



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Fls.: 646  
Proc.:30038/12  
Rubrica

**Processo:** nº 30.038/2012 (g)

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

**Assunto:** Licitação – Pregão Eletrônico por Ata de Registro de Preços

**Valor:** R\$ 167.040.000,00

**Ementa:** Pregão Eletrônico por Ata de Registro de Preços n.º 170/2012-SES. Objeto aquisição de Unidades Modulares de Assistência à Cidadania com Portabilidade-UMAC. Decisão n.º 2.438/2013, conhecendo do pedido de reexame do MPC/DF, sem efeito suspensivo. Aviso do TCU, encaminhando cópia do Acórdão n.º 2.470/2013, por meio do qual determinou à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF que se abstenha de empregar recursos da União para o pagamento de despesas relacionadas com o Contrato n.º 161/2012, ou qualquer outro ajuste decorrente do Pregão Eletrônico n.º 170/2012-SES/DF. Despacho Singular n.º 154/2014-CRR, contendo, entre outras providências, a suspensão cautelar de pagamentos de contratos decorrentes do Pregão Eletrônico por Ata de Registro de Preços n.º 170/2012-SES; bem como determinações à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF. Decisão n.º 959/2014, referendando o DS n.º 154/2014-CRR, e concedendo à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF a prorrogação de prazo, conforme requerido. Documento da Procuradoria-Geral do Distrito Federal (PGDF), com pedido de sustentação oral.

. A SEACOMP, ao examinar a documentação acostada aos autos, sugere ao Tribunal que: (1) conheça do documento como recurso nominado, contra os termos do DS n.º 154/2014-CRR, referendado pela Decisão n.º 959/2014, sem efeito suspensivo, dada a natureza cautelar do dispositivo atacado; (2) dê ciência à recorrente de que o recurso carece de apreciação de mérito.

. O Ministério Público de Contas do Distrito Federal, por seu turno, opina por que o Tribunal (1) conheça do pleito da PGDF como se recurso nominado fosse, sem efeito suspensivo; (2) delibere a respeito dos pedidos de fls. 527, 528 e 530/532; (3) dê ciência à recorrente e à jurisdicionada da decisão que vier a ser prolatada; (4) devolva os autos à SEACOMP, para proceder a inspeção *in loco*.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Fls.: 647  
Proc.:30038/12  
Rubrica

- . **VOTO parcialmente convergente com os pareceres.**
- . **Voto de Vista do Conselheiro PAULO TADEU divergente, defendendo que havendo demanda judicial com objeto idêntico ao examinado no feito, o Tribunal deve determinar o sobrestamento do processo até o deslinde da questão na via judicial.**
- . **Ratificação do Voto apresentado.**

## RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame do edital de Pregão Eletrônico por Ata de Registro de Preços n.º 170/2012-Pregão/SES, cujo objeto é a eventual aquisição de **Unidades Modulares de Assistência à Cidadania com Portabilidade-UMAC** para a **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF**. A Unidade Técnica registra que o Aviso de Licitação foi publicado no DODF de **24/08/2012** (fl. 2), ressaltando que o certame foi realizado no dia **20/09/2012**, sagrando-se vencedora a empresa **Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda.**, com o preço de **R\$ 3.480,00 (três mil, quatrocentos e oitenta reais)** o m<sup>2</sup>, perfazendo o valor total da Ata o montante de **R\$ 167.040.000,00** (fl. 55).

Na Sessão Ordinária n.º 4.679, de 8/04/2014, submeti o feito à apreciação plenária, com **Voto** cuja parte dispositiva encontra-se assim expressa:

*I - conheça do pleito da Procuradoria Geral do Distrito Federal de fls. 515/516 como se recurso inominado fosse, contra os termos do Despacho Singular n.º 154/2014, referendado pela Decisão n.º 959/2014, sem efeito suspensivo, uma vez que se insurge contra decisão que concedera medida cautelar;*

*II - com fulcro no que dispõe o § 6º do art. 200 do Regimento Interno desta Corte Contas, com a redação dada pela Emenda Regimental n.º 38, de 05.09.2013, conceda à **Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF** e à **Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda.** a prorrogação de prazo por 30 (trinta) e 20 (vinte) dias, respectivamente, conforme requerido, a contar da ciência desta decisão, para atendimento da diligência de que trata o Despacho Singular n.º 154/2014-CRR, referendado pela 959/2014;*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Fls.: 648  
Proc.: 30038/12  
Rubrica

