

**TC 028.881/2016-8**

**Tipo:** Processo de contas anuais, exercício de 2015

**Unidade jurisdicionada:** Hospital das Forças Armadas, do Ministério da Defesa (HFA/MD)

**Responsáveis:** Eduardo Serra Negra Camerini (CPF 032.939.578-54), Gilberto Franco Pontes Netto (CPF 499.734.797-34), João Ricardo Poletti (CPF 921.215.277-53), Marco Antônio Gomes de Freitas (CPF 921.392.647-20) e Túlio Fonseca Chebli (CPF 329.222.216-87)

**Procurador ou advogado:** não há

**Interessados em sustentação oral:** não há

**Proposta:** audiência

## INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de processo de contas anuais do Hospital das Forças Armadas, do Ministério da Defesa (HFA), relativo ao exercício de 2015.
2. Em instruções anteriores, verificou-se a necessidade de diligenciar à Secretaria de Controle Interno do Ministério da Defesa (Ciset/MD) para obter cópia do Relatório de Auditoria de Acompanhamento 2/2016/GEAUD/CISET-MD, cujo objeto foi avaliar a gestão dos Próprios Nacionais Residenciais (PNRs) à disposição do HFA, bem como ao HFA para que informasse as providências adotadas para atender as recomendações decorrentes do referido trabalho e enviasse cópia dos processos de contratação 60550.0009998/2015-32 (dispensa de licitação 69/2015) e 60550.00324/2015-38 (dispensa de licitação 26/2015).
3. Após a análise da documentação constante das peças 25 a 41, verificou-se que o HFA demorou cerca de 21 meses para finalizar procedimento licitatório de serviços de natureza continuada, motivando as contratações emergenciais por dispensa de licitação 26/2015 e 69/2015.
4. Assim foi realizada nova diligência para obter os processos administrativos referentes aos pregões eletrônicos 9/2015, 18/2015 e 52/2015, documentos referentes à prestação dos serviços de lavanderia hospitalar no período de 7/3/2015 a 9/6/2015, termos aditivos referentes às duas últimas prorrogações do contrato 4/2009, e manifestação do fiscal do contrato 4/2009 sobre a necessidade de realizar novo procedimento licitatório (peça 45).
5. Em resposta, o HFA encaminhou as informações constantes das peças 50 a 60.

## EXAME TÉCNICO

6. A empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. foi contratada pelo HFA para o fornecimento de mão de obra para serviços de lavanderia com a utilização de 87 profissionais, por meio do contrato 4/2009, decorrente do pregão eletrônico 16/2008, e executou os serviços, no âmbito da avença, por 72 meses (de 1/4/2009 a 31/3/2015), incluindo a prorrogação excepcional prevista no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993.
7. Antes da finalização do quinto ano de execução do contrato 4/2009 (vigência até 31/3/2014), o HFA iniciou os procedimentos para a realização de novo processo licitatório, conforme autuação do processo 60.550.000.790/2014-32, em 27/1/2014, referente ao pregão eletrônico 9/2015 (peça 56, p. 490). Entretanto, o referido certame só foi realizado em 12/3/2015.

8. Nesse ínterim, por se tratar de prestação de serviços continuados, o HFA prorrogou excepcionalmente o contrato 4/2009, com respaldo no art. 57, § 4º, da Lei 8.666/1993, renovando a vigência contratual até 31/3/2015.

9. O PE 9/2015, realizado em 12/3/2015 (dezenove dias antes do fim da vigência excepcional do contrato 4/2009), restou fracassado pois (peça 59, p. 438-460):

9.1 a empresa Aqualav Serviços de Higienização Ltda., que ofertou melhor preço, não apresentou proposta corrigida no tempo concedido pelo pregoeiro. Conforme ata de realização do certame à peça 59, p. 448-450, a proposta enviada tinha as seguintes impropriedades:

a) não foram apresentadas planilhas de preços unitário e totais para os materiais/insumos e uniformes;

b) não foram apresentadas a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) ou documento apto a comprovar o Fator Acidentário de Prevenção (FAP) adotado pela empresa;

c) não foi informada a unidade federativa do Sindicato da Convenção Coletiva utilizada para elaboração das planilhas de mão de obra, sendo obrigatória a utilização da Convenção Coletiva do Distrito Federal;

d) o valor indicado para o item vale transporte divergia do praticado no Distrito Federal;

e) os valores indicados para os itens auxílio-alimentação, assistência médica mensal, auxílio funeral e plano odontológico divergiam dos acordados na Convenção Coletiva do Sindicato de Serviços do Distrito Federal (Sindiserviços-DF), sem que houvesse justificativa para os valores adotados;

