$ 119.062,65	R\$ 1.976.439,98	10544	31/05/2019
15/05/2019	01/04/2019 a 30/04/2019	00201893/2019-11	SRSOE	4130	R\$ 1.418.379,20	22774868	22775292	R\$ -	R\$ 156.021,71	R\$ -	R\$ -	R\$ 414.659,83	11794	18/06/2019
15/05/2019	01/04/2019 a 30/04/2019	00201893/2019-11	SRSOE	4130	R\$ 1.418.379,20	22774868	22775292	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 847.697,66	10894	06/06/2019
23/07/2019	01/05/2019 a 31/05/2019	00247984/2019-95	SRSCS	4162	R\$ 1.442.358,13	24299932	24603941	R\$ -	R\$ 158.659,39	R\$ 14.423,58	R\$ 72.117,91	R\$ 1.197.157,25	13160	10/07/2019
12/06/2019	01/05/2019 a 31/05/2019	00248151/2019-41	SRSSO	4163	R\$ 2.381.252,99	23809174	23809174	R\$ -	R\$ 261.937,83	R\$ 23.812,53	R\$ 119.062,65	R\$ 1.976.439,98	12605	03/07/2019
12/06/2019	01/05/2019 a 31/05/2019	00248346/2019-91	SRSOE	4164	R\$ 1.418.379,20	24090651	24091800	R\$ -	R\$ 156.021,71	R\$ 14.183,79	R\$ 70.918,96	R\$ 1.177.254,74	12650	03/07/2019
27/06/2019	01/06/2019 a 10/06/2019	00026829/2019-81	SRSCS	4191	R\$ 480.786,04	24647482	24650986	R\$ -	R\$ 52.886,46	R\$ 4.807,86	R\$ 24.039,30	R\$ 399.052,41	13248	11/07/2019
27/06/2019	01/06/2019 a 10/06/2019	00268449/2019-78	SRSSO	4192	R\$ 793.750,99	24484044	24484006	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 87.312,61	2977	09/07/2019
27/06/2019	01/06/2019 a 10/06/2019	00268449/2019-78	SRSSO	4192	R\$ 793.750,99	24484044	24484006	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 658.813,32	13154	10/07/2019
27/06/2019	01/06/2019 a 10/06/2019	00268634/2019-62	SRSOE	4193	R\$ 472.793,06	25111760	25112205	R\$ -	R\$ 52.007,24	R\$ 4.727,93	R\$ 23.639,65	R\$ 75.607,94	13818	23/07/2019
27/06/2019	01/06/2019 a 10/06/2019	00268634/2019-62	SRSOE	4193	R\$ 472.793,06	25111760	25112205	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ 316.810,30	14584	06/08/2019

Informamos que todas as notas fiscais emitidas durante a vigência (de 12/12/2018 a 10/06/2019) do Contrato nº 145/2018 foram atestadas e pagas conforme ordens bancárias relacionadas na tabela acima.

Em que pese as áreas técnicas terem apresentado mecanismos de controle para evitar inconsistências nos termos contratuais, estes não foram efetivos, pois contratos foram assinados com impropriedades que podem gerar prejuízo ao erário distrital. Além disso, foi apresentada uma tabela com os pagamentos efetuados à empresa Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda., todavia não houve qualquer análise para verificar se houve ou não pagamento em duplicidade pela prestação do serviço de limpeza na Superintendência da Região de Saúde Centro Sul (Núcleo Bandeirante, Asa Sul e Guará).

Assim, considerando que as respostas apresentadas pela SES/DF não trouxeram elementos que fossem capazes de alterar a evidência de auditoria explicitada, logo, mantidos estão os fatos narrados, sendo reformuladas as recomendações.



Causa

Em 2018 e 2019:

Ineficiência administrativa;

Desídia administrativa.

Consequência

Comprometimento do controle dos gastos públicos;

Risco de prejuízo ao erário distrital.

Recomendação

1) Revisar os mecanismos existentes (POP, checklist, manuais, fluxogramas, etc.) e orientar, formalmente, os servidores que atuam nas fases do procedimento licitatório sobre a necessidade da observância obrigatória desses instrumentos, bem como efetuar a revisão da minuta do instrumento contratual com vistas a corrigir as impropriedades e repetições;

2) Efetuar levantamento para apurar se a Secretaria de Saúde efetuou pagamentos em duplicidade à empresa Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda., relativo às Unidades de Saúde da Asa Sul (Contrato nº 145/2018). Em caso afirmativo, deve-se realizar a glosa dos valores pagos a maior, assim como instaurar procedimento administrativo para apurar responsabilização pelos pagamentos em duplicidade.

2. As empresas contratadas para prestarem o serviço de limpeza na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal cumprem as cláusulas contratuais?

2.1 - PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE LIMPEZA DEFICIENTE

Classificação da falha: Grave



Fato

Inicialmente, cabe salientar que a avaliação efetuada na presente Auditoria, no quesito “cumprimento de cláusula contratual”, se deu tomando por base o projeto básico e os últimos contratos emergenciais firmados entre a Secretaria de Saúde e as Empresas Apecê Serviços Gerais Ltda., CNPJ 00.087.163/0001-53, Dinâmica Administração Serviços e Obras Ltda., CNPJ 00.332.833/0008-26, e Ipanema Empresa de Serviços Gerais e Transportes Ltda., CNPJ nº 00.588.541/0001-82, Contratos nºs 144/2018, 146/2018 e 145/2018, respectivamente.

Vale registrar que as constatações relatadas nos itens 2.1 a 2.6 se deram a partir das visitas técnicas realizadas, com o acompanhamento dos executores de contrato, nos Hospitais da Asa Norte, Brazlândia, Ceilândia, Gama, Sobradinho e Taguatinga, nas UPA's de Ceilândia e Sobradinho e, ainda, em algumas Unidades de Saúde (UBS, CAPS, CEO, Hospital Dia) da Asa Sul, Brazlândia, Ceilândia, Gama e Sobradinho.

Constatou-se, durante as visitas *in loco*, que as empresas não têm cumprido o objeto da contratação, qual seja, entregar limpas as áreas das Unidades de Saúde (administrativas e médico-hospitalares), ou seja, evidenciou-se que nem todas as áreas estão sendo limpas. De modo geral, a prestação do serviço é regular com deficiências e irregularidades que serão apontadas neste e nos próximos itens.

A questão mais problemática encontrada foi em relação ao quantitativo de mão de obra disponibilizado pelas empresas para a realização da limpeza. De acordo com o item 3.4. (“Justificativa do Quantitativo”) do Projeto Básico, Processo nº 060-00511305/2018-66, que trata da última contratação emergencial, são parâmetros a serem considerados:

3.4.4. Nas condições usuais serão adotados índices mínimos de produtividade por servente em jornada de oito horas diárias, de acordo com os seguintes parâmetros:

I- Áreas Internas:

- a. Pisos acarpetados: 800 m²;
- b. Pisos frios: 800 m² ;



- c. Laboratórios: 360 m² ;
- d. Almojarifados/galpões: 1500 m²;
- e. Oficinas: 1200 m² ;
- f. Áreas com espaços livres - saguão, hall e salão: 1000 m² ; e
- g. Banheiros: 200 m².

II - Áreas Externas:

- a. Pisos pavimentados adjacentes/contíguos às edificações: 1800 m²;
- b. Varrição de passeios e arruamentos: 6000 m²;
- c. Pátios e áreas verdes com alta frequência: 1800 m² ;
- d. Pátios e áreas verdes com média frequência: 1800 m² ;
- e. Pátios e áreas verdes com baixa frequência: 1800 m²; e
- f. coleta de detritos em pátios e áreas verdes com frequência diária: 100.000 m²

III - Esquadrias Externas:

- a. face externa com exposição a situação de risco: 130 m²;
- b. face externa sem exposição a situação de risco: 300 m² ; e
- c. face interna: 300 m²

IV - Fachadas Envidraçadas: 130 m², observada a periodicidade prevista no Projeto Básico;**V - Áreas Hospitalares e assemelhadas: 360 m².**

3.4.5. Nos casos dispostos, será adotada a relação de um encarregado para cada trinta serventes, ou fração, podendo ser reduzida, exceto para o caso previsto no subitem - FACHADAS ENVIDRAÇADAS , onde será adotado um encarregado para cada quatro serventes.

3.4.6. O dimensionamento da produtividade foi calculada tendo em vista o rotina de limpeza, a metodologia utilizada para execução dos serviços, uso de equipamentos como lavadoras/secadoras de piso, lavadora de alta pressão e demais itens conforme descrito no Anexo X - Insumos sobre máquinas e equipamentos.

Dessa maneira, o número de serventes necessário para executar os serviços de limpeza será determinado em conformidade com a produtividade mínima, estabelecida para cada tipo de área a ser limpa, com jornada diária de 8h e 44h semanais, devendo, ainda, considerar a peculiaridade, a produtividade, a periodicidade e a frequência de cada



tipo de serviço e das condições do local objeto da contratação. Ressalta-se que a Secretaria de Saúde optou pelas produtividades mínimas preconizadas na IN 05/2017 e a empresa contratada deverá entregar o metro quadrado limpo. Cláusula contratual prevê que:

j. O trabalho executado pela empresa contratada para prestação de serviço especializado de limpeza, conservação, asseio e desinfecção hospitalar para as unidades administrativas e médico-hospitalares desta Secretaria de Estado, por meio de seus serventes e encarregados será desenvolvido com base no metro quadrado a ser limpo, conforme Item - **JUSTIFICATIVA DO QUANTITATIVO**, em cada unidade de atenção especializada e atenção primária, o qual poderá ser remanejado, modificado ou substituído no todo ou em parte, mediante comunicado oficial a contratada com anuência do executor ou substituto e Fiscais e mediante aprovação prévia da Gerência de Hotelaria em Saúde/DIAOP/SINFRA/SES;

O imbróglcio está na interpretação feita pelas empresas contratadas, tendo em vista que elas fizeram um cálculo e o seu resultado é o número disponibilizado de mão de obra para executarem a limpeza das áreas. Contudo, conforme explicado pelas áreas técnicas da Secretaria de Saúde (Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde e Comissão de Elaboração de Instrumentos de Contratação), esse resultado é apenas um indicativo do número de mão de obra a ser alocada, pois se este número for insuficiente para deixar a área limpa, então a empresa deverá disponibilizar um quantitativo maior de serventes. Com o esclarecimento, ficou evidente a inexecução contratual, já que o foco da contratação nos moldes da IN 05/2017 é no resultado, isto é, metro quadrado limpo.

