



**Processo n.º:** 36.603/2016-e.  
**Apenso n.º:** 36.590/2016-e.  
**Jurisdicionada:** Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF.  
**Assunto:** Representação.

**Ementa:** Representações n.ºs 27/2016-CF e 28/2016-CF, oriundas do MPJTCDF, versando sobre possíveis irregularidades na prestação de serviços de publicidade no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, nos exercícios de 2014 e 2015, atinentes ao Contrato n.º 236/2013, firmado com a sociedade empresária Look In Door Placas de Sinalização S/A. Decisão n.º 6.280/2016: Conhecimento das Representações n.ºs 27/2016-CF e 28/2016-CF; sobrestamento do exame do feito até o deslinde das ações de improbidade administrativa propostas pelo MPDFT em relação ao contrato examinado nos autos; e retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para os devidos fins. Interposição de Pedido de Reexame pelo *Parquet* especial, em face da Decisão n.º 6.280/2016. Decisão n.º 523/2017: Conhecimento do recurso, com efeito suspensivo. **Nesta fase:** Exame de mérito de recurso. Unidade instrutiva propõe: dar provimento parcial ao Pedido de Reexame interposto pelo *Parquet* especial, determinando o levantamento do sobrestamento imposto pela Decisão n.º 6.280/2016 e a manutenção da análise conjunta das Representações n.ºs 27/2016 – CF e 28/2016 – CF; conceder prazo de 15 (quinze) dias para manifestação da SES/DF e da empresa Look In Door Placas de Sinalização S/A. acerca dos fatos representados; e autorizar o envio de cópia de peças dos autos aos envolvidos, a realização de inspeção na Pasta de Saúde, caso necessário, e o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para o exame de mérito das Representações. MPJTCDF diverge parcialmente da área instrutiva, pugnano pelo provimento total do recurso e, em acréscimo à instrução, pela análise das Representações n.ºs 27/2016-CF e 28/2016-CF em autos apartados. VOTO parcialmente convergente com a Seacomp/TCDF, no sentido de negar provimento ao Pedido de Reexame, mantendo-se, na íntegra, os termos da Decisão n.º 6.280/2016.

## RELATÓRIO

Tratam os autos das Representações n.ºs 27/2016-CF (e-DOC 5138DBD7-e e anexos<sup>1</sup>, juntados ao Processo n.º 36.590/2016-e, apenso ao presente feito) e 28/2016-CF (e-DOC 54689CC9-e e anexos<sup>2</sup>), oriundas do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCDF, de lavra da i. Procuradora Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, versando sobre possíveis irregularidades na prestação de serviços de publicidade no âmbito da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF, nos exercícios de 2014 e 2015, atinentes ao Contrato n.º 236/2013, firmado com a sociedade empresária Look In Door Placas de Sinalização S/A..

<sup>1</sup> Peças eletrônicas de n.ºs 4 a 20 (do Processo n.º 36.590/16-e).

<sup>2</sup> Peças eletrônicas de n.ºs 4 a 14 (destes autos).



Na Sessão Ordinária n.º 4.920, de 13.12.2016, esta Corte de Contas prolatou, por unanimidade<sup>3</sup>, a **Decisão n.º 6.280/2016** (e-DOC FFCEE144-e), com o seguinte teor:

*“I – conhecer das Representações nºs 27 e 28/2016-CF; II – sobrestar os autos em exame até o deslinde das ações de improbidade administrativa propostas pelo MPDFT em relação aos contratos examinados nos autos em exame; III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento, para os devidos fins.”* (grifou-se)

Inconformada, a i. Procuradora do MPJTCDF, Drª. Cláudia Fernanda de Oliveira Pereira, protocolou junto ao Tribunal, em 13.01.2017, Pedido de Reexame “em face dos termos da r. Decisão n.º 6.280/2016” (e-DOC F5BC707C-e).

O Tribunal, então, prolatou a **Decisão n.º 523/2017** (e-DOC 077DF9DE-e), de 16.02.2017, nestes termos:

*“I – tomar conhecimento: a) do Pedido de Reexame interposto pelo MPJTCDF (e-DOC F5BC707C-e) em face da Decisão n.º 6.280/16, conferindo-lhe efeito suspensivo, consoante estabelece o art. 47 da Lei Complementar n.º 01/94 c/c o art. 286 do RI/TCDF e o art. 1º da Resolução TCDF n.º 183/07; b) da Informação n.º 009/2017 – SEACOMP (e-DOC B1CF8E07-e); c) do Parecer n.º 111/2017–ML (e-DOC DB16F495-e); II – dar ciência desta decisão à recorrente, nos termos do art. 4º, § 2º, da Resolução TCDF n.º 183/07, informando-lhe que o recurso em apreço pende de exame de mérito; III – autorizar o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF, para exame de mérito do aludido recurso.”* (grifei)