f) divergência do valor de auxílio-alimentação indicado no “quadro dados específicos” (R\$ 110,00 por dia trabalhado) do indicado na coluna “B” do “quadro Módulo 2 – benefícios mensais e diários” (R\$ 455,00);

g) divergência de todos os salários das categorias com os vigentes na convenção coletiva do Sindiserviços-DF;

h) os salários indicados para supervisor/encarregado de lavanderia e almoxarife eram inferiores ao piso das categorias;

i) a quantidade de dias trabalhados no mês para a jornada de 12x36 horas estava errado;

j) necessidade de utilizar com salário de referência para o cálculo do adicional de insalubridade o salário base da categoria; e

k) necessidade de justificar ou corrigir o percentual de insalubridade (40%) da categoria camareiro noturno com jornada 12x36, bem como do percentual de adicional noturno (35%).

9.1.1 depois de listar as divergências encontradas, o pregoeiro encerrou a sessão às 17:20 e abriu prazo para a empresa fazer as correções até às 9:00 do dia seguinte. No entanto, a proposta corrigida não foi entregue via sistema (peça 59, p. 450).

9.1.2 reaberto o pregão, a empresa argumentou ter ligado para o HFA, após encaminhar a proposta via sistema, para confirmar o recebimento. O pregoeiro abriu prazo de cinco minutos para a empresa se manifestar, intervalo no qual ela encaminhou a proposta corrigida, no entanto, o pregoeiro inabilitou a empresa sob o argumento de que o prazo de cinco minutos foi concedido para a empresa se manifestar sobre não ter encaminhado a proposta e não para entrega-la (peça 59, p. 452).

9.1.3 após a inabilitação, a empresa Aqualav Serviços de Higienização Ltda. apresentou recurso (peça 59, p. 496-505), que foi indeferido pelo pregoeiro, decisão ratificada pelo ordenador de despesa.

9.2 a empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda., que ofertou a segunda melhor proposta, foi inabilitada por não ter apresentado quitação das obrigações fiscais; e

9.3 a terceira empresa participante do certame, Multimax Comercio e Serviços Ltda. – ME, declinou de apresentar proposta.

10. Assim, não houve empresa vencedora do certame e o PE 9/2015 foi republicado sob o número 18/2015, em 10/4/2015, conforme extrato de publicação no Diário Oficial da União (DOU) à peça 59, p. 666.

11. As empresas interessadas em participar do novo certame fizeram vários questionamentos ao Hospital, demonstrando falhas no termo de referência da contratação, entre as quais, as planilhas de preços não deixavam claro: quem forneceria os materiais necessários para o concerto/reparo das peças de enxoval; quem forneceria os produtos e acessórios de limpeza de superfícies; quem seria responsável pelo fornecimento de carrinhos de transporte de roupas (peça 59, p. 672-706).

12. Em 17/4/2015, a empresa Servegel pediu a impugnação do edital em razão de o instrumento convocatório exigir: documento de habilitação não previsto na Lei de Licitações (item 8.2.5.1 – Alvará sanitário/licença de funcionamento emitido pelo órgão de vigilância sanitária); comprovação técnica incompatível com o objeto do contrato, pois o item 8.2.5.2.3 exigia comprovação em serviços de lavanderia, mas o objeto licitado era a locação de mão de obra.

13. A empresa também arguiu que as planilhas de custos e formação de preços não consideraram a escala de trabalho de 12 x 36 horas (Súmula 444 do Tribunal Superior do Trabalho) e, as planilhas de custos não consideraram todos itens componentes do uniforme/equipamentos de proteção individual (peça 59, p. 708-724).

14. No julgamento da impugnação, a pregoeira considerou que (peça 60, p. 7-8):

a) a descrição do objeto da licitação poderia conduzir a interpretações incorretas acerca do objeto, portanto, era necessário proceder ao reestudo do edital para adequá-lo (peça 60, p. 7);

b) o edital também deveria ser retificado para diferenciar as exigências de capacidade técnica-operacional das de técnica-profissional (peça 60, p. 8); e

c) as planilhas de custos deveriam considerar a escala de trabalho de 12 x 36 horas (peça 60, p. 8), bem como conter todos os custos decorrentes da contratação (peça 60, p. 8).

