

AGRAVO N. 1031643

Agravante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Processo principal: Denúncia n. **951658**
MPTC: Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

AGRAVO. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA QUE INDEFERIU O RETORNO A UNIDADE TÉCNICA. ESTUDO TÉCNICO REALIZADO. DOCUMENTAÇÃO SUFICIENTE. RELATOR PRESIDE A INSTRUÇÃO PROCESSUAL. NATUREZA OPINATIVA DO PARECER MINISTERIAL. PRINCÍPIO DA CELERIDADE PROCESSUAL. PRINCÍPIO DA COOPERAÇÃO. NEGADO PROVIMENTO AO RECURSO.

1. O aditamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas às denúncias ou representações, oportunizado nos termos do parágrafo 3º do art. 61 do RITCEMG, complementa as irregularidades porventura apontadas pelo Órgão Técnico, contribuindo para o exercício da ação fiscalizadora do Tribunal de Contas.
2. A extensão do estudo realizado pelo Órgão Técnico não interfere na possibilidade de manifestação preliminar do *Parquet*, nem no aditamento da denúncia ou representação, caso este o julgue necessário nos termos previstos pelo parágrafo 3º do art. 61 do RITCEMG.
3. O aditamento estende o objeto da ação de controle.
4. O parecer ministerial tem natureza opinativa e não vincula as decisões a serem tomadas pelo relator.
5. Cabe ao relator presidir a instrução processual. Precedentes nº 886528, 1040510, 1012056, 986777, 796564, 757878 e 965735.
6. Os processos devem ser regidos pelos princípios da celeridade processual e da cooperação.

Segunda Câmara
12ª Sessão Ordinária – 10/05/2018

I – RELATÓRIO

Trata-se de Agravo interposto pela Procuradora Elke Andrade Soares de Moura, em razão de decisão interlocutória por mim proferida nos autos da Denúncia n. 951658, que submeto à apreciação desta Câmara, nos termos do disposto do inciso II, do art. 339, da Resolução 12/2008.

O referido processo de Denúncia noticia possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Presencial n. 021/2015, deflagrado pela Prefeitura Municipal de Contagem, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para prestação de serviços de logística integrada para atender a rede municipal de saúde, no período de 12 (doze) meses.

Após discorrer sobre as possíveis irregularidades quanto a vistoria técnica e a regularidade fiscal, a denunciante requereu a suspensão liminar do certame.

Verificada a existência de informações conflitantes sobre o certame em questão, vez que, nos termos do edital, cuja cópia foi juntada às fls. 18/120 dos autos, consta que a data designada para credenciamento, entrega dos envelopes de proposta e habilitação e abertura das propostas seria 24/04/2015 (fl. 18), enquanto o site da prefeitura dispunha que a data estipulada para tal fim seria 07/05/2015, determinei a intimação do Secretário Municipal de Saúde de Contagem, e do Pregoeiro (subscritor do edital) para prestarem os necessários esclarecimentos, bem como as justificativas que entendessem pertinentes acerca das questões abordadas na denúncia, e encaminhassem, na oportunidade, cópia integral de todo o processo licitatório (fases interna e externa), até a fase em que ora se encontrava (fls. 125 e 126).

Apresentada a documentação, juntada às fls. 130/739, e considerando que os autos foram devolvidos em 07/05/2015, após a sessão de abertura das propostas, encaminhei os presentes autos a Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação para análise prévia, a fim de subsidiar a decisão de uma possível concessão de suspensão liminar do certame.

A Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação realizou o estudo de fls. 743/745, em 12/05/2015, por meio do qual relatou que o procedimento licitatório fora suspenso em razão de impugnação apresentada contra determinados termos do edital (razão da constatação de uma segunda data constante no site da Prefeitura), e concluindo que as retificações efetuadas no edital sanaram as irregularidades denunciadas.

Considerando que as questões que embasam a Denúncia, e fundamentaram o pedido de suspensão liminar do certame, não mais persistiam, neguei deferimento ao pleito, observando que seria dado prosseguimento à análise do processo e encaminhei no dia seguinte, 13/05/2015, os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação preliminar, nos termos do disposto no art. 61, § 3º, do Regimento Interno (fls. 748/750).