## MANIFESTAÇÃO DO ÓRGÃO INSTRUTIVO

A unidade instrutiva, por meio da Informação n.º 41/2017 (e-DOC 82DAC8A7-e), após contextualizar o feito, examinou o mérito do Pedido de Reexame interposto pelo *Parquet* especial em face da Decisão n.º 6.280/2016, da seguinte forma:

### **“I. DO RECURSO**

3. A discordância do MPJTCDF se circunscreve a dois pontos: exame das Representações no mesmo processo e sobrestamento em razão da ação de improbidade administrativa ajuizada pelo MPDFT.

4. Em relação ao primeiro, o *Parquet* defende que as Representações 27 e 28/2016 – CF devem ser examinadas em autos próprios, de forma separada.

5. Observou que a primeira Representação faz referência à apuração de responsabilidades dos gestores que permitiram o pagamento, em 2015, à empresa Look In Door, de serviços supostamente prestados. Além disso, requer oitiva dos ex-gestores indicados e da empresa contratada, uma vez que ficaram bem

<sup>3</sup> Presidiu a sessão o Vice-Presidente, Conselheiro PAIVA MARTINS. Votaram os Conselheiros MANOEL DE ANDRADE, ANILCÉIA MACHADO, INÁCIO MAGALHÃES FILHO, PAULO TADEU e MÁRCIO MICHEL. Participou o representante do MPJTCDF Procurador-Geral em exercício DEMÓSTENES TRES ALBUQUERQUE. Ausente o Senhor Presidente, Conselheiro RENATO RAINHA.



*delineadas as irregularidades praticadas e os responsáveis. Já na segunda, busca-se a apuração de responsabilidades, em 2014, em razão da execução do contrato.*

6. *Quanto ao segundo ponto que motivou a apresentação do Pedido, informa ter averiguado a inexistência de Ação de Improbidade tratando do exercício de 2015. Das duas que existem, uma trata da responsabilidade pela assinatura do contrato e a outra pela execução do contrato, porém somente até o exercício de 2014.*

7. *Dessa forma, entendeu não haver possibilidade de decisões conflitantes no âmbito da Representação 27/2016 – CF (exercício 2015), devendo esta ser tratada em autos próprios.*

8. *Ainda nesse contexto, considerou plenamente possível o exame das questões levantadas nas Representações concomitantemente com as apurações no âmbito do Poder Judiciário, em nome da celeridade processual.*

9. *Justificou, com base em manifestações do MPDFT, STF e TCU, bem como no que preceitua a Lei nº 8.429/92, que as instâncias judicial e administrativa não se confundem, e, por isso, a ação civil pública não inibe a fiscalização do Tribunal de Contas, e vice-versa.*

10. *Ademais, informou que o TCU já se manifestou que, ocorrendo decisões conflitantes, resolve-se em favor da primazia da decisão judicial.*

11. *Ressaltou ainda que o MPDFT, em outras oportunidades, declarou que a atitude do TCDF de paralisar a sua atividade fiscalizadora prejudica o efeito moralizador que se pode ter com a incidência da lei, impedindo que do ato ilícito redunde a sua consequência cabível.*

12. *Também se posicionou contra o sobrestamento desarrazoado, por entender que ofende a razoabilidade e a eficiência e malfere o princípio constitucional do direito à celeridade processual e à ampla defesa.*

13. *Defendeu que os Tribunais de Contas devem adotar soluções que maximizem e potencializem os efeitos do controle, em favor da sociedade e do interesse público.*

14. *Ao final, requereu ao Plenário que:*

*I) tome conhecimento do presente Pedido de Reexame; II) dê provimento ao recurso para determinar: a) que as Representações nºs 27/2016 – CF e 28/2016 – CF sejam examinadas em autos separados; b) o levantamento do sobrestamento imposto pela Decisão nº 6.280/2016 e, conseqüentemente, a imediata instrução dos processos que abrigaram as referidas Representações.*

## **II. ANÁLISE**

15. *Relativamente ao pedido para que análises de falhas semelhantes, porém, ocorridas em exercícios distintos, se deem de forma isolada, entende-se que é plenamente possível compatibilizar pontos que porventura estejam em fases distintas dentro do processo apuratório.*



16. Além disso, importa considerar que diversos aspectos tendem a ser coincidentes dentre os dois exercícios nos quais o Contrato foi executado, o que resultaria em duplicidade de esforços para produção de conclusões possivelmente semelhantes. Para os pontos díspares, estes seriam evidenciados e aprofundados na medida em que fossem identificados, mesmo que no âmbito de uma mesma análise.

