

AGRAVO N. 997567

Agravante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Órgão: Prefeitura Municipal de Uberaba
Processos referentes: Denúncia n. **986991**, Agravo n. **1024270**
Interessados: Paulo Piau Nogueira e Eclair Gonçalves Gomes
Procuradores: Paulo Eduardo Salge - OAB/MG 35.387, Wederson Advíncula Siqueira - OAB/MG 102.533, Marcos Ezequiel de Moura Lima - OAB/MG 136.164, Matheus Prates de Oliveira - OAB/MG 141.238 e outros

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

AGRAVO. DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. CONHECIMENTO. MÉRITO. REQUERIMENTO MINISTERIAL PARA CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. PRAZO CONTRATUAL DE 36 MESES QUE EXTRAPOLA CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO. POSSIBILIDADE EM CASO EXCEPCIONAL. CONSONÂNCIA COM DOCTRINA E ENTENDIMENTO DO TCU. JUSTIFICATIVA APRESENTADA. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO CONTÍNUO. ECONOMICIDADE PARA ADMINISTRAÇÃO. CUMPRIMENTO DO RITO REGIMENTAL. DECISÃO MERITÓRIA MONOCRÁTICA E PRELIMINAR DO RELATOR. DECISÃO DO COLEGIADO COMPETENTE. NÃO PROVIMENTO. ARQUIVAMENTO.

1. Segundo doutrina e entendimento do TCU, nas hipóteses de estar devidamente justificado e demonstrado o benefício auferido pela Administração, e de tratar-se de prestação de serviço contínuo, excepcionalmente, o prazo contratual poderá extrapolar o crédito orçamentário.
2. O §3º do artigo 61 da Resolução nº 12/2008 deste Tribunal de Contas determina que, nos processos de fiscalização de concursos públicos e naqueles originados de denúncias e representações, será dada oportunidade de manifestação preliminar ao Ministério Público junto a este Tribunal, antes da citação, na qual, querendo, poderá apresentar apontamentos complementares às irregularidades indicadas pela unidade técnica.
3. O parágrafo único do art. 305 da Resolução nº 12/08 deste Tribunal de Contas estabelece que a decisão fundamentada do Relator será submetida ao respectivo colegiado.

Tribunal Pleno
34ª Sessão Ordinária – 29/11/2017

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Agravo interposto pelo Ministério Público junto a este Tribunal de Contas em face da decisão interlocutória proferida nos autos de Denúncia nº 986991, em 28/10/2016, por esta Relatoria, que indeferiu pedido do Órgão Ministerial pela citação do Prefeito Municipal de Uberaba, Sr. Paulo Piau Nogueira, e da Secretária de Administração e subscritora do edital relativo ao Pregão Presencial nº 109/2016, Sra. Eclair Gonçalves Gomes, para apresentarem defesa no tocante ao prazo de vigência previsto para o contrato, de 36 (trinta e seis) meses.

Em suma, sustentou o ilustre Procurador que existindo indício de irregularidade, consoante dispõe o artigo 307 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, seria obrigatória a abertura do contraditório e da ampla defesa aos responsáveis.

Em 14/02/2017, por um equívoco na elaboração do voto por esta relatoria, o presente recurso foi submetido à apreciação da Segunda Câmara, que, por unanimidade, no mérito, negou provimento ao agravo, mantendo a decisão agravada.

O agravante, ao ter ciência da decisão proferida pela Segunda Câmara, constatou a ocorrência de vício de competência na apreciação do recurso e impetrou novo Agravo (nº 1024270) requerendo a nulidade da decisão proferida por aquele colegiado, haja vista o valor da contratação objeto da Denúncia nº 986991 ser superior a R\$150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais), cabendo ao Tribunal Pleno o julgamento.

Em 26/10/2017, o Agravo nº **1024270** foi submetido à apreciação da Segunda Câmara, que, em juízo de retratação, decidiu pela nulidade da decisão proferida em 14/02/2017.

Trago, dessa forma, o presente Agravo para apreciação deste colegiado.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1 – Preliminar

Preliminarmente, conheço do presente recurso, por restarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, consoante dispõem os artigos 337 e 338 da Resolução TC n.º 12/08.

II – Mérito

Argumenta o agravante, em síntese, que a irregularidade apontada pela Unidade Técnica referente ao prazo de vigência contratual de 36 (trinta e seis) meses enseja a instauração do contraditório.

Assevera que a Resolução nº 12/2008 estabelece o trâmite processual para os autos de denúncia e representação. Assim, consoante prevê o artigo 61, §3º, antes de oportunizar o contraditório e a ampla defesa ao responsável, os autos deverão ser remetidos ao Ministério Público de Contas para emissão de manifestação preliminar, na qual poderá apresentar apontamentos complementares às irregularidades já indicadas pela Unidade Técnica.

