



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

PARECER

Denúncia n. 923.928

Excelentíssimo(a) Senhor(a) Relator(a),

I RELATÓRIO

Tratam os autos da denúncia de f. 01/18, formulada por Carangola Telecomunicações Ltda., por meio da qual noticia a suposta ocorrência de irregularidades no pregão presencial n. 014/2014, deflagrado pelo Município de Pedra Dourada visando contratar serviço de acesso à internet.

A denúncia foi instruída com a documentação de f. 28/54 e de f. 59/117v.

Por determinações dos relatores (f. 120 e f. 126/127), a prefeita do ente encaminhou ao Tribunal a documentação de f. 129/247.

Por determinação do relator (f. 250), vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

É o relatório. Passo a me manifestar.

II FUNDAMENTAÇÃO

1 Preliminar – inoccorrência de perda de objeto em virtude do desfazimento do certame

Oportuno reafirmar o posicionamento adotado por este Ministério Público quanto à inexistência de perda do objeto em face do desfazimento da licitação objeto de um processo de controle, não representando o desfazimento do procedimento licitatório qualquer óbice à continuidade da apuração de irregularidades eventualmente cometidas.

Na defesa desse posicionamento, tenha-se o ensinamento de Alexandre Freitas Câmara sobre as condições da ação que



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

[...] são requisitos exigidos para que o processo possa levar a um provimento final, de mérito. A ausência de qualquer delas leva à prolação de sentença terminativa, ou seja, de sentença que não contém resolução de mérito da causa, o que acarreta a chamada “extinção anômala do processo”.¹

Para o autor, segundo o tratamento dispensado por nosso ordenamento jurídico, são três as condições da ação: legitimidade, interesse de agir e possibilidade jurídica.² Interessa, por ora, analisar apenas a segunda delas, a qual “[...] não se confunde com o interesse de direito material, ou interesse primário, que o demandante pretende fazer valer em juízo.”³ Isso porque é preciso entender o interesse de agir “[...] como a ‘utilidade do provimento jurisdicional pretendido pelo demandante,’⁴ o que, por sua vez, deve ser verificado por meio da análise da presença do interesse-necessidade e do interesse-adequação⁵:

Assim é que, para que se configure o interesse de agir, é preciso antes de mais nada que a demanda seja necessária. Essa necessidade da tutela jurisdicional decorre da proibição da autotutela, sendo certo assim que todo aquele que se considere titular de um direito (ou outra posição de vantagem) lesado ou ameaçado, e que não possa valer seu interesse por ato próprio, terá de ir a juízo em busca de proteção. Assim, por exemplo, o credor terá de demandar o devedor inadimplente para ver seu crédito satisfeito, da mesma forma que o locador terá de demandar o locatário para ter restituída a posse do bem locado.

[...]

É mister, ainda, que haja o *interesse-adequação*, ou seja, é preciso que o demandante tenha ido a juízo em busca do provimento adequado para a tutela da posição jurídica de vantagem narrada por ele na petição inicial, valendo-se da via processual adequada.

Transportando a lição para o âmbito de atuação do Tribunal de Contas, tem-se que, quando este exerce, por meio da instauração de um processo, a atividade de controle sobre um procedimento licitatório, o interesse de agir não se confunde com o fato de ocorrer ou não a contratação que a Administração Pública pretendia realizar. Além disso, é preciso ter em conta que não há identidade dessa condição da ação com a possibilidade de que a Corte de Contas proceda à declaração de nulidade dos atos ilegais praticados durante o procedimento.

Na verdade, a existência de interesse processual no âmbito do Tribunal de Contas deve ser apurada quanto à necessidade da instauração e desenvolvimento de um processo para que a atividade de controle logre êxito. Para

¹ CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil*. Vol. I. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 115.

² Idem, p. 114.

³ Idem, p. 118.

⁴ Idem, p. 118.

⁵ Idem, p. 118.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

tanto, é preciso ter em conta os seguintes dispositivos da Lei Complementar estadual n. 102/2008:

Art. 1º O Tribunal de Contas, órgão de controle externo da gestão dos recursos públicos estaduais e municipais, presta auxílio ao Poder Legislativo, tem sede na Capital e jurisdição própria e privativa sobre as matérias e pessoas sujeitas a sua competência, nos termos da Constituição da República, da Constituição do Estado de Minas Gerais e desta Lei Complementar.

Parágrafo único. O controle externo de que trata o “caput” deste artigo compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública.

Art. 3º Compete ao Tribunal de Contas:

[...]

IV - fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resulte nascimento ou extinção de direito ou obrigação, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade; [...]