Como pode ou não haver um equívoco na interpretação das empresas, cabe à Secretaria de Saúde notificá-las, prestar orientações, esclarecer as dúvidas e cobrar providências quanto à disponibilização de mão de obra apropriada para a adequada prestação do serviço de limpeza. Deve-se esclarecer que o contrato não estipula o quantitativo de serventes por área a ser limpa. Além disso, compete à SES/DF instaurar processo administrativo para apurar a conduta e responsabilidade das empresas, dada a evidência de inexecução contratual.

Acrescenta-se que é fato que em todos os hospitais visitados houve reclamação dos servidores, inclusive dos executores do contrato, no sentido de que se diminuiu o número de serventes e os que foram alocados nas áreas não conseguem fazer



o serviço adequadamente, pois há uma sobrecarga de trabalho. Apenas nas áreas administrativas foi dito que o serviço tem sido prestado a contento. A mesma constatação foi encontrada em algumas Unidades Básicas de Saúde.

Para se ter uma ideia, nas UBS, em geral, as empresas têm alocado 2 (dois) serventes para execução do trabalho de limpeza. A depender do tamanho, localização, número de usuários atendidos, dentre outros fatores, esses profissionais não estão dando conta de entregar a área interna limpa e, muito menos, a área externa. Para ilustrar, teve um gerente de UBS que disse fazer “eleição” do que limpar, pois os dois serventes não conseguem limpar a Unidade de Saúde.

Todavia, em algumas Unidades de Saúde inspecionadas, apurou-se que é possível que haja um mau dimensionamento do quantitativo da mão de obra, uma vez que quando da visita técnica realizada, os serventes encontravam-se no refeitório ociosos e nos foi informado que isso ocorre diariamente no período vespertino. Este episódio foi verificado na UBS do Gama que funciona no Estádio Bezerrão e no Centro de Especialidade Odontológica – CEO Asa Sul. Assim, considerando que existem Unidades de Saúde que não têm sido limpas porque o quantitativo de servente alocado não é suficiente, como dito, é provável que as empresas contratadas não estejam disponibilizando o número de serventes adequado para entregar as áreas limpas, em conformidade com cláusula contratual.

Além disso, verificou-se que no Hospital Dia foram alocados seis serventes que trabalham numa escala de 12x36, ou seja, prestam serviço sete dias por semana, inclusive sábados, domingos e feriados. No entanto, esta Unidade de Saúde somente funciona de segunda-feira a sexta-feira, de 7h às 18h, conforme consta na Planilha anexa ao Termo de Referência. Assim, infere-se que nos finais de semana e feriados os serventes comparecem (se é que comparecem, pois não há fiscalização da SES/DF) e, provavelmente, ficam ociosos. Apurou-se que nenhum servidor público acompanha o serviço dos serventes durante os dias em que não há funcionamento do Hospital Dia. Para entender a dinâmica destes fatos, perguntou-se à Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde sobre a prestação do serviço nesses moldes, tendo a Diretoria de Apoio Operacional respondido, por meio do Despacho SEI-GDF SES/SINFRA/DIAOP, de 11/09/2019, Doc. SEI/GDF 28126535, que:



Cumprе esclarecer que, esta área técnica, via documentos SEI de números 28038650 e 28115462, solicitou esclarecimentos à SES/SRSCE/DA, logo que o Hospital Dia encontra-se sob sua égide.

Do mesmo modo, solicitou providências daquela Regional no sentido de não permitir, **a partir desta data, 11/09/2019**, a prestação de serviços de limpeza no Hospital Dia fora do horário de funcionamento da Unidade ou justificar os motivos para a prestação do serviço em horários diversos do período de atendimento.

E ainda, recomendou a realização de diligências para apuração do suposto prejuízo ao erário, em função da prestação de serviços sem a devida necessidade.

Entretanto, apesar da solicitação ter sido formulada em 10/09/2019 e consignado que fossem prestados esclarecimentos IMEDIATO, até a presente data não chegou a esta DIAOP/SINFRA resposta da solicitação.

Vale registrar que, em consulta ao Processo 00060-00511305/2018-66 que geraram os Contratos Administrativos 144/2018, 145/2018 e 146/2018, o Ato Convocatório para a Dispensa de Licitação nº 612/2018 ([15836568](#)) que convoca as empresas interessadas em participar do certame, direciona para o Projeto Básico ([15319352](#)). O referido Projeto Básico no item 36 - DESCRIÇÃO DOS ANEXOS QUE INTEGRAM O PROJETO BÁSICO, quanto ao quesito de informações sobre horários de funcionamento no Hospital Dia, localizado na EQS 508/508 - W3 Sul, encontra-se registrado no Anexo II – Lote 2 SRSCE ([14895525](#)). Contudo, pudemos observar que, há divergência no horário de funcionamento, onde na página 4 consta como ININTERRUPTO enquanto que na página 92 consta o horário das 7:00h às 18:00h de segunda a sexta-feira. Destacamos que por meio do Despacho SES/SINFRA/DIAOP ([14897047](#)) as planilhas dos lotes com as informações necessárias para composição dos preços pela SUAG foram encaminhadas, a época, pela Diretoria de Apoio Operacional em 08/11/2018.

Destarte esclarecer que, na Cartilha do Executor de Contratos e Convênios estão dispostas as atribuições dos Executores de Contratos em conformidade com o art. 67 da Lei nº 8.666/93 e art. 5º da Portaria nº 284, de 23 de outubro de 2003, bem como § 5º do art. 41 do Decreto nº 32.598, de 15/12/2010 (contratos para execução de obra e prestação de serviços). Dentre as atribuições presentes no item 2 do "Acompanhamento do contrato" estão:

I. Informar à área de Contratos e Convênios, todas as ocorrências e respectivas providências quanto à observância das cláusulas contratuais ou propor medidas saneadoras dos problemas surgidos durante a execução do contrato. Da mesma forma, comunicar também a conclusão ou interrupção dos serviços ou a realização de alguns que possam causar danos aos setores e servidores respectivos.

II. É dever do executor determinar à contratada a regularização ou correção de qualquer situação não especificada ou contrária às especificações do contrato, dando ciência à Gerência de Material, Contratos e Convênios.

III. Diante de irregularidades não sanadas pela contratada e passíveis de sanções administrativas, o executor deve manifestar-se a respeito, com urgência, solicitando o encaminhamento à área de contratos, com vistas ao Ordenador de



Despesas, para a aplicação das penalidades. Resguardando a contratada, a ampla defesa e o contraditório.

Por meio do Despacho SEI-GDF SES/SRSCE/DIRASE/HOSP DIA, de 12/09/2019, Doc. SEI/GDF 28201009, o Supervisor do Hospital Dia apresentou sua resposta, a saber:

Cumprimentando-a cordialmente, informo que o Hospital Dia, através dos Processos SEI nº(s). 00060-00159585/2019-78 e 00060-00331311/2018-31, de 16 de abril de 2019 e 10 de julho de 2018, respectivamente, solicitou, junto à DA/SRSCE, DIRASE/SRSCE, SINFRA/SES, juntamente em acordo com a empresa IPANEMA EMPRESA DE SERVIÇOS GERAIS E TRANSPORTES LTDA., a possibilidade do remanejamento de horários/escalas dos atuais 06 (seis) funcionários ativos da empresa em comento, que trabalham em âmbito do Hospital Dia, para exercerem suas atividades laborais entre 07h00min às 19h00min, de Segunda-feira a Sexta-feira, obedecendo as características funcionais da Unidade, com horário de funcionamento de 07h00min às 12h00min e de 13h00min às 18h00min (de Segunda-feira a Sexta-feira).

Desta feita, a GAOESP - AN/DA/SRSCE, em 03 de julho de 2019, respondeu que, para o atendimento do pleito, faz necessário o contrato de prestação de serviços de limpeza, onde, atualmente, a Secretaria de Estado de Saúde - SES/DF, segue tramitando com a formalização do contrato regular para a contratação de empresa terceirizada e que, por ora, a Empresa Ipanema segue prestando os serviços, sem contrato vigente.

Já a DIAOP/SINFRA/SES, em 10 de outubro de 2018, informou que não tem como atender ao solicitado, por se tratar de contrato emergencial e que, caso isso ocorresse, poderia trazer prejuízo ao erário.

Destarte, solicito orientações do que deverá ser adotado em âmbito do Hospital Dia, para que as ações **sejam realizadas IMEDIATAMENTE**, objetivando não causar dano ao erário.

Pelas respostas apresentadas, está óbvio que a fiscalização da execução do contrato é inexistente e/ou deficiente, permitindo que as empresas ajam de acordo com sua conveniência e não cumprem disposição contratual com a conviência da Secretaria de Saúde. Cabe citar o item 16.1 constante do Projeto Básico do Processo nº 060.00511305/2018-66 que dispõe que a empresa deve prestar os serviços no local e horário de funcionamento da unidade, a saber:

16.1 A empresa contratada para prestação de serviço de limpeza, conservação, asseio e desinfecção hospitalar deverá prestar os serviços nas dependências e instalações das unidades de saúde pertencentes à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, conforme local e horário de funcionamento da unidade descrita na Tabela de Distribuição constante nos ANEXOS I a VIII deste Projeto, conforme a peculiaridade de seu funcionamento.