15. Assim, foi aceita a impugnação apresentada pela empresa e o certame foi suspenso em 18/4/2015 (peça 60, p. 8).

16. Consta à peça 60, p. 29, nota para Boletim Interno 5/SL-2015, de 27/8/2015, na qual o chefe da subseção de licitação informa que foram verificadas diversas inconsistências no edital do pregão 18/2005 que necessitavam ser sanadas pelo setor requisitante, razão pela qual o processo de licitação deveria ser revogado. A revogação foi publicada no DOU em 3/9/2015 (peça 60, p. 31).

17. Em decorrência do fracasso do PE 9/2015, da suspensão do PE 18/2015 e, posteriormente, de sua revogação, e da suspensão do PE 52/2015, a empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais Ltda. continuou prestando os serviços após o fim da vigência excepcional do contrato 4/2009:

a) no período de 1/4/2015 a 9/6/2015, sem cobertura contratual, conforme termos reconhecimento de dívidas à peça 51, p. 201 e 227, considerando que o contrato 4/2009 teve sua vigência excepcional encerrada em 31/3/2015; e

b) no período de 10/6/2015 a 31/3/2016, por meio das dispensas de licitação 26/2015 (contrato 13/2015) e 69/2015 (contrato 40/2015), pelas quais a empresa foi contratada para prestar os serviços de lavanderia.

18. Os documentos e informações pertinentes à primeira contratação emergencial, dispensa de licitação 26/2015, contrato 13/2015, constam das peças 26 a 32.

19. De acordo com a justificativa da dispensa 26/2015 (peça 31, p. 72-87, item 4.4), a contratação direta foi necessária em decorrência do encerramento do contrato 4/2009 e por não haver tempo hábil para a realização dos atos administrativos necessários a conclusão do certame que, à época da dispensa licitatória, “estava na fase de adequação do edital às recomendações feitas pela Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa” (Conjur/MD).

20. Entretanto, a leitura atenta das considerações feitas no item 4.5 da justificativa de dispensa de licitação, especificamente nos subitens 4.5.6 e 4.5.7, reproduzidos a seguir, demonstram que não foram as recomendações feitas pela Conjur que demandaram ajustes no certame (peça 31, p. 74):

(...)

4.5.5 Em 10/4/2015, o pregão foi republicado e renumerado para o PE 18/2015, com abertura prevista para 23/4/2015, conforme possibilita a legislação, no entanto foi novamente impugnado em 17/4/2015.

4.5.6 Nesta impugnação **foram exigidas novas adaptações e maiores esclarecimentos técnicos no Edital para que a contratação seja estabelecida**. A impugnação foi acolhida por esta Administração em 22/4/2015 e o **Pregão foi imediatamente suspenso, devido à complexidade das modificações necessárias**, tendo sido divulgado no DOU em 24/4/2015.

4.5.7 A Subseção de Licitação encaminhou para o Setor de Rouparia e Lavanderia – SRL em 24/4/2015 parte **solicitando avaliação técnica e adaptações no Projeto Básico, para nova avaliação da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa**, o que demonstra a impossibilidade de finalização do processo para regularizar a prestação de serviço de lavanderia no HFA e gerou o caráter emergencial por dispensa de licitação que se trata este documento. (grifos acrescidos)

(...)

21. Consta nos autos apenas as páginas ímpares do Parecer 00108/2015/Conjur-MD/CGU/AGU (embora a numeração na borda superior das páginas esteja corretamente sequenciada), que avaliou o PE 9/2015, de fevereiro de 2015, antes da realização do certame (PE 9/2015), no qual foram feitas várias recomendações, entre as quais destacam-se:

a) justificar o motivo de agrupar na contratação serviços com fornecimento de materiais (peça 59, p. 7);

b) juntar aos autos do processo administrativo relatório idôneo do planejamento que dimensionou o quantitativo da contratação (peça 59, p 8);

c) elaborar planilhas de custo e formação de preços nos moldes previstos na IN/SLTI 2/2008;

d) juntar aos autos pesquisa de preços dos insumos, uniformes e materiais empregados na execução dos serviços, bem como as planilhas de composição elaboradas pela Administração, em vista de refletir os parâmetros a serem utilizados para a avaliar a compatibilidade das propostas ofertadas pelos licitantes com os preços praticados no mercado (peça 59, p. 8); e

e) descrever de forma correta o objeto da licitação, em consonância com o Termo de Referência, discriminando aquilo que será adquirido e os serviços que deverão ser prestados efetivamente (peça 59, p. 13).

22. Consta à peça 59, p. 18-22, certidão informando que foram atendidas todas as recomendações feitas no Parecer 00108/2015/Conjur-MD/CGU/AGU, ratificada pelo ordenador de despesas em 25/2/2015.