Passados três anos, a douta Procuradora, em 18/01/2018, Sra. Elke Andrade Soares de Moura, ao argumento de que o estudo técnico foi realizado em decorrência de análise prévia para fundamentar a decisão relativa ao pedido de suspensão e de necessidade de se aferir a legalidade do procedimento, e alegando que, nos termos do disposto no art. 61, § 3º, “*será dada oportunidade preliminar ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, antes da citação, na qual, querendo, poderá apresentar apontamentos complementares às indicadas pela unidade técnica do Tribunal*”, devolveu os autos ao meu gabinete, requerendo sua remessa à Unidade Técnica para análise de toda a documentação atinente ao certame, “*visando a adequada e necessária instrução*”, após o que os autos deveriam retornar ao *Parquet* para parecer, nos termos regimentais (fls. 754/755v).

Por meio do despacho de fl. 756, datado de 26/01/2018, observando que a análise técnica se restringiu às questões denunciadas em razão da urgência em se decidir sobre a liminar pleiteada e ressaltando que a abrangência da Unidade Técnica não impede o eventual aditamento da denúncia pelo Órgão Ministerial, nos termos regimentais, retornei os autos ao *Parquet* para a competente manifestação, nos termos do despacho de fls. 748/750.

Inconformada com tal decisão, a Sra. Procuradora protocolizou, em 05/02/2018 o presente agravo, requerendo seu conhecimento e provimento para reforma da decisão atacada.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1– Preliminar de Admissibilidade

A decisão agravada foi proferida nos autos da Denúncia 951658 em 26/01/2018 (fl. 06), dia em que a Agravante teve ciência da negativa de seu requerimento, conforme Relatório das Tramitações do Processo constante à fl. 07.

A Agravante protocolizou tempestivamente sua petição no dia 05/02/2018, no prazo, portanto, de 10 (dez) dias previsto pelo art. 338 do Regimento Interno desta Corte.

Quanto ao interesse recursal, este se faz presente a partir do momento em que a agravante teve indeferida sua solicitação de encaminhamento dos autos a unidade técnica.

Desse modo, conheço do Agravo, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 338 do Regimento Interno deste Tribunal.

2 – Mérito

A Agravante fundamenta seu inconformismo no fato de os autos da Denúncia n. 951658 lhe terem sido encaminhados para manifestação preliminar com uma análise sucinta efetuada pelo Órgão Técnico, em razão da urgência em se decidir sobre o possível deferimento de suspensão liminar do certame.

Ao devolver os autos ao meu gabinete, solicitando nova remessa ao Órgão Técnico (fls. 754/755v da Denúncia), arguiu a Agravante que, nos termos do § 3º do art. 61 da Res. 12/2008, *“o momento apropriado para o Ministério Público apresentar apontamentos complementares é após a análise efetuada pela unidade competente, Órgão Técnico do Tribunal de Contas”*.

Ao negar a solicitação do Órgão Ministerial ressaltai que a abrangência do estudo realizado não impede o eventual aditamento da Denúncia pelo *Parquet*, que poderia fazê-lo, caso julgasse necessário, conforme previsão insculpida no referido art. 61.

Ressaltou a Agravante as competências desta Corte, enumeradas no art. 3º da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 (fl. 03), bem como as do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, fixadas no art. 32 do mesmo diploma legal (fls. 03/03v), afirmando que o cotejo das mesmas demonstra que compete ao Tribunal, e não ao Ministério Público, realizar a fiscalização dos atos trazidos ao conhecimento na Denúncia.

Arguiu o poder-dever desta Corte de exercer sua missão institucional, aduzindo que não vigora no âmbito dos Tribunais de Contas o princípio da inércia, e que sua competência deve ser exercida de ofício.

Destacou a imprescindibilidade de uma análise exaustiva da documentação juntada aos autos após remessa ter se dado em cumprimento a solicitação desta Relatoria, e que não o fazendo estaria configurada omissão no dever de agir, e afirmou que o Tribunal deixara de fiscalizar atos submetidos à jurisdição desta Casa.

Finalmente, alegou que cabe ao Ministério Público efetuar apontamentos complementares àqueles indicados pela Unidade Técnica do Tribunal de Contas e *“que não cabe ao Ministério Público realizar a fiscalização em substituição à ação desta Corte”*, ressaltando sua atribuição residual.

Inicialmente insta ressaltar que as competências do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, elencadas, respectivamente nos artigos 3º da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 e da Resolução 12/2008, transcritas pela Agravante às fls. 03 e 03v, são de conhecimento geral e incansavelmente perseguidas por todo o corpo funcional desta egrégia Corte.

O processo de Denúncia, por sua vez, encontra-se regulamentado nos artigos 301/309 do RITCEMG, e no seu transcurso serão determinadas todas as medidas necessárias à elucidação dos fatos denunciados para, ao final, munido de todas as informações e documentação necessária, chegar-se a um juízo sobre a pertinência das alegações apresentadas e, em se tratando de procedimento licitatório, da legalidade do edital e de todo o processo licitatório a ele referente, entendimento este que, devidamente fundamentado, será levado à apreciação do Conselho, para aprovação.