No caso do Hospital Dia, deve a Secretaria de Saúde notificar a empresa contratada para promover o ajuste da prestação do serviço, bem como apurar se a prática relatada causou prejuízo ao erário. Em caso positivo, realizar a glosa. Destaca-se que o fato de ser contrato emergencial não é impeditivo para que se exija que a empresa preste o serviço conforme pactuado. A empresa descumpra cláusula contratual quando presta o serviço fora das condições de funcionamento da Unidade de Saúde, tendo em vista constar na Planilha anexa ao Termo de Referência o horário de funcionamento do Hospital Dia.

Constatou-se, também, que no período noturno um mesmo servente precisa cobrir várias áreas com especificidades de limpeza diferentes. A depender das áreas envolvidas, corre-se o risco de contaminação cruzada, a exemplo de se colocar o servente para atender, no seu turno de trabalho, o centro cirúrgico, a unidade de terapia intensiva e central de material esterilizado como tem ocorrido em alguns hospitais. De acordo com o Termo de Referência do Processo nº 060.00137336/2017-60 há:

4.4.5. [...] parecer técnico exarado pela Gerência de Risco em Serviços de Saúde /SVS, datado de 02/06/2016, documento nº 1610619, que corrobora com o entendimento da Gerência de Hotelaria em Saúde, revisado pelo documento nº 18859111, pela Gerência de Risco em Serviços de Saúde, que recomenda a necessidade de serventes fixos internos, exclusivos, nas áreas abaixo relacionadas, com o objetivo de minimizar a disseminação de microrganismos causadores de infecções relacionadas à assistência à saúde, como os microrganismos multirresistentes;

4.4.5.1 Centro Cirúrgico

4.4.5.2 Centro Obstétrico

4.4.5.3 UTI

4.4.5.4 Unidade de Diálise

4.4.5.5 Unidade de Transplante

4.4.5.6 Unidade de Queimados

4.4.5.7 Unidade de Isolamento

4.4.5.8 Berçário de Alto Risco

4.4.5.9 CME

4.4.5.10 Serviço de Nutrição e Dietética

4.4.5.11 Abrigo de Resíduo Externo (podendo executar tarefas de limpeza externa as Unidades Hospitalares)

Sendo o parecer técnico do ano de 2016, então não se entende o porquê de a Secretaria de Saúde permitir que uma situação de risco se mantenha e não toma



providências para regularizar essas irregularidades. Pela ocorrência verificada, deve a SES/DF apurar responsabilidades, assim como notificar as empresas para ajustes em relação à alocação de mão de obra exclusiva para atender as áreas enumeradas acima.

Ainda, no período noturno, presenciou-se no Hospital do Gama que uma servidora lotada no Laboratório estava fazendo a limpeza daquela área, utilizando-se de produtos adquiridos por ela (inapropriados para a limpeza hospitalar), sendo, inclusive, informado que esta situação é recorrente, uma vez que o servente alocado para o serviço tinha que atender outras áreas e demorava para fazer a limpeza do Laboratório que estava sujo devido a movimentação do dia. Ademais, foi dito que os banheiros eram limpos a seco, isto é, não eram lavados.

Por todo o exposto, nítida está a inexecução contratual pelas empresas prestadoras de serviço de limpeza na Secretaria de Saúde, uma vez que nem todas as áreas têm sido entregues limpas. Todavia, há de se considerar que, conforme relatado no item 1 deste Relatório, a deficiência do planejamento e dos estudos técnicos preliminares por não levarem em conta as particularidades das áreas a serem limpas culminariam em dificuldades na execução do contrato, aliado a este fato a fiscalização não está adequada e precisa ser mais efetiva.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS/COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES/GAB, de 29/11/2019.

A Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, em relação à primeira recomendação, respondeu que: “Necessária a prévia manifestação da SINFRA, bem como dos executores dos contratos, quanto as irregularidades, para posterior notificação das glosas”.

Em relação à segunda recomendação, o Núcleo de Patologia Clínica do Hospital Regional do Gama, por meio do Despacho SES/SRSSU/HRG/GAMAD/NUPAC 31823447, respondeu que:

Em atenção ao Documento SEI nº [31594659](#), temos a informar que nenhum servidor de nossos servidores está apto ou autorizado a realizar limpeza deste



Núcleo Laboratorial, exceto aquelas inerentes ao cargo que ocupam (lavagem e esterilização de materiais). Essa determinação foi novamente ratificada entre a equipe.

Quanto à empresa que hoje presta serviços de limpeza, houve redução de funcionários que aqui estavam lotados, fazendo com que a limpeza não fique em níveis satisfatórios, acarretando sobrecarga de serviço àquele que aqui permaneceu. Devido ao tamanho de nosso laboratório, bem como ao tipo de atendimento que aqui é prestado, necessitamos de maior número de funcionários para que possamos ter um ambiente limpo e higienizado.

Informamos que os procedimentos técnicos para limpeza e higienização do ambiente decorre de especificação contratual, não sendo de nossa competência a confecção de POPs ou similares, os quais, em tese, deveriam constar dos editais de licitação.

Lembramos ainda que não temos qualquer tipo de gerência sobre os contratos de limpeza e conservação, os quais possuem executores legalmente designados, que devem observar sua correta execução.

Já o Núcleo de Hotelaria em Saúde do Hospital Regional do Gama, por meio do Despacho SES/SRSSU/DA/GAOESP-GAMA/NHS 32083143, em relação à segunda recomendação, respondeu que:

Cumprimentamos cordialmente Vossa Senhoria e, em resposta ao Despacho do Núcleo de Patologia Clínica SEI 31823447, informamos que conforme último certame para contratação do serviço de limpeza hospitalar, cito o contrato 144/2018 – SES/DF, esse tipo de prestação seria baseado em metro quadrado por servente, ocorrendo variações de acordo com a sua área de atuação: crítica, semi-crítica e não crítica.

Segundo esses critérios e o contrato acima citado o Laboratório deste Hospital Regional do Gama possui 358,06 metros de área crítica e segundo estes mesmo critérios um servente de área crítica deve ter uma produção de até 360 metros quadrados, ou seja, em uma área crítica deve-se alocar 01 (um) servente para cada área de até 360 metros quadrados, desta forma o Núcleo de Laboratório realmente deve possuir somente um servente higienizando sua área.

Também gostaríamos de esclarecer que os POPs – Procedimentos Operacionais Padrões, são de obrigação da contratada e que estes existem e são encaminhados anualmente ao Núcleo de Controle de Infecção Hospitalar, estando esta situação neste ano de 2019, segundo o senhor Edmar fiscal da empresa APECÊ nesta Região Sul de Saúde, em conformidade com as exigências do contrato 144/2018.

Por fim, no que diz respeito a limpeza do local por servidor do Núcleo, esta afirmação fora feita pela própria servidora do período noturno do Laboratório à vistoriadora da Subcontroladoria de Controle Interno do Distrito Federal, que na ocasião informou a vistoriadora que não acreditava que os produtos utilizados pela empresa APECÊ seriam eficazes para limpeza do banheiro do local que ela mesma trazia os produtos que utilizava em sua casa, e no mesmo momento a vistoriadora lhe informou que cessasse com seu procedimento pois a empresa APECÊ teria a obrigação de capacitar seus trabalhadores e utilizar os produtos



em conformidade com as normas vigentes, pois o processo de limpeza caseira seria diferente da limpeza hospitalar.

Desta forma, afirmamos que enquanto gestor do presente contrato, esta Chefia segue rigorosamente as cláusulas contratuais e as normas vigentes no que diz respeito a limpeza hospitalar. Salientamos também que, não obstante a este fato, neste Núcleo encontra-se lotada uma enfermeira exclusiva para o Gerenciamento de Resíduos e, quando necessário, recorreremos ao NCIH deste HRG para eventuais esclarecimentos e assistência em casos fortuitos.

Considerando as informações prestadas pelo Núcleo de Patologia Clínica e pelo Núcleo de Hotelaria em Saúde do Hospital Regional do Gama, será excluída a segunda recomendação. Mantendo as demais recomendações e evidência de auditoria, dado que não houve manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde sobre as irregularidades explicitadas nos fatos.

Causa

Em 2018 e 2019:

Fiscalização inexistente e/ou deficiente.

Consequência

Prestação do serviço de limpeza deficiente;

Unidades de Saúde sujas;

Risco de contaminação;

Risco de prejuízo ao erário distrital.

Recomendação

1) Notificar as contratadas quanto à regularização das irregularidades apontadas, com a indicação de prazo para cumprimento e, se for o caso, glosar o valor dos serviços não prestados;

2) Capacitar e treinar os executores de contrato em relação as suas atribuições com vistas à fiscalização efetiva do cumprimento das condições pactuadas na



prestação de serviços de natureza continuada, especialmente, os serviços de limpeza e conservação em áreas específicas;

3) Instaurar o devido processo administrativo com vistas à aplicação de penalidade por descumprimento de cláusula contratual, garantindo a ampla defesa e o contraditório, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

2.2 - FUNCIONÁRIOS DAS EMPRESAS CONTRATADAS NÃO UTILIZAM UNIFORME, CRACHÁ E EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL

Classificação da falha: Grave

Fato

Evidenciou-se nas visitas realizadas nas Unidades de Saúde (Asa Norte, Asa Sul, Ceilândia, Gama, Sobradinho, Taguatinga) que vários serventes funcionários das empresas prestadoras do serviço de limpeza não utilizavam o crachá de identificação e, também, se verificou o não uso do uniforme e dos equipamentos de proteção individual - EPI. Existem várias cláusulas nos contratos firmados entre a Secretaria de Saúde e as empresas prestadoras de serviço de limpeza que estabelecem a obrigatoriedade do uso destes itens, conforme disposto a seguir:

3.6.2. DOS SERVENTES

1. O Servente é o nome que se usa para designar aquela pessoa que se dedica profissionalmente ao asseio de lugares públicos, casas, hospitais, entre outros.
2. Pela natureza dos serviços, bem como, considerando o contato com pacientes e familiares, será exigido do profissional: discricção, ética, educação, equilíbrio emocional, postura e atitude, higiene pessoal, uso de uniforme, identidade funcional e EPIs.