Contudo, segundo alega o ilustre Procurador, este não foi o rito processual adotado nos autos de Denúncia, quando do seu primeiro encaminhamento ao *Parquet* de Contas, já que este relator teria enviado os autos para emissão de “parecer conclusivo”, por discordar da Unidade Técnica e entender que o vício não estava caracterizado.

Considera inadequado o juízo preliminar proferido por este relator sobre o mérito da denúncia naquele momento, pois havendo indício de irregularidade, a instauração do contraditório aos responsáveis seria obrigatória, e não facultativa.

Ademais, entende o agravante que o momento processual adequado para que o relator emita seu juízo final sobre o mérito da denúncia seria somente após a apresentação de defesa, do reexame e da manifestação conclusiva daquele Órgão Ministerial.

Acrescenta que o mérito da Denúncia compete ao Tribunal Pleno ou ao Colegiado da respectiva Câmara julgadora, conforme disposição regimental, e não somente ao relator, em juízo monocrático e preliminar, como ocorrido na Denúncia 986991.

Salienta o agravante que, na hipótese de este relator submeter os autos à apreciação do colegiado responsável e ser vencido em juízo preliminar de mérito, tal fato configuraria retrocesso aos princípios da celeridade, economicidade e razoabilidade, gerando efeito contrário ao pretendido.

Aduz, por fim, o eminente Procurador, que o relator somente poderia eliminar a fase de citação dos interessados no caso de inadmissibilidade da denúncia, por ausência de preenchimento dos requisitos previstos no artigo 301, §1º, do Regimento Interno, ou na hipótese de se julgar liminarmente improcedente o pedido do autor, tal qual prevê o artigo 332 do Código de Processo Civil.

Requer o ilustre Procurador (i) o conhecimento do agravo, e, no mérito, (ii) seu provimento, modificação da decisão monocrática proferida nos autos de Denúncia nº 986991 e citação do responsável para apresentação de defesa, em cumprimento ao disposto no artigo 307 da Resolução nº 12/2008.

De início, cabe fazer uma análise dos argumentos apresentados pelo ilustre Procurador, quais sejam:

a) O artigo 307 da Resolução nº 12/2008 estabelece que “Havendo indício de irregularidade, o Relator determinará a citação do denunciado, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, improrrogáveis, para defesa.

De fato, o contraditório deve ser instaurado sempre que houver indício de irregularidade nos autos.

Ocorre que o Órgão Técnico afastou todas as irregularidades apontadas na denúncia, exceto quanto ao apontamento referente ao prazo do contrato de 36 (trinta e seis) meses, que considerou excessivo, em afronta ao disposto no artigo 57, II, da Lei de Licitações.

O *Parquet* de Contas, em seu parecer preliminar de fls. 743/744, não ratificou a irregularidade nem aditou a denúncia, mas concluiu que “tendo em vista que o exame quanto à procedência ou não da presente denúncia deverá ser realizada pelo Colegiado da Câmara julgadora, entendendo necessária a abertura ao contraditório antes de me pronunciar conclusivamente no feito.”

Ademais, não restou caracterizada a irregularidade apontada pela Unidade Técnica, pois o entendimento de que a vigência contratual deve, em todo e qualquer caso, ficar adstrita ao prazo de 1 (um) ano, não é absoluto.

Isso porque, como consta do despacho encaminhando os autos para emissão de parecer pelo Órgão Ministerial, existe doutrina e entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU no sentido de que, excepcionalmente, no caso de prestação de serviços contínuos e desde que devidamente justificado, haveria possibilidade de esse prazo extrapolar os 12 (doze) meses estabelecidos na Lei de Licitações.

O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 490/2012, Plenário, Relatoria do Ministro Valmir Campelo, assim firmou seu entendimento:

(...) 6. Quanto ao prazo de duração do contrato, a lei não veda que os contratos de serviços continuados possam ser celebrados por prazo superior a 12 meses, o que, a princípio, permite que seja firmado por 24 meses. Contudo, existe jurisprudência no sentido de que, em observância ao que estabelece o dispositivo supracitado, os contratos de serviço de natureza continuada não devem ter prazo de vigência superior à 12 meses, de forma que as prorrogações sejam precedidas de avaliação técnica e econômica, que demonstrem as vantagens e o interesse da Administração em manter a contratação (acórdãos 1.467/2004 – 1ª Câmara, 1.626/2007 – Plenário, 1.259/2010 – Plenário,

5.820/2011 – 2ª Câmara). 7. Assim, considerando que a regra é a contratação por prazo de 12 meses, com sucessivas prorrogações, **a contratação por prazo maior de 12 meses somente deve ser adotada em casos justificados, onde fique demonstrado o benefício advindo desse ato para a Administração** (grifo nosso)