XVI - fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados;

[...]

Tendo em vista que os procedimentos licitatórios, por sua própria natureza, são compostos por uma série de atos ordenados, é possível, a partir da interpretação conjunta daqueles dispositivos legais, obter a regra segundo a qual compete ao Tribunal de Contas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, abrangendo os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de **todos os atos** que compõem tais procedimentos.

Em virtude disso, busca-se com o exercício da atividade de controle externo não apenas a declaração de nulidade de atos ilegais, ilegítimos, antieconômicos e/ou desarrazoados praticados durante o procedimento licitatório, mas também e, porque não, principalmente, que os agentes públicos não reincidam nessa conduta ilegal.

Não se pode afirmar, ainda, que o desfazimento do procedimento licitatório tenha sido praticado pela Administração com a intenção de corrigir as ilegalidades apontadas no presente feito. Até mesmo em virtude disso, não há qualquer obrigação legal, ou mesmo menor sinal que seja que revele a intenção dos agentes públicos em não reincidir nas condutas ilegais apontadas no presente feito.

Restam demonstradas cabalmente, portanto, a necessidade e a utilidade de que esta Corte de Contas, independentemente da anulação ou da revogação do certame, declare a ilegalidade dos atos praticados neste, bem como, em consequência disso, determine aos agentes públicos responsáveis que não mais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

praticuem os atos tidos como ilegais, aplicando multa aos mesmos, o que *necessariamente deve ser feito por meio do devido processo legal administrativo*.

Impõe advertir, ainda, que a anulação ou a revogação de procedimentos licitatórios impugnados nesta Corte de Contas tem se revelado valioso subterfúgio para os jurisdicionados, os quais vêm cada vez mais adotando essa medida para se furtarem à atividade de controle externo. Em virtude disso, mostra-se prudente que o Tribunal de Contas adote um posicionamento mais firme no sentido de coibir essa prática.

Vale destacar que o rito processual de denúncia, previsto na Lei Complementar estadual n. 102/2008 c/c o Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n. 12/2008), é *adequado* para obtenção do provimento acima referido.

Diante do exposto, fica evidente que a anulação ou a revogação de edital licitatório submetido à apreciação desta Corte de Contas não representa óbice ao prosseguimento regular do feito. Por todos os argumentos acima elencados, não há que se falar em perda do objeto do presente feito. Ao contrário, quando a invalidação evidenciar tentativa de burla à atividade de controle externo, mostra-se merecedora de reprimenda ainda maior que aquela imposta aos responsáveis que não se utilizam de tal subterfúgio.

2 Necessidade de realização de diligência

Necessário esclarecer que, em se tratando de manifestação preliminar, cumpre ao Ministério Público realizar análise quanto à necessidade de aditamento da denúncia e das eventuais inovações da unidade técnica, para, depois de oportunizado o contraditório, emitir, enfim, parecer conclusivo. É essa a sistemática introduzida pela Resolução n. 07/2009 da Corte de Contas, que acrescentou o § 3º ao art. 61 da Resolução n. 12/2008 (Regimento Interno desta Corte de Contas).

No entanto, *sem que a unidade técnica deste Tribunal realizasse estudo preliminar acerca dos fatos apresentados na denúncia*, por determinação do relator (f. 250), vieram os autos ao Ministério Público de Contas.

Ocorre que, do regramento normativo constante do art. 63, §3º, do Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n. 12/2008), extrai-se que a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Maria Cecília Borges

manifestação preliminar deste órgão ministerial deve ocorrer após a realização dos estudos preliminares pela unidade técnica deste Tribunal, uma vez que, nessas manifestações, ao Ministério Público de Contas é franqueado “[...] apresentar apontamentos complementares às **irregularidades indicadas pela unidade técnica do Tribunal.**” (Grifo nosso).

Assim sendo, entende o Ministério Público de Contas que a unidade técnica deve realizar estudo técnico inicial da documentação constante nos presentes autos antes de os serem os autos encaminhados ao Ministério Público de Contas para apontamento complementar.

III CONCLUSÃO

Em face do exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pelo regular prosseguimento deste processo a fim de que seja realizada a apuração e a fiscalização dos atos sob exame. Este órgão ministerial **OPINA** ainda pelo encaminhamento dos autos à unidade técnica deste Tribunal, para exame inicial da documentação constante nos presentes autos, bem como pela concessão de nova oportunidade para que o Ministério Público de Contas possa se manifestar preliminarmente após a realização das diligências necessárias.

É o parecer.

Belo Horizonte, 05 de agosto de 2014.

Maria Cecília Borges
Procuradora do Ministério Público / TCE-MG