



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Processo nº: 1.084.455
Natureza: Representação
Relator: Conselheiro Cláudio Terrão
Representante: Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais
Jurisdicionado: Município de Luz – Poder Executivo
Edital: Pregão Presencial nº 30/2017

P A R E C E R

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator,

I. RELATÓRIO FÁTICO

1. Versam os presentes autos sobre **Representação** formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, em face do Município de Luz – Poder Executivo, acerca de possíveis irregularidades na aquisição de peças automotivas e manutenção de veículos por meio de software de gerenciamento de frotas automotivo (Processo Licitatório nº 72/2017 – Pregão Presencial nº 30/2017).
2. A Representação foi recebida pelo Conselheiro-Presidente em **28/01/2020** (peça nº 14 do SGAP, fl. 15).
3. Instada a se manifestar, a Unidade Técnica competente elaborou o estudo anexado à peça nº 05 do SGAP.
4. Conforme despacho de peça nº 07 do SGAP, o Conselheiro-Relator determinou a citação do Sr. Ailton Duarte, Prefeito à época, para apresentação de defesa escrita.
5. À peça nº 09 do SGAP, consta certidão de não manifestação do jurisdicionado.
6. Na sequência, diante da presença de indícios de participação de outros agentes públicos, o Conselheiro-Relator entendeu pela necessidade de citação da Sra. Sandra Lázara Ferreira Costa, Pregoeira à época, e do Sr. Lelton Santos Nogueira, Procurador-Geral do Município à época, para apresentação de defesa (peça nº 10 do SGAP).
7. Em resposta, foram apresentados os documentos de peças nº 13 e 32 do SGAP.
8. A Unidade Técnica procedeu ao reexame de peça nº 35 do SGAP.
9. Após, os autos vieram a este Órgão Ministerial para apreciação.
10. Assim é o relatório fático no essencial, passando-se à fundamentação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador *Marcelio Barenco Corrêa de Mello*

II. FUNDAMENTAÇÃO

11. O Ministério Público é instituição permanente do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, pautado na sua atuação institucional pelos princípios da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional, nos termos do art. 127, *caput* e § 1º, da Constituição da República de 1988.¹

12. Além disso, o Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais tem como missão essencial zelar pelo cumprimento da Constituição da República e da Constituição Estadual, especialmente no que se refere à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

13. Nesse sentido, atua de modo ativo, ao representar perante o Tribunal de Contas, ou como *custos legis*, na forma de parecer (*custos iures* e *custos societatis*). Essa é a dicção da Lei Complementar estadual nº 102/2008 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais), como se pode conferir, *in verbis*:

Art. 32 – Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da Lei e fiscal de sua execução, além de outras atribuições estabelecidas no Regimento Interno:

I – promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da administração e do erário;

II – comparecer às sessões do Pleno e das Câmaras e dizer de direito, verbalmente ou por escrito, em todos os assuntos sujeitos à decisão do Tribunal;

[...]

IX – manifestar-se de forma conclusiva, quando couber, nos processos sujeitos a sua apreciação.

14. Assim, a necessidade de parecer conclusivo ministerial nas representações em andamento – sejam elas originadas do próprio *Parquet* ou de outros agentes públicos colegitimados – é determinada pelo próprio Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Veja-se:

Resolução TCEMG nº 12/2008

Art. 55. O Ministério Público junto ao Tribunal compõe-se de quatro Procuradores nomeados pelo Governador, cujo provimento observará as regras previstas na Constituição da República e na Constituição do Estado.

¹“Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. § 1º - São princípios institucionais do Ministério Público a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional. [...]”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Parágrafo único. Ao Ministério Público junto ao Tribunal aplicam-se os princípios institucionais da unidade, da indivisibilidade e da independência funcional.

[...]

Art. 61. Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:

[...]

IX - manifestar-se, de forma conclusiva, mediante parecer escrito, nos seguintes processos:

[...]

d) denúncias e representações, na forma deste Regimento;

[...]

Art. 307. Havendo indício de irregularidade, o Relator determinará a citação do denunciado, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, improrrogáveis, para defesa.