3.6.5. CRACHA

- a. A CONTRATADA deverá manter pessoal devidamente identificado através do uso de Crachá de Identificação Funcional com fotografia.

3.6.6. UNIFORMES

- a. Os profissionais indicados para a prestação dos serviços devem se apresentar trajando uniformes sempre limpos, fornecidos a expensas da CONTRATADA, conforme periodicidade constante neste Projeto Básico;
- b. A empresa contratada deverá fornecer uniforme completo e dentro dos padrões de eficiência e higiene recomendáveis e, em conformidade com o



disposto no respectivo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho, sendo o uniforme composto de conjunto completo, conforme a categoria profissional, conforme constante Anexo XII - MANUAL DE ORIENTAÇÃO TÉCNICA DE HIGIENIZAÇÃO E CONSERVAÇÃO AMBIENTAL DOS SERVIÇOS DE SAÚDE DA GERÊNCIA DE HOTELARIA EM SAÚDE- SES /DF – Atualizado em 2018 (14895975) , do presente Contrato;

E, ainda, consta previsão sobre a obrigatoriedade de uso do crachá em cláusula contratual que trata das “Obrigações e Responsabilidades da Contratada”, a saber: “Manter seu pessoal identificado por meio de crachás, com fotografia recente; e identificação de sua função hierárquica;”.

É certo que o uso de crachá não é um simples adorno e, também, não é mera faculdade dos profissionais das empresas terceirizadas, principalmente, em ambiente hospitalar em que a segurança deve ser redobrada, pois uma falha pode comprometer a integridade física dos pacientes, servidores e colaboradores. Assim, deve a SES/DF orientar os vigilantes de só permitir o acesso às áreas internas das Unidades de Saúde de funcionários terceirizados devidamente identificados por crachá.

Quando da inspeção realizada, *in loco*, nas Unidades de Saúde constatou-se que muitos serventes não utilizam o crachá, seja porque esquecem, não querem ou está danificado e não foi trocado pela empresa. Foi visto crachá “em branco”, pois a foto e informações sobre o servente apagaram. Notou-se, também, que o material utilizado para a confecção do crachá é de baixa qualidade (plástico rasga, presilha quebra, etc.).

Quanto ao não uso do uniforme, para exemplificar, cita-se o caso de uma servente lotada na Unidade de Terapia Intensiva do Hospital de Ceilândia que estava usando a roupa privativa do hospital, tendo informado que esta era uma prática recorrente nos dias do seu plantão. Quando questionada sobre o não uso do uniforme e crachá, nos foi informado que ela não tinha tempo para fazer a lavagem e, por isso, não utilizada o uniforme disponibilizado pela Empresa Ipanema. Em suma, o uso do uniforme é obrigatório e o hospital não tem que fornecer vestimenta para os serventes, cabendo notificação à contratada pelo descumprimento desta cláusula contratual.

No que tange ao uso dos equipamentos de proteção individual – EPI, verificou-se que alguns serventes resistem ao seu uso e, em outros casos, a empresa não forneceu ou não substituiu o equipamento avariado. Nas visitas às Unidades de Saúde



encontrou-se servente utilizando tênis de tecido, muitos disseram não gostar de usar máscara, óculos e avental. São EPI'S essenciais para os profissionais da limpeza: óculos e máscaras de proteção, aventais e uniformes impermeáveis, luvas e botas de proteção.

De acordo com a Norma Regulamentadora 6 do Ministério do Trabalho e Emprego, a responsabilidade pela disponibilização de EPI é da empresa para seus funcionários, assim como o treinamento e orientação sobre o uso. No entanto, é dever do executor do contrato verificar se os serventes estão fazendo uso do equipamento e se a contratada tem fornecido e orientado sobre a utilização, cabendo notificação e, a depender do caso, aplicar penalidade por descumprimento desta cláusula, uma vez que tal medida serve para evitar acidentes de trabalho e resguardar a Secretaria de Saúde de responsabilidade subsidiária. Ressalte-se que o uso do EPI não é uma opção e, sim uma imposição legal, dado o ambiente e as condições insalubres em que o trabalho do servente é desempenhado.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES /GAB, de 29/11/2019.

A Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES /SUAG 31819742, em relação à primeira recomendação, respondeu que: “Necessária a prévia manifestação da SINFRA, bem como dos executores dos contratos, quanto as irregularidades, para posterior notificação das glosas”.

Quanto à segunda recomendação, a Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, informou que:

A SUAG utiliza a Cartilha do Executor do Contrato, bem como a **Instrução Normativa nº 001/2011**, constante no site desta Secretaria de Saúde, para orientar os executores de contrato desta SES/DF, para elaboração de uma cartilha específica aos contratos de prestação de serviços de limpeza é necessária a manifestação da SINFRA quanto as necessidades e especificidades da contratação, por ser aquela unidade a responsável técnica da contratação.

Em que pese já existir a Cartilha do Executor do Contrato na SES/DF, conforme informação prestada pela SUAG, é fato que os executores de contrato não



têm cumprido as suas prescrições, considerando as evidências de irregularidades na execução contratual. Assim, deve a Secretaria de Saúde apurar responsabilização dos executores de contrato por ausência e/ou deficiência da fiscalização contratual. Como não houve manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde em relação às irregularidades apontadas, mantidas estão as evidências de auditoria e as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Fiscalização e controle inexistente e/ou deficiente;

Deficiência no controle de acesso nas Unidades de Saúde.

Consequência

Comprometimento da segurança da Unidade de Saúde pelo não uso do crachá;

Risco de acidente de trabalho;

Risco de demanda trabalhista;

Risco de responsabilização subsidiária do Governo do Distrito Federal;

Risco de prejuízo ao erário distrital.

Recomendação

1) Notificar as contratadas quanto à regularização das pendências apontadas, com a indicação de prazo para cumprimento e, se for o caso, glosar o valor dos serviços não prestados;

2) Instaurar o devido processo administrativo com vistas à aplicação de penalidade por descumprimento de cláusula contratual, garantindo a ampla defesa e o contraditório, nos termos da Lei nº 8.666/1993;



3) Instaurar procedimento administrativo com vistas a apurar responsabilização dos executores de contrato por ausência e/ou deficiência da fiscalização da execução dos contratos de prestação de serviço de limpeza, considerando as irregularidades apontadas neste Relatório e a não observância da Cartilha do Executor de Contrato.

2.3 - LIMPEZA INEXISTENTE E/OU DEFICIENTE NAS ÁREAS EXTERNAS DAS UNIDADES DE SAÚDE

Classificação da falha: Grave

Fato

Verificou-se durante as visitas às Unidades de Saúde que muitas áreas externas não têm sido limpas pelas empresas contratadas, um exemplo disso foi constatado na área externa da Sede da Secretaria de Saúde em que o mato estava alto, ou seja, visivelmente descuidada. A visita foi realizada em 05/09/2019 e as fotos abaixo ilustram a inexecução contratual:





As podas das árvores e corte de grama de várias Unidades Básicas de Saúde têm sido realizadas pela Administração Regional local ou pela Novacap, mas não é uma garantia. E, nestes casos, depois da realização do trabalho surge um problema quanto quem limpará os resíduos, pois nem sempre as empresas disponibilizam mão de obra para isto. Assim, para as áreas externas em que o serviço não é realizado, cumpre ao executor do contrato notificar a empresa para o cumprimento da cláusula contratual.

De acordo com o Projeto Básico, Processo nº 060-00511305/2018-66, inclui-se na prestação do serviço:

[...]

5.1.4.8. Os serviços deverão abranger os principais e mais comuns itens de prestação de serviços de higienização hospitalar, assim descritos:

5.1.4.9. Áreas Internas médico hospitalares;

5.1.4.10. Áreas Internas administrativas;

5.1.4.11. Áreas Externas: pisos pavimentados adjacentes/ contíguos às edificações;

5.1.4.12. Áreas Externas: varrição de passeios e arruamentos;

5.1.4.13. Áreas Externas: pátios e áreas verdes;

5.1.4.14. Áreas Externas: coleta de detritos em pátios e áreas verdes;

5.1.4.15. Áreas Externas: para o corte de grama/capina e poda de arbustos;



- 5.1.4.16. Vidros Externos (com e sem exposição à situação de risco);
- 5.1.4.17. Vidros Internos tanto na forma de janelas como de paredes e tetos com e sem exposição à situação de risco;
- 5.1.4.18. Higienização interna e externa de ambulâncias/carros de propriedade patrimonial da SES/DF. (grifou-se)

Salienta-se que consta nos instrumentos contratuais a previsão expressa do local (área interna e externa) e do tipo serviço a ser realizado em cada área, de modo que incorre em inexecução contratual as contratadas que não prestam o serviço devidamente, devendo, nestes casos, o executor do contrato notificar as empresas para regularização e, se for o caso, efetuar glosas e aplicar penalidade. A ausência de termo contratual não é motivo para a não realização do serviço, uma vez que faz parte da limpeza a ser executada e o pagamento a título indenizatório considerará se houve a apropriada prestação do serviço e sua quantidade.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES /GAB, de 29/11/2019.

A Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES /SUAG 31819742, em relação à segunda recomendação, respondeu que: “Necessária a prévia manifestação da SINFRA, bem como dos executores dos contratos, quanto as irregularidades, para posterior notificação das glosas”.