23. Quanto à segunda contratação emergencial (dispensa de licitação 69/2015), conforme justificativas à peça 35, p. 21, ante as inconsistências do PE 18/2015 (impugnado) foi necessário fazer novo termo de referência para a contratação dos serviços de lavanderia, o que resultou na publicação do PE 52/2015.

24. Na fase de habilitação do referido certame, a empresa que ofertou melhor preço, Brasfort Administração e Serviços Gerais, apresentou certidão de acervo técnico de pessoa física para comprovar capacidade técnica na prestação de serviços de lavanderia hospitalar. No entanto, a capacidade técnica da profissional referia-se a contrato com outra empresa (peça 61, p. 11).

25. A Brasfort argumentou que o Conselho Regional de Administração do Distrito Federal (CRA-DF) emitia acervo técnico apenas para os profissionais, não para as empresas. Acrescentou também, que o documento apresentado era hábil para comprovar a capacidade técnica da empresa, nos termos do Acórdão 1443/2014 – TCU – Plenário (peça 61, p. 9).

26. Assim, o pregão foi suspenso, em 6/11/2015, para diligências e consulta à Ciset-MD e, posteriormente, à Conjur (18/11/2015), sobre a possibilidade de aceitar ou não acervo técnico do profissional em detrimento do da empresa.

27. Após as manifestações da Ciset-MD e da Conjur, a empresa Brasfort foi inabilitada.

28. A segunda colocada, empresa Lavebras Gestão de Têxteis S.A., foi convocada a apresentar sua proposta (peça 61, p. 12). Entretanto, foram necessárias algumas correções nas planilhas e envio de documentos que comprovassem os critérios adotados na formulação dos preços unitários, realizadas no período de 27/11 a 10/12/2015, bem como a substituição de documentos referentes à fase de habilitação (peça 61, p. 12-23).

29. O certame foi homologado em 25/1/2016. Assim, o processo de contratação iniciado em 27/1/2014, com o pregão 9/2005, foi concluído 23 meses depois.

30. A vigência da dispensa de licitação 26/2015 expirou em 6/12/2015, à época o PE 52/2015 ainda não havia sido finalizado, motivando a celebração da segunda contratação emergencial, dispensa de licitação 69/2015.

### **ANÁLISE**

31. As informações consignadas nos autos demonstram que o HFA demorou treze meses para planejar e realizar o PE 9/2015, além de a data da realização do certame, 12/3/2015, ter sido muito próxima ao fim da vigência excepcional do contrato 4/2009 (31/3/2015). Dessa forma, o HFA assumiu o risco de, em decorrência de eventuais problemas na realização do pregão 9/2015, ficar sem cobertura contratual para a execução dos serviços.

32. A demora na realização do certame contribuiu para que o Hospital permitisse que a empresa Juiz de Fora Serviços Gerais prestasse os serviços de mão de obra especializada, no período de 1/4/2015 a 9/6/2015, sem cobertura contratual, conforme termos de reconhecimento de dívida à peça 51, p. 201 e 227, em inobservância ao disposto no art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993, que considera nulo e sem nenhum efeito contrato verbal com a Administração que não se enquadre no regime de adiantamento.

33. A excessiva demora na conclusão do certame licitatório também ocasionou a necessidade de realizar a contratação emergencial da empresa Juiz de Fora Serviços Gerais por meio das dispensas de licitação 26/2015 (de 10/6/2015 a 6/12/2015) e 69/2015 (de 10/12/2015 a 31/3/2016).

34. As dúvidas encaminhadas pelas empresas interessadas em participar do PE 18/2015 à comissão, exemplificadas no item 11 desta instrução, expuseram fragilidades no instrumento convocatório (republicação do PE 9/2015), que ocasionaram a revogação do certame e a confecção de novo edital e termo de referência (PE 52/2015).

35. Nos pregões 9/2015 e 18/2015, os serviços de lavanderia, conforme descrito no objeto do certame, incluíam (peça 62):

- a) fornecimento de produtos saneantes utilizados no processamento de roupas;
- b) coleta e transporte da roupa suja até a unidade de processamento;
- c) recebimento, pesagem, separação e classificação da roupa suja;
- d) lavagem, centrifugação, secagem, calandragem/prensagem/passadoria da roupa limpa;
- e) separação, dobra, embalagem, armazenamento, transporte e distribuição da roupa limpa;
- f) controle permanente das peças distribuídas para as unidades de destino bem como a responsabilidade pela guarda e zelo das roupas limpas, quando fora da unidade de processamento, pelo serviço de camareiros; e

g) confecção de pequenas peças (fronhas, capas de traveseiros, babadores, foco de tecido para a odontologia entre outros itens, sempre que for requisitado e julgado necessário pela Contratante) e reparos quando necessário pelo serviço de costuraria.