17. Ressaltou, todavia, a inexistência de ação judicial que trate de possíveis falhas ocorridas no exercício de 2015, o que reforçaria a necessidade de que as análises se deem de forma separada, aduzindo suposta impossibilidade de que houvesse a prolação de decisões conflitantes.

18. Não obstante e como já destacado, é provável a coincidência de pontos relativos à execução ou mesmo a repetição dos gestores responsáveis pelas falhas nos diferentes exercícios, o que demandaria multiplicidade de esforços por parte dos envolvidos para garantia da ampla defesa.

19. Por tudo e lamentando dissentir da posição do Parquet, reputa-se adequado realizar as análises de forma conjunta, o que evitaria a duplicidade de esforços, bem como promoveria tão indispensável economia processual.

20. Em contrapartida, mostra-se adequada a proposta apresentada pelo Órgão Ministerial no sentido de dar prosseguimento ao trâmite processual no âmbito administrativo, tendo em vista o cristalino princípio da independência das instâncias que rege o ordenamento jurídico pátrio, o que ocorreria sem prejuízo a decisões que vierem a ser proferidas no âmbito da Ação Judicial nº 2016.01.1.106473-8, considerando que estas últimas se sobrepõem às primeiras, no caso de serem conflitantes.

21. A referida Ação Judicial tramita junto ao e. Tribunal de Justiça do Distrito Federal – TJDF – e encontra-se em fase inicial no processo de instrução. Não obstante, a tramitação daquele Processo motivou o sobrestamento dos presentes autos, o que ocorreu em decorrência da Decisão nº 6.280/2016.

22. Diversos são os entendimentos no sentido de que não há óbices para a tramitação concomitante de processos no âmbito administrativo e judicial, a exemplo do que foi expresso no Acórdão nº 2/2003-TCU-2ª Câmara:

O TCU tem jurisdição própria e privativa sobre as pessoas e matérias sujeitas a sua competência, de modo que a proposição de qualquer ação no âmbito do Poder Judiciário não obsta que esta Corte cumpra sua missão constitucional. De fato, por força de mandamento constitucional (CF, art. 71, inc. II), compete a este Tribunal julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração federal direta e indireta, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário. E, para o exercício dessa atribuição específica, o TCU é instância independente, não sendo cabível, portanto, tal como pretende o interessado, que se aguarde manifestação do Poder Judiciário no tocante à matéria em discussão.



23. *Na mesma linha de raciocínio, destaca-se entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, expresso no bojo do MS 25880/DF, da relatoria do Ministro Eros Grau:*

**“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. ART. 71, II, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL E ART. 5º, II E VIII, DA LEI N. 8.443/92. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 148 A 182 DA LEI N. 8.112/90. INOCORRÊNCIA. PROCEDIMENTO DISCIPLINADO NA LEI N. 8.443/92. AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PREJUDICIALIDADE DA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL, PENAL E ADMINISTRATIVA. QUESTÃO FÁTICA. DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SEGURANÇA DENEGADA.**

1. *A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos [art. 71, II, da CB/88 e art. 5º, II e VIII, da Lei n. 8.443/92].*

2. *A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente [MS n. 24.961, Relator o Ministro CARLOS VELLOSO, DJ 04.03.2005].*

3. *Não se impõe a observância, pelo TCU, do disposto nos artigos 148 a 182 da Lei n. 8.112/90, já que o procedimento da tomada de contas especial está disciplinado na Lei n. 8.443/92.*

**4. O ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar a tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. Independência entre as instâncias civil, administrativa e penal.**

5. *A comprovação da efetiva prestação de serviços de assessoria jurídica durante o período em que a impetrante ocupou cargo em comissão no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região exige dilação probatória incompatível com o rito mandamental. Precedente [MS n. 23.625, Relator o Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 27.03.2003].*

6. *Segurança denegada, cassando-se a medida liminar anteriormente concedida, ressalvada à impetrante o uso das vias ordinárias.” (Grifos acrescidos).*

24. *Ademais, a doutrina acerca da matéria é majoritariamente favorável ao prosseguimento da tramitação de ambos os processos simultaneamente, já que há a possibilidade de que sanções administrativas se acumulem com sanções penais ou cíveis, existindo apenas uma situação na qual a prolação de decisão judicial elimina a possibilidade de aplicação de sanções cíveis (o que também reflete no âmbito administrativo), esta que se encontra descrita no art. 935 do Código Civil, in verbis:*





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

Art. 935: A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.”