Em relação à segunda recomendação, a Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, informou que:

A SUAG utiliza a Cartilha do Executor do Contrato, bem como a **Instrução Normativa nº 001/2011**, constante no site desta Secretaria de Saúde, para orientar os executores de contrato desta SES/DF, para elaboração de uma cartilha específica aos contratos de prestação de serviços de limpeza é necessária a manifestação da SINFRA quanto as necessidades e especificidades da contratação, por ser àquela unidade a responsável técnica da contratação.

Como não houve manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde em relação às irregularidades apontadas, mantidas estão as evidências de auditoria e as recomendações.



Causa

Em 2018 e 2019:

Fiscalização e controle inexistente e/ou deficiente.

Consequência

Prestação do serviço de limpeza inexistente ou deficiente;

Áreas externas das Unidades de Saúde sujas;

Risco de prejuízo ao erário distrital.

Recomendação

1) Notificar as contratadas quanto à regularização das irregularidades apontadas, com a indicação de prazo para cumprimento e, se for o caso, glosar o valor dos serviços não prestados;

2) Instaurar procedimento administrativo com vistas a apurar responsabilização dos executores de contrato por ausência e/ou deficiência da fiscalização da execução dos contratos de prestação de serviço de limpeza, considerando as irregularidades apontadas neste Relatório e a não observância da Cartilha do Executor de Contrato;

3) Instaurar o devido processo administrativo com vistas à aplicação de penalidade por descumprimento de cláusula contratual, garantindo a ampla defesa e o contraditório, nos termos da Lei nº 8.666/1993.

2.4 - DIVERSAS ILEGALIDADES E IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO CONTRATUAL

Classificação da falha: Grave



Fato

Inicialmente, consigna-se que nos contratos de prestação de serviço de limpeza celebrados pela Secretaria de Saúde é cláusula contratual a obrigação da contratada apresentar relação nominal dos empregados que prestarão serviços nas Unidades de Saúde. Trata-se de cláusula referente às “Obrigações e Responsabilidades da Contratada”, a saber:

XVI. Apresentar, no momento do início da execução dos serviços, relação nominal de seus empregados separados por turno, constando os respectivos números de telefones para contato, em atividade nas dependências da CONTRATANTE, responsabilizando-se por todos os prejuízos que esses possam ocasionar no desempenho de suas atribuições;

XVII. A relação, a que se refere este item, deverá ser atualizada sempre que houver alteração no quadro de empregados;

Todavia, não se verificou nos processos analisados a referida documentação. As contratadas iniciaram a prestação do serviço sem cumprirem esta exigência contratual e não se encontrou nos autos qualquer notificação da SES/DF cobrando o implemento da obrigação.

Esta medida se faz necessária, pois há proibição expressa em cláusula contratual quanto à subcontratação de funcionários, sendo que estes devem manter vínculo empregatício com a contratada. Nos termos do contrato:

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;

Sem a apresentação da citada documentação não há a averiguação quanto ao vínculo empregatício dos funcionários das contratadas que prestam o serviço na Secretaria de Saúde. Por isso, devem os executores de contrato solicitar a documentação às empresas e verificar se há descumprimento de cláusula contratual. Ademais, deve a SES/DF seguir as prescrições da IN 05/2019 em relação à fiscalização administrativa.

Seguindo os relatos das irregularidades quanto ao descumprimento de cláusula contratual, evidenciou-se nos processos analisados que não consta documento das



empresas prestadoras do serviço de limpeza informando sobre o preposto designado. Nesse sentido, há cláusula contratual que diz ser da responsabilidade da contratada “Designar por escrito, preposto(s) que tenha(m) poder(es) para resolução de possíveis ocorrências durante a execução deste contrato”. A formalização do referido ato gera segurança à Administração Pública, assim como facilita a identificação do responsável a quem deva ser dirigida as solicitações em relação à execução contratual. A relevância de se ter um preposto formalmente designado reside no fato de que esta pessoa representará a contratada e agirá em seu nome, do contrário expõe a Secretaria de Saúde a risco de decisões ou ações tomadas por pessoa não autorizada pelo representante legal da empresa. Não se encontrou nos autos qualquer notificação da SES/DF cobrando o cumprimento da obrigação. Assim, deve a Secretaria de Saúde, em todas as contratações, exigir das empresas contratadas a designação formal do preposto.

Outro ponto que merece consignar é o fato de que a prestação de serviço de limpeza nas Unidades de Saúde não está sendo supervisionada e fiscalizada adequadamente pelas empresas, uma vez que os encarregados não têm comparecido nestas localidades segundo informações dos serventes e quando chegam a ir, as passagens são rápidas, não realizando, assim, a conveniente fiscalização. Um exemplo da ausência de fiscalização é a precariedade dos controles de folha de ponto que será discorrido a seguir. Em relação aos encarregados, cláusula contratual prevê que “Cabe à CONTRATADA manter, pelo menos, a figura de 1 encarregado que faça o apoio volante nas demais unidades da atenção primária e secundária, não sendo cumulativa as funções com as unidades ininterruptas;”. Por isso, incumbe aos executores de contrato notificar as contratadas com a exigência do cumprimento desta cláusula, considerando que muitas das irregularidades aqui expostas, de repente, não existiriam se houvesse a efetiva atuação do encarregado.

Foi visto, ainda, que as empresas não disponibilizam um encarregado para as UPA's, descumprindo cláusula contratual que diz que “Cabe à CONTRATADA manter, pelo menos, a figura de 01 (um) encarregado em período integral para UPA, HAB, HSVP, HEMOCENTRO, FEPECS, LACEN e ISM”. Como não foi realizada visita nas outras Unidades de Saúde especificadas na cláusula, então, devem os executores dos contratos checar e notificar as empresas para regularização da inexecução contratual já constatada e das demais que se confirmar, se for o caso.



Em relação ao provimento de materiais, de acordo com cláusula contratual, deve a contratada “Manter o fornecimento necessário de todo o material para o desenvolvimento das atividades determinadas neste Projeto Básico;”. Porém, verificou-se nas visitas realizadas que há falhas no fornecimento de insumos, dado que foi visto dispensadores vazios e áreas desabastecidas de papel toalha, papel higiênico, etc. Também, chegou-se ao conhecimento da auditora muitas reclamações dos servidores da SES/DF sobre a falta papel higiênico, papel toalha, álcool em gel, sabão líquido, etc., pois estes itens não são repostos com regularidade nos banheiros.

Constatou-se, também, que, por vezes, as Unidades de Saúde fornecem luvas de procedimento e máscaras dos profissionais de saúde para os serventes, sendo estes considerados EPI's que devem ser fornecidos pelas empresas contratadas e não serem supridos pela SES/DF. Viu-se que existem lixeiras e dispensadores quebrados e não são trocados pelas empresas. Apurou-se que, sob a alegação de falta de contrato, as empresas têm restringido o quantitativo de material disponibilizado e não estão trocando as lixeiras e dispensadores.

Salienta-se que foi informado pelos servidores da SES/DF, pelos executores e pelos serventes que há ocorrências de furtos, principalmente, de papel higiênico, papel toalha e refil de sabão líquido nos banheiros dos Hospitais. Assim, devem os executores de contrato em conjunto com os prepostos das empresas buscar formas de controle para coibir estas práticas.

Entende-se que a inexistência e/ou deficiência da fiscalização contribui para que as empresas contratadas não forneçam corretamente os insumos necessários à prestação do serviço de limpeza. Não há controle efetivo quanto à qualidade e quantidade de material disponibilizado, ficando a critério e conveniência das contratadas. Assim, devem os executores de contrato atuarem de forma efetiva na fiscalização dos contratos e notificarem as empresas quando se evidenciar a insuficiência de material e o comprometimento da qualidade do que é fornecido.

Mais uma constatação se deu em várias Unidades de Saúde, principalmente nas UBS's, que os serventes estão cozinhando para os servidores ou realizando serviço de copeiro o que configura acúmulo de função, tendo em vista que as atividades de cozinheiro ou de copeiro não fazem parte do rol de atribuições de um servente que atua na prestação



do serviço de limpeza da Secretaria de Saúde. Além disso, podem estar deixando de cumprir suas obrigações para atender os servidores.

Caracteriza acúmulo de função quando o trabalhador exerce além de sua função, atividades de um cargo diferente. Esta prática tem por consequência implicações jurídicas na área trabalhista.

Assim, devem os executores de contrato realizar fiscalização com vistas a identificar as Unidades de Saúde que utilizam os serventes na função de cozinheiro e/ou copeiro, notificar os gestores destas Unidades indicando a irregularidade e solicitando providências para elidir esta prática, assim como deve comunicar as empresas contratadas para regularização. Esta prática deve ser proibida imediatamente, pois pode implicar em responsabilização para a Administração Pública. Ademais, deve-se apurar responsabilização de quem tem permitido e autorizado os serventes a cometerem o acúmulo de função.

Prosseguindo a exposição de evidências, verificou-se que há inobservância de disposição contratual que diz respeito ao controle de frequência dos serventes, especialmente daqueles lotados nas Unidades de Saúde em que o registro é manual, pois nas Unidades Hospitalares, normalmente, as empresas disponibilizam ponto eletrônico. Pela cláusula contratual, compete à contratada “Realizar, diariamente, por intermédio do preposto, o controle de frequência de pessoal em serviço”. Apesar da previsão, constatou-se que, na realidade, não há controle, uma vez que alguns serventes, mesmo sem que o mês tenha se encerrado, assinam na folha de ponto todos os dias antecipadamente. Outros só assinam quando do término do mês e não diariamente. Há, ainda, aqueles que assinam diariamente, mas de uma só vez, ou seja, entrada, intervalo do almoço e saída são registrados no início da jornada de trabalho.