36. Entretanto, o termo de referência dos PEs 9/2015 e 18/2015 ampliava o objeto da contratação, conforme excertos a seguir, sem, contudo, incluir nas planilhas de composição de preço todos os itens necessários à prestação do serviço:

4.4.2.1.1.2. A coleta será feita **com a utilização de carrinhos tipo “container” com tampa**, lavável, com drenos para eliminação de líquido e devidamente identificados, os quais não devem servir à distribuição de roupas limpas.

(...)

4.4.2.5.1.3 Confecção de pequenas peças tais como (...)

5.2.3.7 Estabelece-se que nos procedimentos de higienização e desinfecção de roupas sejam utilizados maquinários dotados de dosadores automáticos, capazes de garantir que o processamento de desinfecção e higienização seja preciso e controlado, **os equipamentos de dosagem deverão ser fornecidos em conjunto com os produtos saneantes pela Contratada**, sendo vedado o despejo manual dos produtos nos processos de lavagem.

5.2.3.9 A Contratada **deverá instalar, manter, reparar e trocar, quando necessário, filtro de pré-lavagem junto à tubulação** de entrada de água para uso dos equipamentos da Lavanderia.

5.2.10.2 Deverá a Contratada, caso não exista no local, **instalar extintores de espuma** no setor de Rouparia e Separação;

5.2.10.3 Na área de acabamento e perto das lavadoras, caso não exista, a Contratada **deverá instalar extintores de CO2**.

5.2.11.19. Caberá a Contratada a arrumação e manutenção das áreas físicas que lhe forem disponibilizadas para desenvolver suas atividades; mantendo-as em perfeito estado de conservação. Deverá fazer desinfecção com hipoclorito de sódio a 1% das áreas físicas e realizar o tratamento, quando solicitado pelo fiscal, do piso de alta resistência da área limpa com a aplicação de seladoras apropriadas e brilho.

[será responsabilidade da contratada]

5.2.11.21 Fornecer todo o material necessário para realização da limpeza na área ocupada.

37. Os Apêndices I – Planilha de custo de serviços e II – Modelo de Proposta/ Planilha de custos e formação de preços dos PEs 9/2015 e 18/2015 não permitiam orçar itens como os carrinhos de transporte, extintores de incêndios, tecidos e aviamentos para confecção das peças de enxoval, para os quais sequer foi detalhado os quantitativos (peça 59, p. 153- 170 e 587-622).

38. Desta forma, o edital e o termo de referência dos PE 9/2015 e 18/2015 não tinham condições de regular a contratação pretendida, evidenciando falha no planejamento da contratação e na confecção do instrumento balizador dela, embora o HFA tenha demorado treze meses para realizar o primeiro certame (PE 9/2015).

39. As falhas foram corrigidas para a realização do PE 52/2015 e o objeto do contrato passou de “prestação de mão de obra exclusiva para o serviço de lavanderia hospitalar, de natureza continuada” (peça 59, p. 119) para “terceirização abrangendo serviços de hotelaria, costuraria, almoxarifado e lavagem de roupa hospitalar com fornecimento de insumos e carro de transporte de rouparia” (peça 54, p. 80).

40. As contas do exercício de 2015 dos Srs. Túlio Fonseca Chebli e Gilberto Franco Pontes Netto foram ressalvadas pela Ciset-MD pelas seguintes ocorrências (peças 5 e 7):

2.5.1 Falhas na elaboração de pesquisas de preços de referências para as licitações;

2.5.4 Prestações de serviço de lavanderia e fornecimento de gases medicinais sem cobertura contratual;

2.5.5 Realização de contratações emergenciais sucessivas para o mesmo objeto, extrapolando o limite legal previsto.

41. Diverge-se do OCI quanto à ressalva das contas do Sr. Gilberto Franco Pontes Netto, pois os pagamentos de serviços sem cobertura contratual relacionados na Matriz de Responsabilização (peça 7) pela Ciset decorreram de dois tipos de serviços, o primeiro referente à prestação de serviços de lavanderia no período 7/3/2015 a 9/6/2015, e o segundo referente ao fornecimento de gases medicinais pela empresa, conforme notas de cobrança 81587963 (1/4/2015) e 81632039 (1/5/2015).

42. Na ocasião do fornecimento de gases medicinais, cujas notas de cobrança datam de 1º/4 e 1º/5/2015, o Sr. Gilberto Franco Pontes Netto não era diretor do HFA, seu exercício na função iniciou-se em 12/5/2015, assim não cabe responsabilizá-lo pela irregularidade.