25. *Necessário considerar, ainda, que no caso de improbidade administrativa a legislação garante a possibilidade de aplicação de sanções em diferentes esferas, sem que isso se configure bis in idem.*

*“Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (...)”.*  
*(Art. 12 da Lei nº 8.429/1992)*

26. *Assim sendo, seria perfeitamente razoável dar prosseguimento à presente apuração como forma, ainda, de reforçar o efeito moralizador da atuação dos Órgãos de Controle.”* (grifos do original)

Ao final da instrução, foram lançadas as seguintes conclusões:

*“27. Analisando-se as fundamentações apresentadas pelo i. Procurador e cotejando-as com os demais elementos já disponíveis nos autos, entende-se ser adequado manter a proposta de analisar as Representações de forma conjunta, já que se referem a falhas semelhantes e com alta probabilidade de apresentarem pontos coincidentes.*

*28. Ademais, quanto à tramitação processual, reputa-se cabível dar provimento ao pedido apresentado, levantando o sobrestamento dos presentes autos e resgatando, no que couber, as propostas apresentadas na Informação nº 198/2016 – Diacom2.*

*29. Registra-se que o pedido de cautelar contido na Representação nº 28/2016 – CF não foi apreciado pelo e. Plenário por ocasião da Decisão acerca da admissibilidade das Representações. Não obstante, a questão parece estar superada, mesmo porque não foi objeto de recurso por parte do i. Procurador.”*

Diante do exposto, sugeriu ao Tribunal:

*“I. dê parcial provimento ao pedido de reexame apresentado, determinando:*

*a) o levantamento do sobrestamento imposto pela Decisão nº 6.280/2016;*

*b) a manutenção da análise conjunta das Representações nos 27/2016 – CF e 28/2016 – CF;*

*II. conceder prazo de 15 (quinze) dias para que a Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e a empresa Look In Door Placas de Sinalização S/A apresentem as considerações que entenderem pertinentes quanto ao teor das Representações;*

*III. autorizar:*

*a) o envio de cópias das Representações nos 27 e 28/2016 – CF, do Voto e da respectiva Decisão que vier a ser proferida à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal e à*



*empresa Look In Door Placas de Sinalização S/A, para subsidiar o atendimento ao item II desta Decisão;*

- b) a realização de Inspeção na Secretaria de Estado de Saúde, caso necessário;*
- c) o retorno dos autos a Secretaria de Acompanhamento, para o exame de mérito das Representações.”*

As sugestões formuladas mereceram a concordância do Diretor da 2ª Divisão de Acompanhamento – 2ª Diacomp/TCDF e do titular da Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF (e-DOCs 82DAC8A7-e e B755AD3E-e, respectivamente).

### MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal – MPJTCDF, por meio do Parecer n.º 338/2017–ML (e-DOC 33AACD44-e), depois de sintetizar a matéria, manifestou-se em harmonia parcial com a unidade instrutiva, assim:

*“10. Conforme destacado mais acima, dois são os pontos principais em debate, quais sejam: i) o exame das Representações no mesmo processo e ii) o sobrestamento da sua análise em razão da ação de improbidade administrativa ajuizada pelo MPDFT.*

*11. Quanto ao sobrestamento supracitado, impende registrar que é **competência constitucional** deste e. TCDF o **exercício da atividade de controle externo**, o qual é garantido também pela conhecida **independência das instâncias**, ambos amplamente defendidos no âmbito deste e. Tribunal.*

*12. É cediço que uma conduta antijurídica pode ser classificada como ilícito penal, administrativo e civil, o que possibilita sua análise concomitante nestas três esferas, dada a especialidade de seu desiderato e a abrangência do pedido formulado, dando coerência à **independência inerente** a cada esfera.*

*13. Nesse sentido, ante o princípio da **independência das instâncias**, as decisões em processos judiciais, como regra, **não têm influência sobre os processos administrativos**, ressalvados os casos de **inexistência do fato ou negativa de autoria reconhecidos pelo juízo criminal**.*

*14. Sobre o assunto, cumpre trazer à baila a esclarecedora lição da ilustre Prof.<sup>a</sup> **Maria Sylvia Zanella Di Pietro**<sup>4</sup>:*

*“A regra fundamental sobre a matéria está contida no artigo 935 do Código Civil, em cujos termos não se poderá questionar mais sobre a ‘existência do fato ou quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal’. A mesma norma se continha no artigo 1.525 do Código Civil de 1916. Em consonância com esse dispositivo, o artigo 126 da Lei nº 8.112/90 determina que ‘a responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou da sua autoria’.*

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 26ª ed., 2013, p. 676-677.



*Por sua vez, o artigo 65 do Código de Processo Penal determina que 'faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhece ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito'. E o artigo 66 estabelece que 'não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato'.*

15. Esta Quarta Procuradoria tem, reiteradamente, sustentado ser possível o sobrestamento de processos em tramitação no c. **TCDF** quando, no Poder Judiciário, houver demanda que contemple a **mesma causa de pedir ou objeto** daqueles ou mesmo quando existir determinação judicial nesse sentido.