Há que se ressaltar que o processo em questão se encontra em início de análise, dando os primeiros passos dos muitos que serão dados em busca do cumprimento do alardeado poder-dever desta Corte de exercer sua competência fiscalizatória.

Não há que se falar em inércia ou omissão do Tribunal de Contas ante as questões denunciadas, vez que, nos termos relatados, já constam dos autos da Denúncia n. 951658: determinação de diligência para esclarecimento de informações conflitantes no edital e envio de documentação (fls. 125 e 126), decisão sobre o pedido liminar de suspensão do certame (fls. 748/750), e um primeiro estudo efetuado pela Coordenadoria de Fiscalização de Editais de Licitação (fls. 743/745).

Destaca-se que o art. 306 da Resolução n. 12/2008, reserva, ainda, ao Relator do processo, diversas medidas que poderão ser adotadas, no transcorrer do processo, para a apuração dos fatos denunciados, e que possibilitarão a necessária “análise exaustiva” de toda a circunstância que envolveu o procedimento licitatório denunciado.

Portanto, quanto aos argumentos de não aplicação do princípio da inércia, bem como a suposta omissão deste Tribunal em perseguir ao desfecho do problema plasmado a sua apreciação e das possíveis irregularidades perpetradas pelo jurisdicionado não assiste qualquer razão a Agravante.

No que coube a esta Relatoria o trâmite processual foi célere e as diligências que se entendeu cabíveis e pertinentes para sua elucidação foram tomadas a tempo e modo.

Quanto à possibilidade de aditamento pelo Ministério Público em processos de denúncias e representações, inserta no parágrafo 3º do art.61 do RITCEMG, vale esclarecer que este é feito à denúncia, delas passando a integrar como se apontadas pelo próprio denunciante, e não ao entendimento do Órgão Técnico. Nos termos do referido dispositivo legal, o aditamento do Órgão Ministerial complementa, caso este julgue necessário, as irregularidades porventura apontadas pelo Órgão Técnico, o que não significa dizer, que está ele realizando a necessária fiscalização em substituição a esta Corte, mas contribuindo para tal, valendo-se da prerrogativa a ele reservada.

Assim, o aditamento à denúncia cumpre o papel de estender o objetivo da ação de controle, ao passo que é conferido ao *Parquet* a possibilidade dentro do mesmo processo, até por medida de economia processual, acrescentar outras irregularidades além daquelas vislumbradas pelo denunciante. Esta competência do órgão ministerial advém exatamente de seu poder-dever como agente público de contribuir com o controle social para a salvaguarda do interesse público e da missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de fiscal dos recursos públicos.

O momento de aditamento da denúncia no caso em análise ocorreu após exame da unidade técnica e mediante a juntada de toda a documentação referente ao procedimento licitatório investigado. Dessa forma, o órgão ministerial dispunha de todos os elementos fáticos e documentais para elaborar, caso assim entendesse pertinente, a peça de aditamento à denúncia, tal como previsto no art. 61, § 3º do Regimento Interno.

Urge trazer a memória que o processo em análise está elencado no rol de processos urgentes, art. 147 do Regimento Interno, importando uma ação concertada de todos os atores processuais para seu mais célere trâmite, sobretudo com o advento do princípio da duração razoável dos processos previsto no art. 5º, LXXVIII da CR/88, bem como o princípio hodierno da cooperação processual, que deve imbuir todos os atos processuais praticados pelo juiz e pelas partes, incluído aí o Ministério Público, *verbis* “Art. 6º: Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.” – Novo Código de Processo Civil.

A alegada “apreciação rasa” não impede, portanto, conforme observado no despacho de fl. 756, o aditamento da Denúncia pelo Órgão Ministerial, caso este a julgue necessária à apuração do procedimento denunciado, como dito acima.

Não vislumbro, por conseguinte, a necessidade de retornarem os autos ao Órgão Técnico, para nova análise, para que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas possa se manifestar preliminarmente.

Valendo-me das palavras do ilustre Conselheiro Sebastião Helvécio, nos autos do Pedido de Reexame nº 886.528, apreciado na sessão de 256/08/2014, aprovado a unanimidade, “o processo é constituído por uma concatenação de atos prospectivos, representando sempre um caminhar para frente”.