43. Quanto aos serviços de lavanderia, a prestação sem respaldo contratual ocorreu no período de 7/3 a 9/6/2015, assim, quando o Sr. Gilberto Franco Pontes Netto assumiu a direção do Hospital, a irregularidade já estava em curso.

44. Deve-se ponderar também que, em 22/5/2015, dez dias após o Sr. Gilberto Franco Pontes Netto assumir o cargo de diretor, foi iniciado o processo 60.550.000.324/2015-38 referente à contratação emergencial de serviços de lavanderia por meio da dispensa de licitação 26/2015 (peça 26, p. 3).

45. Portanto, o Sr. Gilberto Franco Pontes Netto procurou os meios para regularizar a situação encontrada dentro das determinações legais, pois, na ocasião da dispensa de licitação 26/2015, o processo licitatório estava suspenso em decorrência da impugnação do PE 18/2015 e os serviços de lavanderia eram essenciais para o funcionamento do Hospital.

46. Entende-se que a contratação emergencial, dispensa de licitação 26/2015, era necessária e decorreu de falhas no planejamento da contratação iniciada em 27/1/2014 (PEs 9/2015 e 18/2015) pois, conforme jurisprudência desta Corte, quando a situação fática exige a dispensa por situação emergencial, o gestor não pode deixar de adotá-la:

Acórdão 1022/2013-TCU-Plenário, de relatoria da Ministra Ana Arraes, citando o Acórdão 1.667/2008 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Ubiratan Aguiar

Se a situação fática exigir a dispensa por situação emergencial, mesmo considerando a ocorrência de falta de planejamento, não pode o gestor deixar de adotá-la, pois se assim proceder responderá não apenas pela falta de planejamento, mas também pelos possíveis danos que sua inércia possa causar.

Acórdão 2240/2015 – TCU – 1ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, citando o Acórdão 46/2002 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar

A dispensa de licitação também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. Nessas situações, contudo, o reconhecimento da situação de emergência não implica convalidar ou dar respaldo jurídico à conduta omissiva do administrador, a quem cabe a responsabilidade pela não realização da licitação em momento oportuno.

47. É entendimento desta Corte ser possível a contratação direta mesmo quando a situação de emergência decorre da falta de planejamento, cabendo analisar, para fins de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou as providências cabíveis em tempo (Acórdãos 3521/2010 – TCU – 2ª Câmara e 285/2010 – TCU – Plenário, ambos de relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

48. Igualmente, há jurisprudência neste Tribunal contrária à imputação de responsabilidade ao gestor por contratação emergencial quando o fato gerador da situação foi a não conclusão, em tempo hábil, de licitação em curso antes do fim da vigência de contrato anterior e existe, no contrato emergencial, cláusula resolutiva que prevê a sua rescisão após a conclusão do procedimento licitatório (Acórdão 1872/2010 – TCU – 1ª Câmara, de relatoria do Ministro Weder de Oliveira).

49. Assim, entende-se não ser possível atribuir responsabilidade ao Sr. Gilberto Franco Pontes Netto pela contratação emergencial ter sido motivada por falhas no planejamento das contratações do HFA, pois adotou as medidas exigidas na ocasião, ou seja, providenciou a contratação emergencial para que os serviços continuassem sendo prestados, pois não havia contrato vigente e os serviços de lavanderia eram essenciais para o funcionamento do Hospital, evitando eventual dano advindo da interrupção dos serviços, bem como encerrou, quando possível, a prestação de serviços sem respaldo contratual.

50. Entretanto, tal juízo não é cabível no caso do Sr. Túlio Fonseca Chebli. Foi durante sua gestão que transcorreu o período de planejamento do PE 9/2015 e a revogação do certame subsequente, PE 18/2015, republicação do PE 9/2015.

51. Conforme já relatado nesta instrução, a revogação do PE 18/2015 deveu-se as falhas no termo de referência da contratação, a exemplo da inclusão de itens como carrinhos de transportes de roupas e insumos utilizados na prestação do serviço, sem contudo adequar previamente os instrumentos de contratação às exigências do novo objeto.

52. Os setores envolvidos na contratação de serviços de lavanderia tinham conhecimento da necessidade de novo procedimento licitatório desde 14/1/2014 (peça 51, p. 155).

53. A manifestação do fiscal do contrato 4/2009, datada de 3/2/2014, evidencia que na referida data a Comissão Permanente de Licitação já conduzia procedimentos administrativos referentes à contratação, bem como pretendia ampliar o objeto para que este englobasse a manutenção de maquinário e fornecimento de insumos (peça 51, p. 143).