16. Nada obstante, conforme bem pontuado no recurso **sub examine**, e em harmonia com o Corpo Instrutivo, este **Parquet** de Contas entende não ser essa hipótese a do caso em comento. A uma, porque não há ação judicial em trâmite cujo objeto trate de possíveis falhas ocorridas no **exercício de 2015**. A duas, porque eventual decisão judicial proferida no âmbito da Ação Judicial nº 2016.01.1.106473-8 não prejudica a análise da matéria por este e. **Tribunal**.

17. Após a apreciação judicial, se algum elemento relacionado à competência desta c. **Corte de Contas** não tiver sido apreciado, e.g. economicidade e legitimidade das despesas, entendo que a matéria poderá ser, sim, enfrentada pelo c. **Tribunal**, obviamente sem ferir a coisa julgada decidida no âmbito do Poder Judiciário. Isso porque o foco da apreciação pode ser diferente, o que possibilita o exercício do mister constitucional explicitado no art. 70 e 71 da Lei Maior.

18. Nessa esteira de entendimento, entendo salutar trazer à baila, novamente, parte da análise proferida pelo i. Procurador **Demóstenes Tres Albuquerque**, no Parecer nº 1.133/2016-DA<sup>5</sup>, sobre esse ponto:

*"6. A 1ª ação judicial proposta, 2015.1.1.081686-5, atacou as ilegalidades do **Contrato 236/2013** (falta de orçamento; despesas com publicidade; etc.), sem contudo se enveredar na **execução do contrato e seus pagamentos**. A liminar concedida, em 17.11.2015, **determinou à SES que se abstivesse de empenhar, reconhecer dívida e ou repassar valores à contratada**.*

*7. Todavia, a SES, antes de ser intimada da liminar, em detrimento de recomendações do MPDFT, pagou irregularmente pelos 'serviços prestados' em 2015 o valor de cerca de **R\$ 1,1 milhão**, conforme abordado na Representação 27/2016.*

*8. No caso, os valores de 2014 somente não foram pagos porque estavam em processo de reconhecimento de dívida, juntamente com muitos outros relativos ao ano de 2014. Com isso, a liminar, proferida nos autos 2015.01.1.081686-5, acabou por suspender o processo de pagamento do reconhecimento da dívida, mas não pelo fundamento de irregularidades na execução/pagamento, **mas sim da contratação. Eventual entendimento pela legalidade da contratação não***

<sup>5</sup> e-DOC 4A75CFD9-e.





**implicará, necessariamente, a regularidade da execução e dos pagamentos. São questões distintas e que assim devem ter o seu tratamento.**

9. Posteriormente, o MPDFT propôs a ação de improbidade administrativa 2016.01.1.106473-8 questionando os pagamentos relativos ao exercício de **2014**. Porém, até o momento não há decisão liminar/cautelar ou de mérito sobre a matéria.

10. Nesse contexto, embora haja a referida ação, mostra-se necessário o Tribunal adentrar à análise da cautelar solicitada na Representação 28/2016, uma vez que, neste caso, demonstra-se na referida representação várias **irregularidades que justificam ser determinada a revisão do processo de reconhecimento de dívida, relativo ao exercício de 2014, bem como a suspensão desses pagamentos.**

11. Impende frisar que a liminar proferida foi concedida nos autos da ação 2015.1.1.081686-5 que **não aborda a execução do contrato e nem o reconhecimento de dívidas**. Assim, eventual julgamento de mérito dessa ação, que não abordará as questões postas nas Representações 27 e 28/2016, poderá revogar a liminar e, por consequência, possibilitar o irregular reconhecimento de dívida relativa ao exercício de 2014 e pagamentos com possível prejuízo ao erário.

12. Deste modo, mostra-se razoável e prudente que o Tribunal, diante das graves irregularidades apresentadas (pagamentos em duplicidade; antecipação de pagamentos; indisponibilidade de recursos orçamentários etc.), determine, no âmbito de suas competências, a suspensão de qualquer pagamento referente ao reconhecimento de dívidas relativas ao exercício de 2014, bem como se manifeste sobre o mérito da Representação 28/2016 que aborda a irregular execução e pagamentos relativos ao exercício de 2015.

13. **O fato de a ação 2016.01.1.106473-8 tratar da execução do Contrato 236/2013 e pagamentos em relação ao exercício de 2014, a nosso ver, não impede a apuração dos fatos na Corte de Contas, em razão da independência das instâncias, que determinam cautelarmente seja suspenso o processo de reconhecimento de dívida e pagamentos de 2014, objeto do Processo 060.000.776/2014, até a competente análise deste Tribunal.** (Grifos acrescidos e no original).