**III - defira o pedido de fornecimento de cópia dos autos formulado pelo representante legal da empresa *Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda.*, consoante a petição de fls. 530/531, subscrita pelo advogado **AUGUSTO CÉSAR J. DE SOUSA – OAB/DF nº 2.995**;**

**IV - autorize a ciência da decisão que vier a ser adotada à Procuradoria Geral do Distrito Federal, com alerta de que o recurso ainda carece de apreciação quanto ao mérito;**

**V - devolva os autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências de estilo.**

Na aludida Sessão Ordinária, o ilustre Conselheiro PAULO TADEU pediu vista do processo, sendo, por consequência, adiado o julgamento da matéria versada nestes autos, nos termos da Decisão nº 1.565/2014 (fl. 630):

"1) de acordo com o voto do Relator:

1.a) com fulcro no que dispõe o § 6º do art. 200 do Regimento Interno desta Corte Contas, com a redação dada pela Emenda Regimental nº 38, de 05.09.2013, conceder à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF e à Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda. a prorrogação de prazo por 30 (trinta) e 20 (vinte) dias, respectivamente, conforme requerido, a contar da ciência desta decisão, para atendimento da diligência de que trata o Despacho Singular nº 154/2014-CRR, referendado pela 959/2014;

1.b) deferir o pedido de fornecimento de cópia dos autos formulado pelo representante legal da empresa Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda., consoante a petição de fls. 530/531, subscrita pelo advogado AUGUSTO CÉSAR J. DE SOUSA – OAB/DF nº 2.995;

**2) conceder vista dos autos ao Conselheiro PAULO TADEU, ficando adiado o julgamento dos itens I, IV e V do voto do Relator". (grifei)**

Em seu Voto de Vista (fls. 636/644), o ilustre Revisor diverge do Voto que lancei, defendendo a tese de que "havendo demanda judicial com objeto idêntico ao examinado em feitos de controle externo, a Corte deve determinar o sobrestamento do processo até o deslinde da questão na via judicial".

Transcrevo, a seguir, os argumentos apresentados pelo ilustre Conselheiro PAULO TADEU:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Fls.: 649  
Proc.:30038/12  
Rubrica

"Conforme demonstrado nos autos, tramita na 3ª Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal a Ação Civil Pública (ACP) movida pelo Ministério Público do Distrito Federal em face do Distrito Federal e da Empresa Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda. (Processo nº 2014.01.1.003576-9). Naquele processo, o autor pede a suspensão do repasse de recursos distritais para os Contratos 161/12 e 173/13 - SES/DF, sob a alegação da ocorrência de superfaturamento sobre os mesmos.

Nesse ponto, calha observar que a causa de pedir judicial é idêntica ao objeto do presente feito. Vale dizer: em ambos os casos, discute-se possível ilegalidade e antieconomicidade nos ajustes decorrentes do Pregão nº 170/2012-SES/DF. Comprova isso o seguinte trecho de decisão exarada pelo douto Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública do DF na referida ACP:

Assevera, não obstante as graves questões levantadas, o GDF lançou o Edital de Pregão Eletrônico 170/2012 - SES/DF para a construção de Unidades Pré-Modulares, denominadas UMAC's (Unidades Modulares de Assistência à Cidadania com Portabilidade), não estando mais restritas à área da saúde pública, abrangendo também à educação e à assistência social etc. Com o valor da empreitada atingindo o montante de R\$ 167.000.000,00 (cento e sessenta e sete milhões de reais). A empresa Metalúrgica Valença, mais uma vez, sagrou-se vencedora do certame, e com esta foi celebrado o Contrato nº 161/2012 - SES/DF.

Sustenta que o TCDF foi contra a contratação havida, suspendendo a liberação dos pagamentos provenientes do referido contrato, entretanto, após pedido de reexame, a corte de contas liberou o pagamento.

Em razão desses fatos, aduz que o MPDFT e o MPC/DF oficiaram ao Tribunal de Contas da União - TCU, tendo em vista da utilização de recursos federais na contratação efetivada. Ato contínuo, o TCU suspendeu a utilização dos recursos federais para a empreitada. Contudo, o GDF publicou novo contrato para viabilizar a construção das UMAC's reduzindo o valor da contratação para R\$ 70.000.000,00 (setenta milhões de reais) e com recursos oriundos unicamente dos cofres públicos do DF.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Fls.: 650  
Proc.:30038/12  
Rubrica

*Desta forma, entende que as irregularidades, tanto na forma de contratação, na anti-economicidade apurada, na ausência de motivação, na decisão do TCU e tudo mais o que foi exposto, tornariam nulos o Edital e os contratos dele derivados.*