§ 1º Apresentada a defesa, serão os autos encaminhados à unidade técnica competente para análise e manifestação conclusiva, após o que, deverão ser remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para fins do disposto no inciso IX, alínea d, do art. 61 deste Regimento.

[...]

(Grifos nossos)

15. Nesse sentido, não resta dúvida que a atuação do representante ministerial após as alegações defensivas, não viola os princípios do contraditório e da ampla defesa, esculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República², cabendo ao Conselheiro-Relator reabrir prazo para defesa, se entender a existência de imputação nova, diversa da inaugural em sede de aditamento, sendo oportunidade de fiscalização de cumprimento do devido processo legal, mister constitucional dos Órgãos Ministeriais (*custos societatis*).

16. Isso porque sua intervenção se dá na natureza de *custos legis*, na defesa da ordem jurídica e da sociedade e, conseqüentemente, do *due process of law*, com a garantia do exercício do contraditório e da oportunidade à ampla defesa dos representados. Aqui, não há nenhum interesse como parte.

17. Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal para os processos criminais, onde a profundidade destas garantias constitucionais alcança o mais alto grau, como se pode conferir, *in verbis*:

²“Art. 5º. [...] LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [...]”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador *Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

CONSTITUCIONAL. HABEAS CORPUS. FUNÇÕES ESSENCIAIS E INSTITUCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ARTIGOS 127 E 129 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). NÍTIDA DISTINÇÃO ENTRE A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO *DOMINUS LITIS*, AO OFERECER CONTRARRAZÕES À APELAÇÃO DA DEFESA E, COMO *CUSTOS LEGIS*, AO OFERTAR PARECER NOS AUTOS DO RECURSO. AUSÊNCIA DE OFENSA AOS PRINCÍPIOS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL E DO CONTRADITÓRIO.

1. O Procurador de Justiça, ao ofertar parecer em recurso de apelação no qual o Promotor de Justiça oferecera contrarrrazões, não viola os princípios do devido processo legal e do contraditório.

2. O Ministério Público tem como uma de suas funções essenciais a garantia da ordem jurídica, atuando em prol dela como *custos legis* (Constituição Federal, art. 127), mercê do exercício de uma das funções institucionais que é a de promover, privativamente, a ação penal pública (Constituição Federal, art. 129, I), situações que não se confundem.

3. Precedentes: HC n. 81.436/MG, Rel. o Ministro Néri da Silveira, Segunda Turma, j. em 11/12/2001, e RE n. 99.116-6/MT, Rel. o Ministro Alfredo Buzaid, Primeira Turma, DJ de 16/03/84.

4. Recurso em habeas corpus não provido.

(STF – Primeira Turma. RHC 107584, j. em 14/06/2011. Relator: Min. Luiz Fux. DJe-186, pub. em 28/09/2011)

18. Vale lembrar que o contraditório, como garantia de todo processo, encontra nos processos criminais uma maior importância, segundo os ensinamentos de Eugênio Pacelli de Oliveira, *in litteris*:

O contraditório, portanto, junto com o princípio da ampla defesa, institui-se como a pedra fundamental de todo processo e, particularmente, do processo penal. E assim é porque, como cláusula de garantia instituída para a proteção do cidadão diante do aparato persecutório penal, encontra-se solidamente encastelado no interesse público da realização de um processo justo e equitativo, único caminho para a imposição da sanção de natureza penal. (OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. Curso de Processo Penal. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008)

19. Desse modo, entendendo que a atuação ministerial como *custos legis* em processos criminais não inflige a garantia do devido processo legal, nem em outras ações em curso nos tribunais superiores, o mesmo se pode dizer para os processos de contas em curso nessa Corte.

20. Essa foi a tese aprovada à unanimidade no Enunciado nº 01/2020 do Colégio de Procuradores do Ministério Público de Contas de Minas Gerais (aprovado em 29/10/2020, publicado em 04/11/2020), órgão deliberativo e administrativo máximo deste *Parquet Especializado*, nos seguintes termos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador *Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

A atuação do Ministério Público de Contas como legitimado na propositura de representações perante o Tribunal de Contas não afasta a obrigatoriedade de sua atuação como *custos legis* no mesmo processo, sendo prevento o membro responsável pela demanda, em decorrência dos princípios da unidade institucional, da independência funcional e da imparcialidade na defesa da ordem jurídica e do interesse público.