19. Assim, considerando ser incontroverso que a matéria se sujeita à análise deste c. **Tribunal**, constitui poder-dever desta e. **Corte de Contas**, diante de uma violação ao **princípio da legalidade e da economicidade** levada ao seu conhecimento, com **indícios de potencial lesão à coletividade**, exercer a atividade de controle que lhe é constitucionalmente atribuída.

20. Ultrapassada essa questão, no que tange ao exame das Representações nºs 27/2016-CF e 28/2016-CF nos mesmos autos, cumpre rememorar os exatos argumentos trazidos no recurso em tela, **in litteris**:

“Na visão Ministerial, as representações 27/2016-CF e 28/2016-CF devem ser examinadas em autos próprios. Isso porque, embora se trate do mesmo Contrato nº 236/2013,



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

*firmado pela SES/DF com a sociedade empresária Look In Door, a primeira faz referência à apuração de responsabilidades dos 'gestores que, por suas ações ou omissões, permitiram o pagamento, em 2015, de serviços prestados à empresa Look In Door', decorrente da prorrogação do Contrato nº 236/2013, ocorrido em 19.12.2014, e do Segundo Termo Aditivo.*

*Na Representação 27/2016 ficaram bem delineadas as irregularidades praticadas e os responsáveis, razão de o MPC requerer a oitiva dos ex gestores indicados e da empresa contratada.*

*A esse respeito, forçoso concluir que não há qualquer Ação de Improbidade tratando do tema. O MPDFT foi muito claro ao ajuizar suas peças, separando os exercícios e os responsáveis. Em uma ação, quer a responsabilidade pela assinatura do contrato; na outra, quer a responsabilidade pela execução do contrato, no entanto, apenas, até o exercício de 2014. (...)*

*Portanto, se não há ação para cuidar da questão em 2015, não há qualquer possibilidade de decisões conflitantes.*

*(...)*

*De outra banda, na Representação nº 28/2016-CF, a par de requerer a manutenção da suspensão de qualquer pagamento em face do contrato em comento, busca-se a apuração de 'responsabilidades solidárias, em razão da execução do malinado ajuste, em face das dívidas geradas e/ou que pendem de reconhecimento de dívida, alusivas à suposta prestação dos serviços, em 2014'.*

*Do mesmo modo, o ajuizamento da ação em tela não pode levar o TCDF a paralisar a sua atividade fiscalizadora, sendo plenamente possível o exame das questões aventadas nas representações, concomitantemente, com as apurações no âmbito do Poder Judiciário, sem prejuízo para ambas as instâncias, em nome da celeridade processual.*

*Como já teve oportunidade do MPDFT demonstrar em outras ações que ajuizou, essa atitude do TCDF, quando tomada indiscriminadamente, prejudica o efeito moralizador, por exemplo, que se pode ter com a incidência da Lei da Ficha Limpa, acabando por impedir que do ato ilícito redunde a consequência cabível: julgamento irregular das contas."*

21. Destarte, aos olhos deste **Parquet** de Contas, lamentando **divergir** do entendimento albergado pela Unidade Técnica, as Representações 27 e 28/2016-CF possuem **finalidades distintas**, muito embora ambas recaiam sobre fases do supracitado Contrato nº 236/2013.

22. Nesse espeque, tenho que a divisão das irregularidades apontadas quanto à assinatura do contrato e da execução da avença, que abarca exercícios distintos, é salutar à devida apreciação do c. **TCDF**, seja por permitir uma **individualização melhor na análise de períodos e aspectos diferentes da avença**, seja por evitar **risco de tumulto processual**, em reverência aos **princípios do contraditório e da ampla defesa**.



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

e-DOC BB5901F0-e  
Proc 36603/2016-e

Proc.: 36.603/16e

23. *Sendo assim, prudente, no entendimento Ministerial, a análise das Representações nºs 27/2016-CF e 28/2016-CF em autos apartados.*

24. *Ante o exposto, este **Parquet** especializado **converge parcialmente** com a Unidade Técnica e, nesse sentido, opina ao e. **Plenário** que dê **provimento** ao Pedido de Reexame manejado contra os termos da r. Decisão nº 6.280/2016.” (grifos do original)*

É o relatório.



## VOTO

A presente fase processual trata do **exame de mérito do Pedido de Reexame interposto pelo *Parquet* especial, em face da Decisão n.º 6.280/2016.**

A fim de contextualizar a matéria, lembro que esta Corte de Contas, mediante a deliberação plenária ora recorrida (Decisão n.º 6.280/2016), deliberou por: tomar conhecimento das Representações n.ºs 27/2016-CF e 28/2016-CF (de forma conjunta); sobrestar o exame do feito até o deslinde das ações de improbidade administrativa propostas pelo MPDFT em relação ao contrato examinado nos autos; e autorizar o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para os devidos fins.