Tal entendimento é ratificado pela doutrina de Marçal Justen Filho, consoante consta do despacho desta relatoria, às fls. 741/742:

Marçal Justen Filho¹ assim se posicionou acerca dessa questão:

A regra da prorrogabilidade não se vincula à importância do serviço, mas à previsibilidade da existência de recursos orçamentários para seu futuro custeio. Lembre-se que o dispositivo do art. 57 vincula-se à disciplina orçamentária. Um serviço contínuo, relacionado com uma necessidade permanente e renovada, poderá ser contratado com previsão de prorrogação porque se presume que sempre haverá inclusão de verbas para sua remuneração no futuro. Logo, é perfeitamente possível que um serviço contínuo não apresente maior essencialidade – tal como se passa, sob certo ângulo, com o serviço comum de limpeza.

Por outro lado e na medida em que a necessidade a ser atendida é permanente, torna-se muito problemático interromper sua prestação, risco que poderia ser desencadeado se houvesse necessidade de promover licitação a cada exercício orçamentário.

(...)

A adoção da regra relaciona-se com dois motivos preponderantes. O primeiro consiste na **inconveniência da suspensão das atividades de atendimento ao interesse coletivo**. A demanda permanente de atuação do particular produziria uma espécie de trauma na transição de um contrato para outro. Se a contratação fosse pactuada por períodos curtos, haveria ampliação do risco de problemas na contratação posterior. Isso significaria, ademais, o constrangimento à realização de licitações permanentemente. O encerramento de uma licitação seria sucedido pela instalação de outra, destinada a preparar a contratação subsequente. Acabaria por multiplicar-se o custo da Administração: seria necessário departamento encarregado exclusivamente de realizar licitações para aquele objeto. Ademais, **os serviços prestados de modo contínuo teriam de ser interrompidos, caso fosse vedada a contratação superior ao prazo de vigência dos créditos orçamentários. Isso importaria sério risco de continuidade da atividade administrativa.**

O segundo motivo é o da **previsibilidade de recursos orçamentários**. Em se tratando de serviços contínuos, presume-se que sempre existirão recursos orçamentários para a cobertura das despesas correspondentes. Portanto, até se poderia promover a contratação por um período superior à vigência do crédito orçamentário, já que o orçamento do exercício subsequente contemplaria verbas para tanto. (grifo nosso)

Ademais, de acordo com o relatório técnico, fl. 737v, e consoante de verifica nos autos, a administração justificou o prazo contratual previsto no edital, em consonância com o entendimento do Tribunal de Contas da União.

Assim consta da justificativa apresentada pela Administração Municipal:

O procedimento para contratação do serviço, dado ao vultoso valor do processo é trabalhoso e demorado (iniciou-se em 09/03/2016), estando estimada por conta da contratada a emissão de até 9.000 cartões magnéticos com chip, além de ter que

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª edição, pg. 950/951.

apresentar uma carteira de clientes composta de no mínimo 150 estabelecimentos no município, **justificando assim a opção de estender o termo do contrato para 36 meses, para que o custo-benefício por cartão seja diluído, propiciando um menor custo da taxa de administração por parte dos licitantes.** Assim, a decisão se norteia pelos princípios da razoabilidade e economicidade tão sonhados e buscados por gestores públicos comprometidos com as causas públicas e sociais. (grifo nosso)

Dessa forma, tendo em vista a existência de doutrina e o entendimento do TCU no sentido de que a vigência contratual poderá ser superior a 1 (um) ano, excepcionalmente, na hipótese de prestação de serviço contínuo e desde que devidamente justificada pela Administração e demonstrado o benefício auferido pela Administração, e considerando que essas hipóteses estão presentes no caso em exame, entendo que não existem indícios da irregularidade apontada.

b) Não adoção do rito processual previsto no artigo 61, §3º, da Resolução nº 12/2008, segundo o qual antes de oportunizar o contraditório e a ampla defesa os autos devem ser remetidos ao Ministério Público junto a este Tribunal de Contas para emissão de manifestação preliminar, quando poderá apresentar apontamentos complementares às irregularidades já indicadas pela Unidade Técnica.

Não cabe razão ao agravante, haja vista o primeiro encaminhamento dos autos ao *Parquet* de Contas não mencionar a natureza do parecer a ser emitido, se “preliminar” ou “conclusivo”, apresentando a seguinte redação:

Nessa esteira, e tendo em vista os demais fatos denunciados terem sido considerados improcedentes pelo Órgão Técnico, encaminho os autos para **emissão de parecer.** (grifo nosso)

Na oportunidade, não foram apresentados apontamentos complementares por parte do *Parquet* de Contas, em sua manifestação preliminar, que limitou-se ao requerimento pela citação dos responsáveis.