Dessa apuração foi visto que muitos serventes fazem uso de uma “cola” com os horários a serem preenchidos dia a dia e, assim, os copiam fielmente, o que não retrata a realidade dos fatos. Evidenciou-se que tem servente preenchendo os horários da folha de ponto do colega e este somente assina. O mais agravante foi evidenciado no Hospital de Sobradinho em que a encarregada da empresa Dinâmica preenche os horários



nas folhas de pontos de vários servidores ali lotados, cabendo a estes apenas a assinatura do nome. Registre-se que a encarregada preenche com horários aleatórios e não o horário real da ocorrência (entrada, intervalo e saída).

Como visto, é flagrante a burla da folha de frequência dos servidores. Tem-se que fraudar folha de ponto é falta gravíssima punível com dispensa por justa causa. Tanto a empresa quanto a Secretaria de Saúde não fiscalizam o seu preenchimento. A ausência de gerenciamento pode gerar prejuízos ao empregado e à Administração Pública, além de afrontar legislação trabalhista. Já o controle efetivo gera segurança para as partes (empregado, empregador e Administração Pública), permite o controle da produtividade, pontualidade e assiduidade. Desse modo, mais uma inexecução contratual foi constatada, devendo o executor do contrato notificar as empresas para regularização e fazer cumprir cláusula contratual.

Outra evidência é o pagamento atrasado dos salários dos empregados das empresas contratadas. De acordo com cláusula contratual é obrigação das contratadas “Pagar os salários e demais verbas decorrentes da prestação de serviço”. Nos termos do art. 459, § 1º, da Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT: “Quando o pagamento houver sido estipulado por mês, deverá ser efetuado, o mais tardar, **até o quinto dia útil do mês subsequente ao vencido**”. (grifou-se). Segundo prescrito na Súmula 381 do TST “O pagamento dos salários até o 5º dia útil do mês subsequente ao vencido não está sujeito à correção monetária. Se essa data limite for ultrapassada, incidirá o índice da correção monetária do mês subsequente ao da prestação dos serviços, a partir do dia 1º”. Ocorre que todas as empresas prestadoras de serviço de limpeza na Secretaria de Saúde atrasaram o pagamento de seus funcionários em setembro, cuja referência foi o mês de agosto trabalhado, o que acarretou a paralização dos empregados da empresa Ipanema no Hospital da Ceilândia, por exemplo. Diante deste fato, devem os executores de contrato notificar as empresas contratadas para cumprimento do pagamento dos salários de acordo com a legislação, sob pena de responsabilização por descumprimento de cláusula contratual e de legislação trabalhista.

Importante lembrar que se os executores de contrato estivessem cumprindo adequadamente suas atribuições, muitas das irregularidades apontadas não estariam ocorrendo e a prestação do serviço de limpeza seria melhor realizada e avaliada.



Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES /GAB, de 29/11/2019.

A Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES /SUAG 31819742, em relação à segunda recomendação, respondeu que: “Necessária a prévia manifestação da SINFRA, bem como dos executores dos contratos, quanto as irregularidades, para posterior notificação das glosas”.

Em relação à nona recomendação, a Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, informou que:

A SUAG utiliza a Cartilha do Executor do Contrato, bem como a **Instrução Normativa nº 001/2011**, constante no site desta Secretaria de Saúde, para orientar os executores de contrato desta SES/DF, para elaboração de uma cartilha específica aos contratos de prestação de serviços de limpeza é necessária a manifestação da SINFRA quanto as necessidades e especificidades da contratação, por ser àquela unidade a responsável técnica da contratação.

Como não houve manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde em relação às irregularidades apontadas, mantidas estão as evidências de auditoria e as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Fiscalização e controle inexistente e/ou deficiente;

Capacitação e treinamento insuficiente e deficiente dos serventes;

Controle inadequado quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas e das cláusulas contratuais.

Consequência

Não verificação do vínculo empregatício entre a empresa contratada e a mão de obra que presta o serviço;



Possível responsabilização trabalhista;

Risco de contaminação cruzada;

Má prestação do serviço de limpeza;

Aumento da sujidade das áreas;

Falta de material para higienização.

Recomendação

1) Notificar as contratadas para a apresentação da relação nominal dos empregados separados por turno, constando os respectivos números de telefones para contato e de posse das informações fazer as verificações quanto ao vínculo empregatício;

2) Notificar as contratadas para a designação formal do preposto que representará a contratada na prestação do serviço de limpeza;

3) Notificar as contratadas para que o encarregado fiscalize adequadamente os serviços prestados nas Unidades de Saúde;

4) Notificar as contratadas para a designação de encarregado para atuar nas UPA, HAB, HSVP, HEMOCENTRO, FEPECS, LACEN e ISM;

5) Notificar as contratadas para o fornecimento dos insumos necessários à prestação do serviço de limpeza em quantidade suficiente e com qualidade;

6) Notificar as contratadas para a realização diária do controle de frequência dos serventes, em especial, dos lotados nas Unidades de Saúde que não possuem ponto eletrônico;

7) Notificar as contratadas para que realize o pagamento dos salários de acordo com a legislação trabalhista;

8) Instaurar procedimento administrativo com vistas a apurar responsabilização dos executores de contrato por ausência e/ou deficiência da fiscalização



da execução dos contratos de prestação de serviço de limpeza, considerando as irregularidades apontadas neste Relatório e a não observância da Cartilha do Executor de Contrato;

9) Identificar e notificar as Unidades de Saúde que utilizam os serventes na função de cozinheiro e/ou copeiro para que se interrompa imediatamente essa prática e apurar responsabilização de quem tem permitido e autorizado os serventes a cometerem acúmulo de função.

2.5 - DESCUMPRIMENTO DAS REGRAS DE LIMPEZA

Classificação da falha: Média

Fato

Constatou-se por meio de relatos de servidores da SES/DF, durante as visitas *in loco*, que tem servente que utiliza a água da lavagem dos banheiros para lavar a enfermaria, ou seja, desobedece ao princípio de limpeza em que se deve iniciar a limpeza do local menos sujo/contaminado para o mais sujo/contaminado. Há, também, servente que utiliza o mesmo pano para limpeza de áreas distintas, isto é, usar o pano que limpou o banheiro na limpeza do corredor, por exemplo, ou, ainda, arrastar pelo ambiente, com o rodo e pano, material orgânico (sangue, secreções, etc.) que sujou o piso, dentre outras inconformidades.

Ademais, houve relatos dos servidores da SES/DF que, geralmente, os serventes que substituem os faltantes não estão devidamente treinados para fazer a limpeza da área designada, comprometendo, assim, a higienização e limpeza do espaço. Este tipo de ocorrência também é verificado nos casos de rodízios de serventes.

Diante das práticas especificadas, verificou-se que a capacitação e treinamento oferecidos pelas empresas contratadas é insuficiente e inadequado o que pode estar contribuindo para a propagação da contaminação cruzada, uma vez que não se está cumprindo o disposto nos normativos da Anvisa e da própria Secretaria de Saúde do Distrito Federal que tratam de limpeza, higienização, conservação, asseio e desinfecção em



estabelecimentos de saúde, a exemplo do Manual de Limpeza e Desinfecção de Superfície - Anvisa 2010 e do Manual de Higienização e Conservação dos Serviços de Saúde da Gerência de Hotelaria em Saúde - SES.

Ressalta-se que consta como cláusula contratual o dever das contratadas em manter seus funcionários devidamente capacitados e treinados, a saber:

- a. A CONTRATADA deverá manter sob sua responsabilidade as ações de treinamento e capacitação inicial de seus funcionários, referentes às atividades do Contrato.
- b. Cabe a CONTRATADA a documentação, através de registro individualizado, de todas as ações de treinamento, capacitação e aprimoramento contínuo de seus funcionários;
- c. Cabe à CONTRATADA manter, dispor e apresentar seus funcionários para as ações de capacitação e treinamento citadas acima, sempre que solicitado pela CONTRATANTE, assim como sua adequada substituição durante a prestação do serviço;

Por fim, repita-se, caso os executores de contrato e os encarregados das empresas contratadas fiscalizassem adequadamente a prestação do serviço de limpeza nas Unidades de Saúde do Distrito Federal, provavelmente, não se teriam tantas irregularidades na execução do contrato.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES /GAB, de 29/11/2019.

A Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES /SUAG 31819742, em relação à segunda recomendação, respondeu que:

A SUAG utiliza a Cartilha do Executor do Contrato, bem como a **Instrução Normativa nº 001/2011**, constante no site desta Secretaria de Saúde, para orientar os executores de contrato desta SES/DF, para elaboração de uma cartilha específica aos contratos de prestação de serviços de limpeza é necessária a manifestação da SINFRA quanto as necessidades e especificidades da contratação, por ser àquela unidade a responsável técnica da contratação.



Como não houve manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde em relação às irregularidades apontadas, mantidas estão as evidências de auditoria e as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Inobservância dos manuais de limpeza e desinfecção da Anvisa e da Secretaria de Saúde do Distrito Federal;

Fiscalização e controle inexistente e/ou deficiente;

Capacitação e treinamento insuficiente e deficiente dos serventes que prestam o serviço de limpeza das Unidades de Saúde do Distrito Federal.

Consequência

Risco de contaminação cruzada;

Má prestação do serviço de limpeza.

Aumento da sujidade das áreas;

Recomendação

Notificar as contratadas para fiscalizar, orientar, capacitar e treinar seus funcionários a fim de evitar a realização de higienização e limpeza com métodos inadequados e a disseminação da contaminação cruzada, com a indicação de prazo para cumprimento e, se for o caso, glosar o valor dos serviços não prestados.

3. A Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal fiscaliza os contratos de prestação de serviço de limpeza de forma adequada e suficiente?

3.1 - FISCALIZAÇÃO E CONTROLES DEFICIENTES

Classificação da falha: Grave



Fato

Constatou-se que a Secretaria de Saúde não fiscaliza sistematicamente a prestação de serviço de limpeza, considerando as irregularidades e ilegalidades apontadas no item 02 deste Relatório. Os executores de contrato apontam a sobrecarga de trabalho nas áreas em que trabalham como uma das dificuldades que impedem a fiscalização.