54. Assim, o caso em análise nestes autos demonstra negligência na condução de procedimento licitatório, cabendo a audiência do Sr. Túlio Fonseca Chebli, dirigente máximo do

HFA, no período de 22/3/2012 a 11/5/2015, por culpa *in vigilando*, em razão de a excessiva demora na realização do PE 9/2015, bem como pelas fragilidades no planejamento dos PEs 9/2015 e 18/2015, fatos que resultaram na necessidade de contratação emergencial relativa à dispensa 26/2015.

55. No caso da prestação de serviços sem respaldo contratual, o Sr. Túlio Fonseca Chebli deveria ter adotado providências para realizar a contratação emergencial, mesmo a emergência tendo sido fruto de falhas no planejamento, conforme preceitua o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, motivando sua audiência.

56. A inércia na adoção das medidas cabíveis resultou na prestação de serviços pela empresa Juiz de Fora de Serviços Gerais sem respaldo contratual, em inobservância ao disposto no art. 60 da Lei 4.320/1964, cabendo a audiência do responsável por haver permitido a execução dos serviços de lavanderia sem respaldo contratual.

57. Embora, as contas em exame sejam do exercício de 2015, cabe registrar que em consulta realizada ao portal da transparência, em 27/8/2018, verificou-se que o HFA celebrou, com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993, seis contratações no exercício de 2014.

58. Destas, as contratações diretas da TR Refeições Industriais (dispensas de licitação 38/2014 e 81/2014) foram objeto de auditoria de conformidade no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), cujo objetivo foi detectar a ocorrência de irregularidade em contratações públicas selecionadas a partir de classificação de riscos realizada por modelo probabilístico de análise de dados (TC 029.536/2016-2).

59. Naqueles autos, foram constatadas várias irregularidades, a exemplo de quantitativos superestimados, ausência de pesquisa de preços e omissão no dever de planejar adequadamente os processos licitatórios. O Acórdão 1835/2017 –TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, determinou a audiência dos responsáveis, incluindo, a do Sr. Túlio Fonseca Chebli, nos seguintes termos:

(...)

9.1.9. Túlio Fonseca Chebli, na condição de diretor do Hospital Forças Armadas, por:

9.1.9.1. ter firmado os contratos 17 e 31, ambos de 2014, baseado em quantitativos superestimados de demanda, verificado nos Contratos 17 e 31, ambos de 2014, em afronta ao disposto nos arts 7º, §4º, 15, §7º, inciso II, da Lei 8.666/1993;

9.1.9.2. não ter verificado se havia pesquisa recente de preço junto a fornecedores e se ela era compatível com os preços de mercado, podendo ter propiciado a contratação por preços maiores que os de mercado, verificado nas dispensas de licitação 36 e 81, ambas de 2014, em afronta ao disposto no arts. 15, inciso V, 26, parágrafo único, incisos II e III, e 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993;

9.1.9.3. omitir-se no dever de planejar adequadamente os processos licitatórios, o que propiciou a realização de contratação direta, cuja emergência decorreu da falta de planejamento adequado das aquisições e de providências tempestivas para a realização de certame para o fornecimento requerido, em afronta ao disposto no art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993;

9.1.9.4. promover o chamamento público nº 1/2014, em flagrante oposição ao disposto no §8º do art. 22 da Lei de Licitações e Contratos;

(...)

60. No que concerne à segunda contratação emergencial, conforme já mencionado no item 30 desta instrução, ao fim da contratação emergencial 26/2015 (6/12/2015), o PE 52/2015 estava suspenso para diligências à Ciset e a Conjur, razão pela qual foi celebrado novo contrato emergencial (69/2015, para o período de 10/12/2015 a 31/3/2016).

61. De acordo com a jurisprudência desta Corte, o art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993 dispõe que os contratos formalizados mediante dispensa de licitação por situação emergencial devem ter sua duração limitada a 180 dias, e que a formalização de novo contrato nos mesmos termos do primeiro constitui prorrogação do primeiro, situação vedada pelo referido dispositivo (Acórdão 154/2017 – TCU – Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

62. Importante destacar os ensinamentos de Marçal Justen Filho quanto à duração de contrato emergencial:

Por outro lado, não se pode descartar de modo absoluto a possibilidade de situações concretas em que a eliminação do risco de dano envolva uma atuação que ultrapassará necessariamente o prazo de 180 dias.