*Essa identidade de objetos, com a devida vênia, afasta a independência de instâncias alegada pelo nobre Relator. Com efeito, não somente o desfecho da referida ACP, mas também as decisões com eficácia mandamental proferidas no seu curso deverão produzir efeitos sobre o ajuste questionado e, também, sobre este processo. É uma consequência da incidência do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Trata-se de uma espécie de causa externa prejudicial, prevista no art. 265, IV, do Código de Processo Civil, capaz de justificar a suspensão deste processo.*

*Entretanto, esta Corte não pode simplesmente sobrestar este feito na fase em que se encontra, com uma medida cautelar pesando sobre a jurisdicionada e a contratada. Seria uma medida extremamente gravosa. Passível, inclusive, de se chocar com o que vier a ser decidido no curso do processo judicial. Bastaria que, na referida ACP, fosse proferida uma decisão revogando a cautelar judicial atualmente em vigor.*

*Como se sabe, a adoção de decisões contraditórias atenta contra a segurança jurídica e a economia processual, gerando uma indesejável instabilidade para as partes envolvidas, inclusive os usuários dos serviços públicos de saúde. Impõe-se, assim, o principal efeito da prejudicialidade, que é a suspensão do processo.*

*No caso concreto, então, penso que a Corte, ao contrário do voto do ilustre Relator, deve atribuir efeito suspensivo ao recurso inominado interposto pela Procuradoria-Geral do DF, afastando a cautelar contida na Decisão nº 154/2014-CRR, ratificada pela Decisão nº 959/2014.*

*Por oportuno, registro que essa medida é a que se mostra mais adequada no caso concreto. Isso porque as cautelares têm que ser revestidas do atributo da razoabilidade. Vale dizer: os danos causados pelas cautelares não podem ser superiores aos seus benefícios. In casu, a medida adotada por esta Corte, com as vênias de estilo, mostra-se extremamente desproporcional, obstando, inclusive,*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Fls.: 651  
Proc.:30038/12  
Rubrica

a continuidade da execução de um contrato essencial para a prestação dos serviços públicos de saúde.

A atribuição de efeito suspensivo ao recurso sob exame, além de se mostrar mais razoável, não causaria qualquer prejuízo ao erário. Isso porque continua em vigor a decisão proferida pelo douto Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública que determinou "que metade dos valores dos Contratos 161/12 e 173/13 - SES/DF a ser repassado para a empresa Metalúrgica Valença sejam depositados em Juízo, como forma de resguardar o erário público do Distrito Federal, até o julgamento de mérito da presente ação civil pública."

Note-se, a propósito, que a preocupação com a razoabilidade da cautelar foi uma dos motivos que levou aquele Juízo a adotar decisão que não prejudicasse a continuidade do serviço público. O excerto abaixo, extraído da decisão é bastante elucidativo:

In casu, do exame das razões ministeriais, bem como das provas prefacialmente coligidas nos autos, se apura que a elucidação da matéria exige exame aprofundado do cabimento ou não do modelo licitatório adotado para a contratação de empresa, bem como para verificação da ocorrência ou não das aventadas irregularidades apontadas, tanto do contrato administrativo, quanto da empresa privada vencedora do pregão eletrônico.

Outrossim, a intervenção do Poder Judiciário para revisar as políticas públicas, conquanto possível, demanda um juízo de ponderação, tendo em vista a impropriedade de se atrasar as obras governamentais necessárias para o atendimento dos habitantes desta Capital, ávidos pela prestação de serviços públicos de qualidade e a possibilidade de intervenção eventualmente indevida no campo da discricionariedade administrativa.

Lado outro, a denúncia de malversação do dinheiro público é grave, máxime a decisão proferida pelo TCU no sentido de barrar a utilização de verbas federais para o empreendimento distrital.

Dessarte, tenho que a ação civil pública é o instrumento adequado para resolução da controvérsia, posto servível para proteger os direitos coletivos *latu sensu*, sendo a matéria a ser elucidada de gravidade proporcional ao valor do



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Fls.: 652  
Proc.:30038/12  
Rubrica

contrato (R\$ 70.000.000,00 - setenta milhões de reais).