Destaca-se que por meio da Portaria nº 126, de 01/03/2019, a Secretaria de Saúde estabeleceu que os executores de contrato terão 10% da sua carga horária para se dedicar à fiscalização da execução dos contratos, a saber:

Art. 1º Todos os servidores da SES/DF que sejam executores de contratos desta Secretaria de Estado de Saúde do DF (SES/DF) terão 10% (dez por cento) de sua carga horária destinadas a esta atividade.

§ 1º É vedado aos executores de contrato da SES/DF a cumulação de 10% (dez por cento) da carga horária para cada designação de acompanhamento de contrato.

§ 2º Não é permitida a designação de um mesmo servidor para atuar como executor de mais de 3 (três) contratos desta SES/DF.

§ 3º Os executores de contrato da SES/DF que, para esta atividade, necessitem se ausentar da sua unidade de lotação, deverão preencher o Boletim Diário Individual, comprovando a respectiva assiduidade e efetiva prestação do serviço externo, bem como efetuarão o registro de frequência no equipamento com a identificação biométrica, caso o local possua equipamento SISREF, nos termos da Portaria nº 67/2016.

§ 4º As Unidades de Saúde da SES/DF e seus gestores deverão facilitar a operacionalização destas atividades e realizar as tratativas no ponto destes servidores de modo a não causar prejuízos à vida funcional dos envolvidos.

Art. 2º É vedado o pagamento da Gratificação de Incentivo às Ações Básicas de Saúde - GAB e da Gratificação por Condições Especiais de Trabalho - GCET aos servidores que exercem a atividade de executores de contratos desta SES/DF.

Art. 3º Não se aplicam os termos desta Portaria aos servidores membros das Comissões de Acompanhamento de Contratos - CAC.

Art. 4º Em caso de não cumprimento de qualquer dos dispositivos estabelecidos nesta Portaria, o executor de contrato estará sujeito as penalidades previstas na Lei Complementar nº 840, de 11 de dezembro de 2011. (grifou-se)

Há, ainda, relatos de executores de que eles têm sido designados para a execução de mais de 3 contratos, o que contraria os normativos. Neste caso, deve a



Secretaria de Saúde fazer um levantamento das designações dos servidores para serem executores de contrato, avaliar se atendem ao regramento sobre o tema e fazer os ajustes necessários nas situações de descumprimento de legislação.

Registre-se que o item 2 do Anexo VIII-B da IN 05/2017 prescreve sobre a fiscalização administrativa que visa averiguar o cumprimento das obrigações trabalhistas e sociais e prevê para as empresas regidas pela Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT a necessidade da apresentação de documentação no primeiro mês da prestação do serviço. No caso da Secretaria de Saúde não se encontrou nos processos a documentação elencada a seguir:

- a.1. relação dos empregados, contendo nome completo, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números da carteira de identidade (RG) e da inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso;
- a.2. Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) dos empregados admitidos e dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços, quando for o caso, devidamente assinada pela contratada; e
- a.3. exames médicos admissionais dos empregados da contratada que prestarão os serviços.

Ressalta-se que a documentação relacionada deve ser apresentada a cada nova admissão ocorrida na contratada, nos seguintes termos: “**3. Sempre que houver admissão de novos empregados pela contratada, os documentos elencados na alínea “a” do subitem 2.1 acima** deverão ser apresentados”.

Ainda em relação ao Anexo VIII-B da IN 05/2017 as demais alíneas especificam a documentação a ser solicitada pela Administração Pública para se realizar a fiscalização administrativa. No entanto, constatou-se que este tipo de fiscalização não é realizada pelos executores de contrato. As irregularidades apontadas no item 2 deste Relatório são exemplos da ineficiência da fiscalização. Caso os executores estivessem realizando a fiscalização administrativa, decerto, as irregularidade já estariam sanada.

Vale mencionar que o Supremo Tribunal Federal em seus julgados reconhece a possibilidade de responsabilização subsidiária da Administração Pública nos casos de omissão fiscalizatória do implemento das obrigações trabalhistas em contratos de serviço, uma vez que é dever do Poder Público fiscalizar se as contratadas cumprem suas obrigações trabalhistas.



Como dito, é deficitária a fiscalização e acompanhamento da execução dos contratos de prestação de serviço de limpeza na Secretaria de Saúde. No item 02 foram relatadas as ilegalidades e irregularidades encontradas durante as visitas *in loco*, contudo, não se visitou todos os hospitais nem todas as Unidades de Saúde e, por isso, pode ser que haja outros tipos de descumprimentos contratuais.

Evidenciou-se que o objeto do contrato não tem sido entregue, qual seja, o metro quadrado limpo na sua inteireza, mas não é praxe que os executores de contrato relatem este fato nos relatórios circunstanciados e analíticos. Se analisarmos somente estes relatórios chega-se à conclusão de que a execução dos contratos tem ocorrido com o cumprimento de todas as cláusulas contratuais, todavia, isso não é verdade, pois a prestação do serviço precisa ser melhorada. Empresa não fiscalizada tende a fazer o que é de sua conveniência, isto é, na prestação do serviço vão entregar o mínimo e o que é mais barato, por exemplo. Assim, não deve a Administração Pública se contentar e se submeter ao que é imposto pelas empresas contratadas.

Em relação à conta vinculada tem-se a considerar que é mais um mecanismo de fiscalização dos contratos administrativos, dado que visa minorar a responsabilização da Administração Pública, de forma a garantir a adimplência da contratada nas obrigações trabalhistas e sociais. Por isso, foi encaminhada à Subsecretaria de Administração Geral da Secretaria de Saúde a Solicitação de Informação SEI-GDF n.º 5 /2019 - CGDF/SUBCI/COLES/DATCS, em 20/09/2019, Doc. SEI/GDF 28614350, com os seguintes questionamentos:

- 1) Quais providências a Secretaria de Saúde adotou para a implantação e operacionalização da conta vinculada aos contratos de terceirização, principalmente, nos de limpeza por ser objeto da Inspeção.
- 2) Qual área da Secretaria de Saúde ficou responsável pelo gerenciamento e controle da conta vinculada. E, como está estabelecido este gerenciamento e controle (normativos, manual, rotinas, fluxos, etc.).
- 3) Liberar o acesso à CGDF/SUBCI/COLES/DATCS, no SEI, dos processos que tratam da conta vinculada relativo às contratações da prestação de serviço de limpeza, exercícios 2018 e 2019.



Ocorre que até a finalização deste Relatório somente houve a manifestação da Diretoria Financeira da Diretoria Executiva do Fundo de Saúde do Distrito Federal por meio do Despacho SEI-GDF SES/FSD/DIRFI, de 30/09/2019, Doc. SEI/GDF 29088959, informando que:

[...]

Destacamos que a Lei Distrital nº 4.636/2011 que trata da instituição de mecanismo de controle do patrimônio público do Distrito Federal, dispondo sobre provisões de encargos trabalhistas a serem pagos às empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, no âmbito dos Poderes Públicos do Distrito Federal, dispõe que:

"Art. 2º As provisões de encargos trabalhistas relativas a férias, décimo-terceiro salário e multa do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço –FGTS por dispensa sem justa causa, a serem pagas pelos órgãos e entidades dos Poderes Públicos do Distrito Federal a empresas contratadas para prestar serviços de forma contínua, serão glosadas do valor mensal do contrato e depositadas exclusivamente em banco público oficial.

Parágrafo único. Os depósitos de que trata o caput devem ser efetivados em conta corrente vinculada –bloqueada para movimentação –aberta em nome da empresa, unicamente para essa finalidade e com movimentação somente por ordem do órgão ou entidade contratante."

Assim, informamos que a Unidade Orçamentária - Fundo de Saúde do DF - foi criada, em 1996, pela [Lei Complementar nº 11 de 12 de julho de 1996](#) nos termos do § 4º do art. 151 da Lei Orgânica do Distrito Federal e do art. 4º da Lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990, como instrumento de administração e suporte financeiro para as ações do Sistema Único de Saúde – SUS, coordenadas ou executadas pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal.

Cumpramos salientar que os contratos de terceirização são firmados com a Unidade Gestora/Executora - Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e, portanto, é responsável pela abertura, manutenção, gestão e encerramento das Contas Vinculadas na figura da Unidade Gestora dos contratos de terceirização.

Neste ponto, cabe destacar que nos relatórios administrativos dos referidos contratos não constam indicação de glosas, por parte da Unidade Gestora, referentes às provisões de encargos trabalhistas.

Conforme se observa, os questionamentos não foram respondidos, de modo que deve a Secretaria de Saúde se pronunciar nos termos do art. 34, § 2º, da Portaria nº 47/2017 da CGDF, a saber: “Nos casos em que a emissão de relatório de ação de controle for precedida de encaminhamento de IAC, será estabelecido prazo para adoção de providências e eventuais esclarecimentos por parte do dirigente do órgão ou entidade”.



No que tange à designação dos executores de contrato, observou-se que na Secretaria de Saúde está ocorrendo intempestivamente. Em relação aos Contratos Emergenciais nºs 144/2018, 145/2018 e 146/2018, assinados em 12/12/2019, as Ordens de Serviço foram emitidas em 19/03/2019 e a publicação no Diário Oficial do Distrito Federal – DODF se deu em 27/03/2019. Todavia, não houve designação formal para o acompanhamento e fiscalização da execução do contrato relativo ao Hospital de Apoio de Brasília, LACEN, Gama e Santa Maria.