Esclareço que o recurso em tela busca, na essência, que as Representações n.ºs 27/2016 – CF e 28/2016 – CF sejam examinadas em processos separados, assim como que se levante o sobrestamento imposto pela Decisão n.º 6.280/2016, com a consequente (e imediata) instrução dos autos que abrigaram as referidas Representações (Processo n.º 36.603/2016-e e Apenso n.º 36.590/2016-e).

Nesta oportunidade, a Seacomp/TCDF, ao analisar o mérito da peça recursal, propõe ao Tribunal: dar **provimento parcial** ao Pedido de Reexame interposto pelo *Parquet* especial, determinando o levantamento do sobrestamento imposto pela Decisão n.º 6.280/2016 e a manutenção da análise conjunta das Representações n.ºs 27/2016 – CF e 28/2016 – CF; conceder prazo de 15 (quinze) dias para manifestação da SES/DF e da empresa Look In Door Placas de Sinalização S/A. acerca dos fatos representados; e autorizar o envio de cópia de peças dos autos aos envolvidos, a realização de inspeção na Pasta de Saúde, caso necessário, e o retorno dos autos à Seacomp/TCDF, para o exame de mérito das Representações.

O MPjTCDF diverge parcialmente da área instrutiva, pugnando pelo **provimento total** do recurso e, em acréscimo à instrução, pela análise das Representações n.ºs 27/2016-CF e 28/2016-CF em processos apartados.

Ao compulsar os autos, entendo que o encaminhamento proposto pela unidade instrutiva, no que tange ao exame das Representações n.ºs 27/2016 – CF e 28/2016 – CF de forma conjunta (em um mesmo processo), merece acolhida pelo Plenário desta Casa, sem qualquer reparo.

Como bem pontuou a Seacomp/TCDF, *“é plenamente possível compatibilizar pontos que porventura estejam em fases distintas dentro do processo apuratório”*. Além disso, *“diversos aspectos tendem a ser coincidentes dentre os dois exercícios nos quais o Contrato foi executado, o que resultaria em duplicidade de esforços para produção de conclusões possivelmente semelhantes. Para os pontos díspares, estes seriam evidenciados e aprofundados na medida em que fossem identificados, mesmo que no âmbito de uma mesma análise”*. Por fim, *“é provável a coincidência de pontos relativos à execução ou mesmo a repetição dos gestores responsáveis pelas falhas nos diferentes exercícios, o que demandaria multiplicidade de esforços por parte dos envolvidos para garantia da ampla defesa”* (grifei).

Aliás, é prática rotineira nesta Casa o exame de contratos que excedem um exercício financeiro (ou até mais) no âmbito de um único processo;



situação que, ao meu ver, privilegia o princípio da segurança jurídica e a “*indispensável economia processual*”. Reforço, ainda, que, a meu sentir, a segregação proposta pelo *Parquet* especial vai de encontro ao princípio da eficiência, além de possibilitar a ocorrência indesejável de decisões conflitantes e/ou de “*bis in idem*”.

Quanto ao sobrestamento imposto pela Decisão n.º 6.280/2016, “*até o deslinde das ações de improbidade administrativa propostas pelo MPDFT em relação aos contratos examinados nos autos em exame [de n.ºs 2015.1.1.081686-5 e 2016.01.1.106473-8]*”, considero que a medida aventada pelo TCDF deve permanecer hígida.

A fim de reforçar tal entendimento, tenho por necessário trazer à baila excerto do Voto lançado pela Relatora (original) do feito, i. Conselheira Anilcéia Machado, quando do exame de admissibilidade das referidas exordiais (e-DOC 05B4D46E-e):

*“Em exame as Representações quanto à prestação de serviços de publicidade no âmbito da Administração Direta do Distrito Federal, especialmente junto à Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal – SES/DF.*

*Retornam os autos após manifestação do Ministério Público [Parecer de Vista n.º 1.133/2016-DA (e-DOC 4A75CFD9-e)], tendo em conta pedido de vista formulado Sessão Ordinária nº 6.147/16, de 06.12.16, com os seguintes esclarecimentos:*

*(...)*

*O i. Procurador apresentou os esclarecimentos que entendeu necessários. Nada obstante, permaneço convencida das razões que me levaram a proferir o voto na última assentada.*

*Ainda que eventual decisão judicial com entendimento pela legalidade da contratação não abarque, necessariamente, a regularidade da execução e dos pagamentos, pode o Tribunal agir para tal, após a manifestação do poder Judiciário.*