Nesse quadrante, cabe ressaltar que o juízo quanto a inteireza ou não da análise técnica cabe ao julgador, ou seja, a autoridade dotada de competência para decidir o processo. Neste caso não há dúvidas que tal competência recai sobre o Conselheiro Relator dos autos. Como dito alhures, no caso em exame o exame técnico foi realizado, tal como ordenado pelo regimento interno, não havendo assim supressão de fase processual que poderia ensejar a abstenção/impossibilidade da Agravante de proceder ao aditamento.

A manifestação ministerial é opinativa, não podendo o processo ser conduzido por determinação do *Parquet*, mas sim, conforme expressa previsão regimental, a presidência da instrução do processo recai sobre o Relator, art. 140, regimental. Eis outro trecho do elucidativo voto do Conselheiro Sebastião Helvécio no retromencionado Pedido de Reexame, nº 886528, que ora trazemos à colação:

Quem preside a instrução do processo é o Relator (art. 140, RITCEMG), cabendo aos seus sujeitos – responsáveis, interessados, unidade técnica e Ministério Público – manifestarem-se no momento em que lhes couberem fazê-lo, nos termos da legislação aplicável.

Uma vez oportunizada a manifestação conclusiva ao Ministério Público, cabe ao *Parquet* fazê-lo, manifestando-se sobre todas as questões que entender pertinentes, inclusive sob o princípio da eventualidade, sob pena de preclusão consumativa.

Admitir que qualquer sujeito processual manifeste-se nos autos quando e quantas vezes bem entender implicaria a submissão da lei, das partes e do Relator ao alvedrio de um só ator do processo, desequilibrando a relação jurídico-processual e subvertendo o caminhar prospectivo do processo. (g.n.)

Ainda quanto a natureza opinativa do parecer ministerial, eis o esclarecedor voto do Conselheiro Gilberto Diniz, nos Embargos de Declaração nº 1040510, sessão de 24/04/2018, *verbis*:

Ademais, o Tribunal Pleno, ao examinar casos análogos, *v. g.* os Embargos de Declaração nº 911.709, tem entendido que, embora seja peça de extrema relevância e mesmo indispensável, nos casos previstos na lei orgânica, para instruir os processos de contas, **o parecer exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal possui natureza opinativa.**

Dessa forma, por não ter caráter de manifestação vinculante, o julgador não está obrigado a acatar ou mesmo contradizer as razões contidas no parecer ministerial. Com efeito, não há falar em omissão, quando não houver enfrentamento, no acórdão, das razões que fundamentaram o parecer do *Parquet* de Contas, as quais, no juízo do relator, seriam irrelevantes ou desnecessárias para decisão de mérito coerente e condizente com a realidade dos fatos contidos nos autos e com a pacífica jurisprudência do Tribunal.

(g.n.)

Vejam também que no âmbito do Tribunal Pleno o tema já foi abordado pelo Conselheiro Mauri Torres, no Recurso Ordinário nº 796564, *verbis*:

Nessa circunstância, como os autos já se encontravam devidamente instruídos, cabia ao Representante do Ministério Público junto ao Tribunal esgotar toda a matéria em seu parecer conclusivo, manifestando-se, também, quanto ao mérito, mesmo que de forma alternativa.

Quando o processo é recebido no Ministério Público devidamente instruído com o exame da unidade técnica e as cópias de todo o processo licitatório sob análise desta Corte de Contas, caberá ao *Parquet* proceder ao aditamento com essa documentação, pois ela se mostra suficiente para fazê-lo nos termos regimentais.

Este posicionamento quanto a condução do processo recair sobre o relator, já foi objeto de deliberação em mais de uma oportunidade no seio desta Corte de Contas, formando uma jurisprudência firme e remansosa, *v.g.*, como na Tomada de Contas Especial nº 1012056, sessão de 15/03/2018 e Recurso Ordinário nº 986777, sessão de 26/04/2017, ambos de minha relatoria; no Recurso Ordinário nº 796564, Relator Conselheiro Mauri Torres, sessão de 30/10/2013 e na Inspeção Ordinária nº 757878, Relator Conselheiro Sebastião Helvécio, sessão de 14/10/2014.

Apenas para colocar uma pá de cal sobre o tema, cito trecho do voto do Conselheiro José Alves Viana, nos autos do Recurso Ordinário nº 965735, sessão de 03/08/2016, no qual esta necessária firmeza na condução dos processos é imperiosa para resguardar o princípio da duração razoável do processo e para manter sob a égide dos normativos que regem a matéria a competência na condução do processo. Eis o excerto do voto também acolhido à unanimidade, *verbis*:

“(…)Agir de forma contrária, inclusive, resultaria em ofensa ao princípio da razoável duração do processo, estabelecido pelo art. 5º, LXXVIII da Carta Republicana como um dever jurídico comum a todos os atores que de alguma forma colaboram para a resolução da lide.