Portanto, considerando as razões acima delineadas, **a liminar deve ser acolhida parcialmente, de modo a permitir-se a continuidade das obras (princípio da continuidade do serviço público), mas prevenindo-se o erário público em relação ao suposto superfaturamento, que deve ou não ser comprovado no curso da demanda, com a dilação probatória e o contraditório.**

Nessa linha de raciocínio, forçoso lembrar que essa decisão judicial já foi impugnada, sem êxito, pelas partes. Aos decidir os Agravos de Instrumentos nºs 2014.00.2.004258-7 e 2014.00.2.004846-6, interpostos, respectivamente, pela Empresa Metalúrgica Valença Ltda. e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, a 1ª Turma Cível do Tribunal de Justiça do DF e Territórios manteve a cautelar concedida no primeiro grau de jurisdição.

Poder-se objetar que a decisão proferida em 31/03/2014 pelo Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública, ao se referir à decisão desta Corte<sup>1</sup>, teria determinado a suspensão de todos os pagamentos à contratada. Não é essa, contudo, a melhor interpretação para o caso concreto. Na verdade, o magistrado esclareceu às partes que, existindo decisão desta Corte sustando os pagamentos, o Distrito Federal deveria cumpri-la. Mas, isso não amplia a extensão da cautelar originária. É dizer: mesmo que esta Corte revogasse o Despacho Singular nº 154/2014-CRR, ratificado pela Decisão nº 959/2014, permaneceria vigente a decisão judicial que determinou que metade dos valores devidos à empresa Metalúrgica Valença sejam depositados em Juízo. Essa mesma prevalência da decisão judicial ocorrerá caso a Corte atribua efeito suspensivo ao recurso manejado pela Procuradoria-Geral do DF, ora sob exame.

Diante do exposto, com as vênias de estilo ao nobre Relator, VOTO no sentido de que o egrégio Plenário:

I - conheça do pleito da Procuradoria Geral do Distrito Federal de fls. 515/516, como se recurso inominado fosse, contra os termos do Despacho Singular nº 154/2014-CRR, referendado pela

<sup>1</sup> Referida decisão interlocutória foi assim redigida: "Havendo decisão do TCDF suspendendo os repasses para o DF em sua integralidade, devendo o ente cumprir a decisão no âmbito administrativo, falece o interesse de agir da parte quanto ao pedido de fls. 319/321."



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Fls.: 653  
Proc.:30038/12  
Rubrica

*Decisão nº 959/2014, atribuindo-lhe efeito suspensivo em face dessas deliberações;*

*II - autorize o sobrestamento do presente processo até o desfecho da Ação Civil Pública nº 2014.01.1.003576-9, onde existe decisão interlocutória proferida pelo douto Juízo da 3ª Vara da Fazenda Pública determinando que metade dos valores dos Contratos 161/12 e 173/13 - SES/DF a ser repassado para a empresa Metalúrgica Valença sejam depositados em Juízo, como forma de resguardar o erário público do Distrito Federal, até o julgamento de mérito do referido processo judicial;*

*III - autorize a ciência da decisão que vier a ser adotada à Procuradoria Geral do Distrito Federal, à Secretaria de Estado de Saúde do DF e à Empresa Metalúrgica Valença Indústria e Comércio Ltda.;*

*IV - devolva os autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências de estilo”.*

Com a devida vênia, não compartilho com o entendimento ora apresentado pelo Revisor. O fundamento do Voto de Vista é o de afastar a independência das instâncias. Contudo, friso o que deixei consignado em meu Voto:

*Nada obstante, venho de destacar que adoto o entendimento de que a existência de ações judiciais sobre a matéria, em trâmite no âmbito do Poder Judiciário, não obsta a atuação da Corte de Contas no exercício de sua missão constitucional de controle externo, tendo em vista o princípio da independência das instâncias cível, penal e administrativa, admitindo-se que somente haveria influência nos autos em foco, decisão em eventual ação penal na qual fossem absolvidos os responsáveis pela negativa de autoria ou do fato.*

*Reforço esse entendimento com base na competência exclusiva e indelegável deste Tribunal para julgar a regularidade da aplicação de recursos públicos distritais, de acordo com os artigos 77 e 78 da LODF e dos artigos 1º e 6º da Lei Complementar nº 01/1994.*

*Assim, regra geral, os processos do Tribunal não serão sobrestados na pendência do julgamento de processos judiciais.*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Fls.: 654  
Proc.:30038/12  
Rubrica

O Egrégio TCU tem o mesmo entendimento, conforme, por exemplo, o Acórdão 1.466/2013<sup>2</sup> - TCU.