*Ainda assim restaria preservada a possibilidade de atuação desta Corte, para, se for o caso determinar que não sejam feitos pagamentos em decorrência de ilegalidades na execução e/ou pagamentos.*

*Ademais, a ação de improbidade administrativa 2016.01.1.106473-8 pode refletir justamente nos pagamentos relativos ao exercício de 2014, o que gera, novamente, risco de decisões conflitantes.*” (grifei)

Apesar de ser desnecessário dizer, saliento que é praxe desta Casa, quando a matéria em exame se encontra judicializada, determinar o sobrestamento do feito, até o deslinde do processo no âmbito do Poder Judiciário (com raríssimas exceções), em que pese o “*princípio da independência das instâncias que rege o ordenamento jurídico pátrio*”.

No caso em tela, o *Parquet* especial, por meio do Parecer n.º 338/2017–ML, entende que não resta presente a hipótese que possibilita o sobrestamento do processo de controle externo em razão de ação judicial (“*quando, no Poder Judiciário, houver demanda que contemple a mesma causa de pedir ou*





objeto daqueles ou mesmo quando existir determinação judicial nesse sentido”), por dois motivos:

“16. (...) A uma, porque não há ação judicial em trâmite cujo objeto trate de possíveis falhas ocorridas no exercício de 2015. A duas, porque eventual decisão judicial proferida no âmbito da Ação Judicial nº 2016.01.1.106473-8 não prejudica a análise da matéria por este e. Tribunal”.

Em que pese as ações civis de improbidade administrativa de n.ºs 2015.1.1.081686-5 e 2016.01.1.106473-8 se referirem apenas ao exercício de 2014, inexistindo qualquer processo judicial que trate de possíveis falhas ocorridas ao longo de 2015 no âmbito do Contrato n.º 236/2013, segundo alegado pelo órgão ministerial, verifico que o **Acórdão n.º 935.320**, de 13.04.2016, que negou provimento, por unanimidade, ao Agravo de Instrumento interposto<sup>6</sup> pela empresa Look Indoor Placas de Sinalização S/A., preconiza que **a liminar concedida pelo TJDFT no âmbito da primeira ação (2015.1.1.081686-5) abrangeu toda a vigência contratual**, uma vez que determinou “que a Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal – SES/DF se abstenha de empenhar, reconhecer dívida ou repassar, sob qualquer forma, recursos públicos ao contrato nº 236/2013, ou admitir a prestação dos serviços, até decisão final da ação” (grifei).

Além disso, entendo que a preocupação do *Parquet* especial de que “eventual julgamento de mérito dessa ação [de n.º 2015.1.1.081686-5], que não abordará as questões postas nas Representações 27 e 28/2016, poderá revogar a liminar e, por consequência, possibilitar o irregular reconhecimento de dívida relativa ao exercício de 2014 e pagamentos com possível prejuízo ao erário” não merece guarida, nesta oportunidade. Caso o TJDFT venha a revogar a referida medida cautelar, este Tribunal se debruçará sobre o mérito das Representações n.ºs 27/2016 e 28/2016, verificando se o julgamento dos processos judiciais não contemplou o objeto representado perante esta Casa. Se for verificada a necessidade de adoção de medidas pelo TCDF, o controle externo dispõe de medidas suficientes para, conforme o caso, reaver eventual prejuízo aos cofres públicos distritais.

Diante do exposto, consigno que o meu entendimento é parcialmente convergente com a instrução, devendo o Plenário do TCDF **negar provimento** ao Pedido de Reexame, em razão da insubsistência das alegações ofertadas, mantendo-se, na íntegra, os termos da Decisão n.º 6.280/2016.

Assim, em harmonia parcial com a unidade instrutiva, VOTO no sentido de que o egrégio Tribunal:

- I. tome conhecimento:
  - a) da Informação n.º 41/2017 (e-DOC 82DAC8A7-e);
  - b) do Parecer n.º 338/2017–ML (e-DOC 33AACD44-e);
- II. negue provimento, no mérito, ao Pedido de Reexame interposto pelo *Parquet* especial (e-DOC F5BC707C-e), em razão da insubsistência das alegações ofertadas, mantendo-se, na íntegra, os termos da Decisão n.º 6.280/2016;

<sup>6</sup> AGI n.º 2015.00.2.031286-9.



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

e-DOC BB5901F0-e  
Proc 36603/2016-e

Proc.: 36.603/16e

- III. dê ciência da decisão que vier a ser proferida à recorrente;
- IV. autorize o retorno dos autos à Secretaria de Acompanhamento – Seacomp/TCDF, para os devidos fins.

Sala das Sessões, 27 de abril de 2017.

**INÁCIO MAGALHÃES FILHO**  
Conselheiro-Relator