Conforme deliberado recentemente nos autos do citado Recurso Ordinário n. 896.564:

(…) o Relator não é obrigado a acolher a preliminar suscitada no parecer ministerial, que tem caráter meramente opinativo, e muito menos deve retornar indefinidamente os autos a fim de oportunizar a manifestação conclusiva do Órgão Ministerial, sob pena de comprometer o princípio da razoável duração do processo e da

celeridade, consagrados expressamente pelo art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal. (*grifos nossos*)

Convergindo com o destacado acima, o Tribunal de Contas da União possui em seu Regimento Interno norma que determina expressamente a manifestação do *Parquet* quanto ao mérito, ante a eventualidade da preliminar não ser acolhida:

Art. 62. Compete ao Procurador-Geral e, por delegação prevista no art. 82 da Lei nº 8.443, de 1992, aos subprocuradores-gerais e procuradores:

(...)

§ 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. (*grifos nossos*)

Assim, havendo nos autos a manifestação da unidade técnica, a fase interna e externa do procedimento licitatório, detinha naquela oportunidade o *Parquet* todos os elementos imprescindíveis para sua manifestação preliminar, como facultada pelo art. 61, §3º do Regimento Interno. Logo, não prescindia de qualquer outra providência complementar para a realização de seu mister, se assim entendesse cabível, a Agravante.

Ao revés de se desincumbir de seu poder-dever de aditar, em tempo hábil, sobretudo frente a celeridade que a norma cogente nos impõe de apreciar os processos elegidos como urgentes por nosso regimento interno, os autos permaneceram por três anos sob a custódia da Agravante.

E mais, apesar do tempo transcorrido, e do quase certo esgotamento do objeto da licitação, a manifestação ministerial restringiu-se a pedido de retorno a unidade técnica para novo estudo, por ter entendido a Agravante que o relatório do órgão técnico não fora exaustivo. Como dito nos precedentes acima enumerados, a fase em que os autos são remetidos ao Ministério Público, sobretudo pelo princípio da celeridade processual, deveriam ser objeto de apontamentos sobre todos os itens, em total observância ao princípio da eventualidade, eficiência e economia processual.

O § 3º do art. 61 do nosso Regimento Interno dispõe que “*será dada oportunidade de manifestação preliminar ao Ministério Público junto ao Tribunal, antes da citação, na qual, querendo, poderá apresentar apontamentos complementares às irregularidades indicadas pela unidade técnica do Tribunal*”, o que foi feito, nos termos do despacho de fls. 741/742.

Destarte, reafirmo ser absolutamente despiciendo e contraproducente o retorno dos autos à unidade técnica para novo exame, tendo em vista que esta realizou sua análise inicial como dispõe o regimento interno, além de que constam dos autos toda a documentação necessária para eventual aditamento por parte do *Parquet*.

III – CONCLUSÃO

Pelas razões expostas, nego provimento ao agravo, mantenho a decisão recorrida por entender que foram cumpridas as fases processuais prévias e necessárias para o aditamento ministerial, quais sejam, a realização de estudo técnico e a completa documentação do procedimento licitatório.

Intime-se a Agravante.

Junte-se aos autos do processo principal cópia do acórdão da presente decisão, nos termos do art. 341 da Resolução nº 12, de 2008.

Cumprido o disposto no art. 340, arquivem-se os autos, nos termos do inciso I do art. 176 do diploma regimental.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em: **I)** conhecer do Agravo, eis que presentes os pressupostos de admissibilidade previstos no art. 338 do Regimento Interno deste Tribunal; **II)** negar provimento ao agravo, mantendo a decisão recorrida por entender que foram cumpridas as fases processuais prévias e necessárias para o aditamento ministerial, quais sejam, a realização de estudo técnico e a completa documentação do procedimento licitatório; **III)** determinar a intimação da Agravante; **IV)** determinar a juntada aos autos do processo principal cópia do acórdão da presente decisão, nos termos do art. 341 da Resolução n. 12, de 2008; **V)** determinar, com o cumprimento do disposto no art. 340, o arquivamento dos autos, nos termos do inciso I do art. 176 do diploma regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 10 de maio de 2018.

WANDERLEY ÁVILA

Presidente e Relator

(assinado eletronicamente)

jc/rp

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 de
Deliberações e Jurisprudência**