(...) a prorrogação dos prazos contratuais, ainda que indesejável, não pode ser proibida em termos absolutos. Neste ponto, a lei deve ser interpretada em termos. A prorrogação poderá ocorrer, dependendo das circunstâncias supervenientes.

(...)

A autoridade responsável deve formalizar nos autos do procedimento administrativo as razões para eventual prorrogação do prazo de 180 dias na execução do contrato ou para a adoção de solução de cunho satisfativo. Esse tipo de solução será válida e admissível quando for evidenciado que toda a diligência possível foi aplicada na execução do contrato e que a eliminação da situação emergencial não foi viável por razões alheias à vontade das partes. *In* Justen Filho, Marçal, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ed. ver, 17, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 486/487.

63. No caso da dispensa de licitação 26/2015, foram adotadas as providências para elaboração de novo processo licitatório (PE 52/2015) dentro dos 180 dias de vigência da contratação emergencial, bem como o certame foi realizado em 29/10/2015, 38 dias antes do fim da dela (6/12/2015).

64. A suspensão do PE 52/2015 para realização de diligência mostrou-se medida proporcional ao risco que se pretendia evitar, ou seja, a postergação da contratação em decorrência de eventual recurso pela inabilitação de uma das empresas participantes.

58. Ante a inexistência de contratação decorrente de procedimento licitatório e a necessidade inadiável dos serviços de lavanderia, coube ao Sr. Gilberto Franco Pontes Netto celebrar novo contrato emergencial, 40/2015 (dispensa de licitação 69/2015). Portanto, não cabe ressalva às contas dele em razão da celebração dos contratos emergenciais 13/2015 e 40/2015.

59. A Orientação Normativa 11/2009 da Advocacia-Geral da União prevê expressamente que, concomitantemente com a contratação direta, deverá ser apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese em que quem lhe deu causa deverá ser responsabilizado na forma da lei.

60. A Lei 8.112/1990 por sua vez, ao tratar do procedimento administrativo disciplinar, prevê expressamente no art. 143 que a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

61. As informações consignadas nos autos permitem concluir que não foram adotadas as providências para apurar os fatos motivadores da segunda contratação emergencial, assim, será proposta realizar a audiência do Sr. Gilberto Franco Pontes Netto para que apresente razões de justificativas para não ter apurado eventuais responsabilidades pela demora na conclusão de certame que motivou a dispensa de licitação 26/2015.

## **CONCLUSÃO**

62. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” fundamentam a realização de audiência dos Srs. Túlio Fonseca Chebli e Gilberto Franco Pontes Netto, nos termos dos art. 10, §1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU (itens 47-49 e 59, respectivamente).

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

63. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo realizar as audiências, especificadas a seguir, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, os responsáveis apresentem razões de justificativa:

a) Sr. Gilberto Franco Pontes Netto, CPF 499.734.797-34, diretor do Hospital das Forças Armadas no período de 12/5/2015 a 18/12/2015, por não ter adotado medidas para apurar eventuais responsabilidades decorrentes da excessiva demora em concluir processo licitatório de serviços de lavanderia, que ocasionou a contratação direta, por meio da dispensa de licitação 26/2015, em decorrência de falhas no planejamento das contratações do Hospital das Forças Armadas, em afronta ao disposto no art. 143, da Lei 8.112/1990 c/c a Orientação Normativa 11/2009 da Advocacia-Geral da União;

b) Sr. Túlio Fonseca Chebli, CPF 329.222.216-87, diretor do Hospital das Forças Armadas no período de 22/3/2012 a 11/5/2015, por:

b.1) culpa *in vigilando*, em razão da excessiva demora de procedimento licitatório para a contratação e serviços de lavanderia, processo 60.550.000.790/2014-32 (PE 9/2015), o que ocasionou a contratação emergencial dos aludidos serviços, por meio da dispensa de licitação 26/2015, configurando falha no planejamento de contratações do Hospital, em inobservância aos princípios constitucionais da eficiência e da transparência, e ao dever de planejar e licitar, conforme art. 37, *caput* e inciso XXI da Constituição Federal de 1988 c/c os arts. 2º e 3º da Lei 8.666/1993;

b.2) não adotar medidas para a contratação emergencial de serviços de lavanderia após o insucesso do PE 9/2015 e ante a inexistência de contrato vigente para prestação dos serviços, em inobservância ao art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993; e

b.3) permitir a execução de serviços sem respaldo contratual, em inobservância ao disposto no art. 60, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.

SecexDefesa, Didem, em 26 de outubro de 2018

*(Assinado eletronicamente)*

Késia Priscila Carvalho de Souza, CCSA  
AUFC – Mat. 10209-1