



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

**Processo nº:** 838.611  
**Natureza:** Tomada de Contas Especial  
**Apensos nºs:** 841.980 (Denúncia) e 747.872 (Representação)  
**Jurisdicionado:** Poder Executivo do Município de Brumadinho  
**Partes:** Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP – e Município de Brumadinho  
**Relator:** Conselheiro José Alves Viana

**PARECER**

Excelentíssimo Senhor Relator,

**RELATÓRIO**

1. Tratam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP – com o objetivo de apurar possíveis irregularidades na aplicação e na prestação de contas dos recursos repassados ao Município por meio do Convênio nº 358/2004, destinado à execução das obras de pavimentação da estrada que liga a sede do Município de Brumadinho à BR-040.
2. No parecer de fl. 3075 a 3082 dos autos da Representação nº 747.872, este Ministério Público de Contas opinou pela realização de inspeção *in loco* no Município de Brumadinho, com o objetivo de vistoriar a rodovia e o seu estado de conservação, bem como apurar possíveis irregularidades e eventual dano ao erário. Para tanto, baseou-se na análise feita pela Unidade Técnica da documentação referente à Concorrência nº 001/2004, do contrato dela decorrente e da execução dos serviços contratados, à luz dos fatos noticiados na Tomada de Contas Especial, na Denúncia e na Representação.
3. Foi determinada a formação de autos apartados para análise das irregularidades na Concorrência nº 01/2003, destinada à contratação de serviços de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

transporte escolar, também objeto da Representação nº 747.872, considerando que a matéria relacionada ao certame encontra-se em fase processual mais avançada.

4. Nosso pedido de realização de inspeção da obra viária e do seu estado de conservação, objeto da Concorrência nº 01/2004, foi indeferido, considerando o decurso do tempo, já que teve início em agosto de 2004 e terminou em dezembro de 2007, já tendo inclusive passado por uma “operação tapa-buracos”. Sendo assim, a “verificação tardia, não colaboraria para a apuração dos fatos”, conforme o despacho de fl. 3096 e 3097 dos autos do Processo nº 747.872.

5. No mesmo despacho, foi determinada a inversão do apensamento dos processos, “tornando principal o de nº 838.611 (Tomada de Contas Especial)”, ao qual deveriam ser apensados os de nºs 747.872 e 841.980, considerando que “o mais viável, no presente momento, seria ater-se à análise da Tomada de Contas Especial, uma vez que apurou-se um possível dano ao erário, de valor significativo”, razão pela qual os autos foram encaminhados à 2ª Coordenadoria de Fiscalização Estadual para análise conclusiva dos processos.

6. Em cumprimento a essa determinação, a Unidade Técnica manifestou-se às fl. 2139 a 2233, sugerindo que, no caso de confirmação dos fatos e fundamentos constantes do seu relatório, as contas prestadas nos autos da Tomada de Contas Especial fossem julgadas irregulares e os fatos apontados na Denúncia e na Representação parcialmente procedentes (fl. 2231).

7. Por fim, sugeriu a citação do espólio do Sr. Antônio do Carmo Neto, ex-Prefeito do Município de Brumadinho, falecido em 28/07/2013 (fl. 2234), na pessoa do inventariante, e de todos os demais responsáveis legais, devidamente qualificados e nominados às fl. 2232 e 2233, para que apresentem defesa em relação às irregularidades apontadas e à possível condenação ao ressarcimento do dano ao erário.

8. Os autos vieram ao Ministério Público de Contas para manifestação preliminar (fl. 2239).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

**FUNDAMENTAÇÃO**

**Do sobrestamento dos autos**

9. No despacho de encaminhamento dos presentes autos a este Ministério Público de Contas para manifestação preliminar (fl. 2239), foram prestadas as seguintes informações:

a) “tramita perante o juízo da Comarca de Brumadinho, em fase mais avançada, a Ação Popular nº 0090.09.022272-1, cujo objeto e autor são os mesmos da Denúncia retro mencionada”;

b) “nessa ação judicial já foi apresentada contestação, anterior ao falecimento, em 2013, do Sr. Antônio do Carmo Neto, ex-Prefeito de Brumadinho”; e

c) “para seguimento do processo nesta Corte será necessária a identificação, localização e intimação de eventual representante do espólio e eventuais herdeiros do *de cujus*”.

10. Diante de tais circunstâncias, cumpre verificar se, neste caso, cabe o sobrestamento dos autos em tramitação na Casa, até que a Ação Popular seja julgada.

11. A regra geral neste Tribunal é a aplicação do princípio da separação das instâncias, não devendo, por isso, haver o sobrestamento indiscriminado de processos quando houver ações correlatas no Judiciário.

12. Nesse sentido, o ensinamento do professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

**Pode o Tribunal de Contas aplicar multa quando o fato gerador está *sub judice* ?** Ou ainda: pode a parte, após a aplicação da multa, levar o assunto ao exame do Poder Judiciário, requerendo ao Tribunal de Contas que suspenda aplicação de multa até a solução da lide?

As duas respostas são afirmativas.