O art. 67 da Lei nº 8.666/1993 dispõe sobre a obrigatoriedade de se designar o executor do contrato, contudo, é silente em determinar em qual momento se dará esta designação. Entende-se que esta nomeação deverá ocorrer tão logo se tenha a celebração do contrato, considerando a natureza das atribuições de um executor de contrato que é acompanhar e fiscalizar a execução contratual. Desse modo, não se mostra razoável publicar o ato de designação 105 dias (3 meses e 15 dias) após a assinatura do contrato, ou seja, metade do contrato ficou sem a devida fiscalização, dado que se tratava de contrato emergencial com 180 dias de vigência. O agravante é não se ter qualquer nomeação conforme evidenciado em relação ao Hospital de Apoio de Brasília, LACEN, Gama e Santa Maria. Os fatos narrados contribuem diretamente para que as empresas descumpram as cláusulas contratuais ocasionando inúmeras irregularidades e ilegalidades na prestação do serviço de limpeza.

Cabe pontuar que os servidores da Secretaria de Saúde desconhecem o seu dever funcional de fiscalizar, pois cada servidor na sua área de atuação é um “fiscal por excelência”, pois ele é a pessoa mais próxima da prestação do serviço de limpeza. Observou-se que, via de regra, os servidores dos Hospitais e das Unidades de Saúde ficam alheios à prestação do serviço de limpeza, não comunicam aos executores de contrato as irregularidades da execução do contrato em seu local de trabalho, como por exemplo, a falta de papel higiênico ou sua má qualidade, a falta de papel toalha e a falta de sabão líquido. Caso os servidores tivessem esta consciência, provavelmente, mais satisfatória seria a prestação do serviço.



Além disso, verificou-se, nas visitas *in loco*, que em função das amizades entre os servidores da SES/DF e os serventes funcionários das empresas prestadoras do serviço de limpeza as deficiências da prestação do serviço não são relatadas ou comunicadas aos executores de contrato.

Tem-se que fiscalizar e acompanhar a prestação do serviço de limpeza em todas as etapas da execução é dever do executor/fiscal do contrato. Neste sentido, há cláusula contratual que enumera suas atribuições.

Há, também, no contrato cláusula com a previsão de formação de comissões de servidores com a indicação dos papéis e responsabilidades de cada um. Contudo, na prática, não se verificou que ocorra da forma predita, pois a fiscalização tem sido realizada, formalmente, somente pelo executor e seu suplente.

A contratação oriunda deste Contrato será fiscalizada por comissões de servidores constituídas para esse fim, composta pelo Gestor do Contrato, Fiscal Técnico, Fiscal Administrativo e Fiscal Requisitante, indicados pela SES/DF, juntamente com seus respectivos suplentes.

Há de se ressaltar que planejamento e estudos técnicos preliminares deficientes às contratações geram termos de referência e contratos incompletos, falhos e com problemas que terão que ser administrados pelos executores de contrato, o que dificulta ainda mais a atribuição de fiscalização. Tem-se que se o início da contratação for deficiente todo o processo estará comprometido e com vícios e haverá problemas na execução e fiscalização contratual.

Pelo exposto, deve a Secretaria de Saúde aprimorar os seus controles e fiscalizações em relação aos serviços prestados pelas empresas terceirizadas, uma vez que as irregularidades e ilegalidades evidenciadas são decorrentes da fiscalização ineficiente dos contratos o que potencializa a ocorrência de prejuízo ao erário distrital.

Em resposta ao Informativo de Ação de Controle nº 04/2019 – DATCS /COLES/SUBCI/CGDF, de 10/10/2019, a Secretaria de Saúde encaminhou as manifestações de suas áreas técnicas por meio do Ofício SEI-GDF Nº 4246/2019 - SES /GAB, de 29/11/2019.



A Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, em relação à primeira recomendação, respondeu que:

A SUAG não indica quem serão os executores contratuais, esta Subsecretaria somente providencia a publicação dos executores que são devidamente indicados pelas áreas técnicas.

Sugere-se portanto, instar a Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde/SES.

Em relação à segunda recomendação, a Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, informou que: “A SUAG utiliza a Cartilha do Executor do Contrato, bem como a **Instrução Normativa nº 001/2011**, constante no site desta Secretaria de Saúde, para orientar os executores de contrato desta SES/DF”.

Já quanto à terceira recomendação, a Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, respondeu que: “À unidade técnica demandante é a responsável por supervisionar os serviços dos executores de contratos, no caso em tela, a DIAOP/SINFRA”.

Para a quarta recomendação a Subsecretaria de Administração Geral, por meio do Despacho SES/SUAG 31819742, respondeu que:

A SUAG utiliza a Cartilha do Executor do Contrato, bem como a **Instrução Normativa nº 001/2011**, constante no site desta Secretaria de Saúde, para orientar os executores de contrato desta SES/DF, para elaboração de uma cartilha específica aos contratos de prestação de serviços de limpeza é necessária a manifestação da SINFRA quanto as necessidades e especificidades da contratação, por ser àquela unidade a responsável técnica da contratação.

E, ainda que: “A SUAG realizou questionamento junto à **Secretaria Adjunta de Gestão em Saúde, no processo 00480-00003998/2019-49, Despacho SUAG 29396989, quanto à responsabilidade de execução da conta vinculada**”.

Já a Diretoria Executiva do Fundo de Saúde do Distrito Federal, por meio do Despacho SES/FSDF 31651710, em relação à quinta recomendação, respondeu que: “É de competência da unidade gestora informar glosas a serem efetuadas referentes a depósitos trabalhistas em conta vinculadas. Cabe ressaltar que este Fundo de Saúde não tem a responsabilidade de realizar a gestão acerca dos referidos depósitos”.



A Diretoria de Instrução e Formalização de Atas, Contratos e Convênios, por meio do Despacho SES/SUAG/DFACC 31942350, respondeu que:

Informamos que esta DFACC/SUAG, orienta aos executores, a proceder consulta das normas abaixo relacionadas, como forma, também, de propiciar um adequado acompanhamento do contrato, bem como da Cartilha do Executor, disponível no Site da SES/DF.

- Portarias nº 29, de 25/02/2004, nº 125, de 30/04/2004 e nº 57, de 25/04/2011;
- Instruções Normativas nº 01, de 23/05/2011 e nº 02, de 23/05/2011;
 - Artigo nº 41 do Decreto nº 32.598 de 15/12/2010.
- Instrução Normativa nº 02/2008 - SLTI/MPOG, anexo IV, Guia de fiscalização dos contratos de terceirização, acolhido pelo TCDF, decisão 3209/2017;
- Portaria nº 170, de 11/04/2018, publicada no DODF nº 071, de 13/04/2018.
- Portaria nº 126, de 01/03/2019, publicada no DODF nº 046, de 11/03/2019.

Como não houve manifestação da Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde em relação às irregularidades apontadas, mantidas estão a evidência de auditoria e as recomendações.

Causa

Em 2018 e 2019:

Fiscalização e controles deficientes.

Consequência

Má prestação do serviço de limpeza;

Risco de prejuízo ao erário distrital.

Recomendação

1) Realizar tempestivamente a designação dos executores de contratos, bem como verificar se a designação do executor está dentro do limite de 03 (três) contratos, conforme preceitua os normativos, do contrário, deverá a Secretaria de Saúde realizar a adequação à legislação;



2) Elaborar, no prazo de 30 dias, circular ou cartilha com esclarecimentos e orientações sobre o papel de cada servidor frente às prestações de serviço e o que se esperar das empresas contratadas;

3) Adotar cronograma de visitas periódicas às diversas Unidades de Saúde como forma de supervisionar o trabalho dos executores setoriais do contrato, para verificação de sua atuação como executor, inclusive com a elaboração de relatórios indicando treinamento ou processo de responsabilização a esses servidores;

4) Instaurar procedimento administrativo com vistas a apurar responsabilização dos executores de contrato por ausência e/ou deficiência da fiscalização da execução dos contratos de prestação de serviço de limpeza, considerando as irregularidades apontadas neste Relatório e a não observância da Cartilha do Executor de Contrato;

5) Instituir, imediatamente, conta específica para as provisões relativas aos encargos trabalhistas - Conta Vinculada, conforme previsto na Lei Distrital nº 4.636/2011 e o Decreto nº 34.649/2013.

III - CONCLUSÃO

Conclui-se, com base no trabalho realizado, que o planejamento deficitário somado à deficiência dos estudos técnicos preliminares e à deficiência qualificação técnica do corpo funcional resulta em termo de referência falho sujeitando à suspensão da licitação por decisão do Tribunal de Contas e a consequência mais provável é que a contratação seja onerosa, desvantajosa e que não retrate a real necessidade da Secretaria de Saúde. Adicionalmente, a ineficiência da fiscalização contribui para que haja ilegalidades e irregularidades na execução contratual o que potencialmente gerará prejuízo ao erário distrital e a prestação de serviço de limpeza não será satisfatória.

Em face dos exames realizados e considerando as demais informações, foram constatados:



DIMENSÃO	SUBITEM	CLASSIFICAÇÃO
Planejamento da Contratação ou Parceria	1.1.1 e 1.1.2	Grave
Planejamento da Contratação ou Parceria	1.1.3	Média
Planejamento da Contratação ou Parceria	1.1.4 e 1.1.5	Grave
Planejamento da Contratação ou Parceria	1.1.6	Média
Planejamento da Contratação ou Parceria	2.1, 2.2, 2.3 e 2.4	Grave
Planejamento da Contratação ou Parceria	2.5	Média
Planejamento da Contratação ou Parceria	3.1	Grave

Brasília, 14/02/2020.

Diretoria de Auditoria de Contratações e Serviços-DATCS



Documento assinado eletronicamente pela **Controladoria Geral do Distrito Federal**, em 18/02/2020, conforme art. 5º do Decreto Nº 39.149, de 26 de junho de 2018, publicado no Diário Oficial do Distrito Federal Nº 121, quarta-feira, 27 de junho de 2018.



Para validar a autenticidade, acesse o endereço <http://saeweb.cg.df.gov.br/validacao> e informe o código de controle **2B3D3919.5BC446B6.6C676F21.6477C056**