21. À vista do exposto, passa-se ao exame dos requisitos formais para a regular formação do processo.
22. No caso dos autos, o **Sr. Lelton Santos Nogueira**, Procurador-Geral do Município à época e a **Sra. Sandra Lázara Ferreira Costa**, Pregoeira à época, foram citados e apresentaram defesa às peças nº 13 e 32 do SGAP, respectivamente.
23. Por sua vez, em 23/07/2020, havia sido também determinada a citação do responsável **Sr. Ailton Duarte**, Prefeito Municipal à época (peça nº 07 do SGAP).
24. Todavia, não foi apresentada defesa pelo jurisdicionado acima nominado (certidão, peça nº 09 do SGAP).
25. Compulsando os autos, este Órgão Ministerial entende que a citação do Sr. Ailton Duarte deve ser considerada nula, pois o Aviso de Recebimento (peça nº 14 do SGAP, fl. 25) foi subscrito por terceiro, não tendo sido resguardados os corolários constitucionais da ampla defesa e do contraditório, em se presumir que a assinatura de terceiro teria o condão de atestar a ciência do destinatário.
26. Prescreve o Regimento Interno desse Tribunal que o responsável ou interessado poderá oferecer defesa a partir da formalização da citação.
27. Veja-se:

Resolução TCEMG nº 12/2008

Art. 151. Determinada a abertura do contraditório ou a realização de diligência, o processo será remetido à unidade competente para que formalize a citação ou intimação e o controle de prazo.

§ 1º O prazo para apresentação de defesa será de 30 (trinta) dias improrrogáveis.

§ 2º As diligências determinadas pelo Tribunal deverão ser cumpridas no prazo de 15 (quinze) dias, se outro não for fixado pelo Relator.

[...]

Art. 166. A integração dos responsáveis e interessados no processo, bem como a comunicação dos atos e decisões do Tribunal, serão feitas mediante:
I - citação, pela qual o Tribunal dará ciência ao responsável de processo contra ele instaurado, chamando-o para se defender;

[...]

Art. 183. Aos responsáveis e aos interessados nos processos de competência do Tribunal serão assegurados a ampla defesa e o contraditório da seguinte forma:

I - vista e cópia dos autos;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador *Marcílio Barenco Corrêa de Mello*

- II - apresentação de documentos, justificativas e alegações escritas;
- III - sustentação oral, perante o Tribunal Pleno e as Câmaras;
- IV - obtenção de certidões e informações;
- V - conhecimento das decisões do Tribunal;
- VI - interposição de recursos.

Parágrafo único. A ampla defesa e o contraditório poderão ser exercidos pela parte ou por procurador legalmente constituído nos autos.

[...]

Art. 187. Na etapa de instrução, **cabe a apresentação de alegações de defesa** ou justificativas no prazo determinado **quando da citação** ou intimação do responsável, salvo na hipótese de fato novo superveniente que afete questão processual ou o mérito do processo, ou se comprovar, dentro daquele prazo, a ocorrência de justa causa, mediante autorização do Relator.

§ 1º Considera-se justa causa o evento imprevisível, alheio à vontade da parte, e que a impediu de praticar o ato por si ou por mandatário.

§ 2º O Relator não conhecerá de alegações de defesa ou justificativas adicionais que contrariem o disposto neste artigo.

[...]

Art. 307. **Havendo indício de irregularidade, o Relator determinará a citação do denunciado, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, improrrogáveis, para defesa.**

§ 1º Apresentada a defesa, serão os autos encaminhados à unidade técnica competente para análise e manifestação conclusiva, após o que, deverão ser remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para fins do disposto no inciso IX, alínea d, do art. 61 deste Regimento.

§ 2º Com os elementos de instrução, os autos deverão ser conclusos ao Relator para inclusão em pauta.

[...]

(Grifos nossos)

28. Como se verifica dos dispositivos acima transcritos, a citação no âmbito desse Tribunal estabelece o momento processual adequado para que o responsável apresente sua defesa escrita.

29. Os processos que tramitam no Tribunal de Contas devem observar os pressupostos do devido processo legal, dentre os quais está o direito ao contraditório, consagrado no art. 5º, inciso LV, da CR/88: “*aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*”.