O Egrégio TJDFT perfilha do mesmo entendimento:

*"Órgão 3ª Turma Criminal*

*Processo N. Apelação Criminal 20080111426117APR*

*Apelante(s) ELMAR LUIZ KOENIGKAN E OUTROS*

*Apelado(s) MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS*

*Relator Desembargador HUMBERTO ADJUTO ULHÔA*

*Revisora Desembargadora NILSONI DE FREITAS CUSTÓDIO*

*Acórdão Nº 587.794*

*APELAÇÃO CRIMINAL - ORDENAÇÃO DE DESPESA NÃO AUTORIZADA POR LEI - ART. 359-D CP - PRELIMINAR - EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE - MAIOR DE 70 ANOS NA DATA DA SENTENÇA (ART. 115 CP) - PRAZO PRESCRICIONAL REDUZIDO EM METADE - ACOLHIMENTO - MÉRITO - INSTÂNCIAS CÍVEL CRIMINAL E ADMINISTRATIVA - INDEPENDÊNCIA - REPASSE DE VERBAS AO INSTITUTO CANDANGO DE SOLIDARIEDADE - DESPESAS PREVISÍVEIS - ORDENAÇÃO DE DESPESA DESPROVIDA DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO LEGAL - RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.*

*1. Conforme o art. 115 do CP, conta-se pela metade o prazo prescricional do agente maior de 70 (setenta) anos na data da publicação da sentença, com base na pena concretizada, diante do trânsito em julgado para o órgão acusador (art. 110, § 1º, CP). Preliminar acolhida. Extinção da punibilidade declarada.*

***2. A averiguação de determinado ilícito na esfera criminal independe da apuração efetivada pelo Tribunal de Contas, em razão da independência das esferas civil, administrativa e penal.***

*3. O crime de ordenação ilegal de despesa (art. 359-D, CP) é formal e de perigo abstrato. Dispensa a ocorrência de resultado naturalístico para sua configuração.*

*4. Correta se revela a condenação pela prática do crime capitulado no artigo 359-D do Código Penal, ante a certeza de que as despesas ordenadas pelo apelante e seus comparsas não foram previamente*

<sup>2</sup> "Não há que se falar em conflito entre a decisão desta Corte e outras eventualmente proferidas no âmbito do Poder Judiciário, como alegado pela construtora. Como é cediço, à exceção das hipóteses definidas no art. 935 do Código Civil, a regra é a independência entre as instâncias cível, penal e administrativa. Assim, o trâmite de ações judiciais que discutem a mesma matéria deste feito não obsta a atuação desta Corte no exercício de sua missão constitucional de controle externo".



**TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL**  
GABINETE DO CONSELHEIRO RENATO RAINHA

Fls.: 655  
Proc.:30038/12  
Rubrica

*autorizadas por lei. A ordenação de pagamento por serviços supostamente prestados pelo ICS - Instituto Candango de Solidariedade à NOVACAP, sem dotação orçamentária específica ou previsão no programa de trabalho, configura o delito referido.*

*5. Não socorre ao apelante a afirmação de que apenas cumpria ordens superiores, pois ninguém é obrigado a obedecer à ordem manifestamente ilegal.*

*6. Preliminar de extinção da punibilidade acolhida em relação aos réus Clarindo e Elmar. Recurso do réu Washington não provido.*

Além do mais, o sobrestamento, a meu ver e com a devida *vênia* dos que pensam de forma divergente, vai de encontro ao decidido pelo Poder Judiciário, que reconheceu e determinou que a jurisdicionada atendesse o que foi deliberado pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal – TCDF, ou seja, que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal suspendesse cautelarmente os pagamentos referentes ao (s) Contrato (s) decorrente (s) do Pregão Eletrônico nº 170/2012 – SES/DF, até deliberação da Corte de Contas.

Forte nessas razões, ratifico os demais termos do **VOTO** apresentado às fls. 626/629.

**I** - conheça do pleito da Procuradoria Geral do Distrito Federal de fls. 515/516 como se recurso inominado fosse, contra os termos do Despacho Singular nº 154/2014, referendado pela Decisão nº 959/2014, sem efeito suspensivo, uma vez que se insurge contra decisão que concedera medida cautelar;

[...]

**IV** - autorize a ciência da decisão que vier a ser adotada à Procuradoria Geral do Distrito Federal, com alerta de que o recurso ainda carece de apreciação quanto ao mérito;

**V** - devolva os autos à Secretaria de Acompanhamento para as providências de estilo.

Sala das Sessões, em 29 de abril de 2014.

**ANTONIO RENATO ALVES RAINHA**  
Conselheiro Relator