O encaminhamento posterior, no despacho que indeferiu o requerimento ministerial pela citação dos responsáveis, este sim, por ser o momento processual adequado para tal, foi para emissão de parecer conclusivo, nos seguintes termos:

Pelo exposto, indefiro o requerimento ministerial pela citação dos responsáveis e encaminho os autos para **emissão de parecer conclusivo.** (grifo nosso)

Ademais, o artigo 62, §2º do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União – Resolução nº 246 do TCU –, aplicável subsidiariamente ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Geras, dispõe o seguinte:

Art. 62 (...)

§2º - Na oportunidade em que emitir seu parecer, o Ministério Público, mesmo que suscite questão preliminar, manifestar-se-á também quanto ao mérito, ante a eventualidade daquela não ser acolhida.

Assim, não cabe razão ao agravante, pois foi adotado o rito processual previsto no artigo 61, §3º, da Resolução nº 12/2008, e oportunizada ao Órgão Ministerial a manifestação preliminar, que foi juntada às fls. 743/744 dos autos de Denúncia nº 986991.

c) A decisão sobre o mérito da denúncia compete ao Tribunal Pleno (artigo 25, VII) ou ao Colegiado da respectiva Câmara julgadora (artigo 32, IX), conforme disposição regimental, e não somente ao Relator, em juízo monocrático e preliminar.

Acerca desta questão já me manifestei quando do indeferimento do requerimento ministerial pela citação do responsável, no sentido de que o juízo desta relatoria pela improcedência da denúncia será objeto de apreciação pelo Colegiado competente, o qual, se entender, poderá decidir de forma diversa.

Assim dispõe o parágrafo único do artigo 305 do Regimento Interno deste Tribunal:

Art. 305. (...)

Parágrafo único. Admitida a denúncia, esta somente poderá ser arquivada depois de efetuadas as diligências pertinentes e mediante decisão fundamentada do Relator que deverá submetê-la ao respectivo Colegiado mediante inclusão em pauta.

Em consonância com a previsão regimental, depois de efetuadas as diligências necessárias, os autos tiveram tramitação regular e posteriormente serão encaminhados para deliberação da Segunda Câmara.

O Colegiado competente poderá decidir de forma diversa do entendimento que será submetido à sua apreciação, não cabendo a esta relatoria, assim, decidir acerca do mérito da denúncia.

Não cabe razão, assim, ao agravante.

Ante o exposto, conclui-se que não há que se falar em instauração do contraditório para que os responsáveis apresentem defesa acerca do apontamento em tela, tendo em vista não restar caracterizada a irregularidade apontada, razão pela qual nego provimento ao agravo e mantenho a decisão proferida.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entendo descabida a citação dos responsáveis para que apresentem defesa no tocante ao único apontamento remanescente na denúncia - prazo de vigência contratual superior a 12 meses -, haja vista não restar caracterizada irregularidade, no presente caso, considerando a existência de doutrina e entendimento do TCU no sentido de que o prazo contratual superior à vigência do crédito orçamentário seria permitido, excepcionalmente, nas hipóteses em que for devidamente justificado e demonstrado o benefício advindo para a Administração, bem como tratar-se de prestação de serviço contínuo.

Assim, nego provimento ao agravo e mantenho a decisão proferida.

Intime-se o Ministério Público junto a este Tribunal de Contas desta decisão.

Por fim, juntem-se cópias da petição de agravo e desta decisão à Denúncia nº 986991, que deverá retornar a esta Relatoria.

Cumpridas as disposições regimentais pertinentes, arquivem-se os presentes autos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** conhecer do presente recurso, por restarem preenchidos os pressupostos de sua admissibilidade, consoante dispõem os artigos 337 e 338 da Resolução TC n.º 12/08; **II)** negar provimento ao agravo, no mérito, mantendo-se a decisão proferida, uma vez que é descabida a citação dos responsáveis para apresentação de defesa no tocante ao único apontamento remanescente na denúncia - prazo de vigência contratual superior a 12

meses -, haja vista não restar caracterizada irregularidade, no presente caso; **III)** determinar a intimação do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas desta decisão; **IV)** determinar a juntada de cópias da petição de agravo e desta decisão à Denúncia nº 986991, que deverá retornar a esta Relatoria; **V)** determinar o arquivamento dos autos, após o cumprimento das disposições regimentais pertinentes.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro Presidente Cláudio Terrão. Declarada a suspeição do Conselheiro Wanderley Ávila.

Presente à sessão o Procurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de novembro de 2017.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

(assinado eletronicamente)

ahw/mp

CERTIDÃO

Certifico que a **Súmula** desse **Acórdão** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/_____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

**Coordenadoria de Sistematização e Publicação
das Deliberações e Jurisprudência**