30. A transformação de um procedimento em processo advém exatamente da oportunidade do exercício do contraditório. Conclui-se, assim, que o contraditório se relaciona diretamente à essência da legitimidade ou não de uma decisão, já que a participação daqueles a quem se destinam os efeitos do provimento tem o condão de legitimar o trâmite processual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador *Marcelio Barenco Corrêa de Mello*

31. O contraditório garante a “*participação, em simétrica paridade, das partes, daqueles a quem se destinam os efeitos da sentença, daqueles que são os interessados*”.³
32. Logo, observar o princípio do contraditório significa dizer que ninguém pode ser acusado sem ser ouvido e que a todas as partes devem ser asseguradas as mesmas prerrogativas no decorrer do processo.
33. O doutrinador Vicente Greco Filho defende, *in verbis*:

A **citação** é a primeira e fundamental garantia de um processo livre e democrático, **porque por seu intermédio se leva ao réu o conhecimento da demanda e o que pretende o autor**. Sem a citação não se completa o *actum trium personarum*, a relação jurídica processual, não podendo de um simulacro de processo se extrair qualquer efeito. Aliás, Liebman considerou o processo sem citação “como de nenhum efeito, um ato juridicamente inexistente”. (GRECO FILHO, Vicente. Direito Processual Civil Brasileiro, vol. 02 – Atos Processuais a Recursos e Processos nos Tribunais. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 31).

(Grifos nossos)

34. **No caso em apreço, o responsável – Sr. Ailton Duarte – não foi regularmente citado, apesar das irregularidades apontadas nos autos, não tendo sido atingido o objetivo de oferecer ao referido imputado o direito à ampla defesa e ao contraditório (questão de ordem pública), levando à ausência dos pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.**

35. O art. 172, § 1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais dispõe que a ausência de citação é considerada nulidade absoluta, *in verbis*:

Art. 172. O Tribunal ou o Relator, observada a respectiva competência, declarará a nulidade, de ofício, se absoluta, ou por provação da parte ou do Ministério Público junto ao Tribunal, em qualquer caso.

§1º **São absolutas, dentre outras hipóteses, as nulidades correspondentes à ausência de citação para o exercício do contraditório e da ampla defesa,** à inobservância das causas de impedimento previstas neste Regimento e à ausência de fundamentação nas decisões de que possa resultar prejuízo às partes e ao erário.

[...] (Grifos nossos)

36. Por derradeiro, caso ultrapassada essa questão, **no mérito**, a razão de procedência de todos os apontamentos constantes dos autos já foi sobejamente tratada na Representação exordial formulada, pelo que se ratificam os pedidos inaugurais.

³GONÇALVES, Aroldo Plínio. Técnica Processual e Teoria do Processo, ISBN: 85-321-0071-6. Rio de Janeiro: Editora Aide, 1992. p. 122.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello

III. CONCLUSÃO

37. *Ex positis*, **OPINA** o representante deste Ministério Público Especial pelas medidas abaixo que ora se impõem, a serem determinadas por esse ilustre Conselheiro-Relator, como seguem:

- a) Seja **ACOLHIDA A QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA suscitada por este Órgão Ministerial**, quanto à ausência de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo em relação ao **Sr. Ailton Duarte**, Prefeito Municipal de Luz à época, vez que não foram observados os pressupostos do devido processo legal, dentre os quais está o direito ao contraditório, consagrado no art. 5º, inciso LV, da CR/88.

Ultrapassada a questão de Ordem Pública anteposta, que seja(m):

- b) Decretada a **REVELIA** do **Sr. Ailton Duarte**, Prefeito de Luz à época, com arrimo no art. 79 da Lei Complementar estadual nº 102/2008, para que se produzam seus efeitos legais;
- c) No **MÉRITO**, pelo **PROSSEGUIMENTO DO FEITO** e sua ultimateção nos termos da lei, reiterando os termos expostos na inicial quanto à procedência da Representação (peça nº 01 do SGAP).

Belo Horizonte, 24 de maio de 2022.

Marcílio Barenco Corrêa de Mello
Procurador do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente e anexado ao SGAP)