**Na primeira situação, duas hipóteses podem ocorrer: ou se está diante de um caso em que o Tribunal de Contas detém jurisdição ou não.** Em se tratando, por exemplo, de matéria de contas – hipótese de jurisdição – o fato gerador pode ser apenas contas, situação em que o Poder Judiciário não poderia intervir, não havendo por isso motivo para deixar de aplicar a multa,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

**ou, ainda, referir-se a contas e outra matéria, como por exemplo, uma licitação. Nesse caso, como naquele em que o Tribunal de Contas não exerce jurisdição, pode esta Corte manter a decisão de aplicar multa em razão do princípio da separação das instâncias administrativa e judicial.**

É evidente que, em razão da amplitude do direito de petição, sempre pode a parte formular pedido de sobrestamento do processo perante o Tribunal de Contas, **mas, como regra, não deve ser acolhido**. É lícito ao juiz, em matéria em que o Tribunal de Contas não exerce jurisdição, determinar o sobrestamento do processo, em face de pedido incidente ou da inicial. Em sendo, porém, matéria de contas, imiscuindo-se o magistrado no julgamento do Tribunal de Contas, cabe a este a defesa de sua competência, via mandado de segurança, ou suspensão de segurança, ou ainda, medida correccional.<sup>1</sup> (Grifo nosso.)

### 13. Confira-se decisão do Tribunal de Contas da União:

4. [...] Quanto à preliminar suscitada pelo Sr. Joel Mendes Rennó, **com relação à existência, concomitante, de ação no âmbito do Poder Judiciário envolvendo a matéria objeto de questionamento** nestes autos, **não vejo impedimento de o Tribunal examinar a questão.**

5. A atribuição conferida aos Tribunais de Contas competentes, no caso de recursos federais o Tribunal de Contas da União, para examinar a existência de irregularidades na aplicação da Lei nº 8.666/93, está claramente definida no artigo 113, da referida Lei, tornando-se inequívoca a atuação desta Corte na lide. Na hipótese de ser verificada alguma irregularidade, o Tribunal deverá adotar o procedimento descrito no artigo 71, IX, da CF, e outros, dentro de sua jurisdição, que entender convenientes para responsabilização dos agentes envolvidos.

6. Ademais, **o Tribunal tem, reiteradamente, reafirmado o princípio da independência das instâncias administrativa, civil e penal para efeito de condutas antijurídicas perpetradas por agentes públicos.** (TCU, Pleno, Representação nº 003.006/1997-2, Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça, j. em 05/08/1998, p. em 20/08/1998) (Grifo nosso.)

14. No entanto, em situações excepcionais, quando a matéria discutida no âmbito judicial é idêntica à apreciada por este Tribunal, pode ser conveniente e oportuno sobrestar o andamento de processo administrativo até o julgamento definitivo da ação judicial, a fim de se evitar decisões conflitantes.

15. A questão do sobrestamento de autos é disciplinada pelo art. 171 do nosso Regimento Interno, Resolução nº 102, de 2008, segundo o qual:

---

<sup>1</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 449



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Do Sobrestamento

Art. 171. No caso de a decisão de mérito depender da verificação de determinado **fato que seja objeto de julgamento de outro processo ou de matéria sub judice, poderá o Colegiado competente determinar o sobrestamento dos autos.**

Parágrafo único. Da decisão de sobrestamento deverão constar, de forma específica e detalhada, o fato que o ensejou e a indicação de sua relevância para o deslinde do processo. (Grifo nosso.)

16. A propósito, este Tribunal já se manifestou sobre essa situação específica por meio do voto do Conselheiro Gilberto Diniz:

Já tive oportunidade de manifestar-me em processo no qual fora proposto o sobrestamento do feito neste Tribunal, como no caso dos Processos nºs 762.709 e 748.104, da Prefeitura Municipal de Teófilo Otoni, também da relatoria da Conselheira Adriene Andrade.

Naquela oportunidade, constatei que o procedimento judicial em curso, acerca da mesma matéria tratada nos processos sobreditos, não seria fator determinante do sobrestamento de feitos no âmbito desta Corte, porquanto a decisão que viesse a ser prolatada pelo Judiciário **não seria a de determinar a anulação da licitação,** mas tão somente de declarar irregularidades nas disposições editalícias, o que não obstaria o julgamento deste Tribunal acerca de questões de sua competência constitucional exclusiva para examinar a legalidade de atos dos procedimentos licitatórios, especialmente os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados.

Meu entendimento a respeito dessa matéria, como esposado naqueles processados, assenta-se no fato de que essa reflexão deve ser realizada a partir do **princípio da preservação das competências das instâncias envolvidas,** notadamente em razão da constatação óbvia **de que a simples previsão constitucional das duas dimensões importa na aceitação do fato de que essas não se excluem. Antes, devem ter suas competências conciliadas, de sorte que, ainda que uma prevaleça, isso não signifique a completa anulação da outra.**

**É precisamente por esses motivos que, não obstante a possibilidade regimental do sobrestamento, este não pode ser realizado de forma irrestrita, sem a ponderação específica da questão que está sob o crivo do Poder Judiciário. Assim não fosse, bastaria a qualquer jurisdicionado iniciar discussão judicial para afastar qualquer atuação do Controle Externo enquanto não definida a matéria naquela seara, levando à completa anulação reservada à Corte de Contas respectiva.**

**No presente feito, todavia,** verifica-se que a **ação judicial** em que se determinou liminarmente a suspensão do certame se refere ao **Mandado de Segurança** impetrado pela licitante INDRA BRASIL LTDA., contra ato de Celina Rosália de Lana Roldão da Silva – Superintendente de Infraestrutura da Companhia de Tecnologia e Informação da Prodemge, no qual foi suscitada, entre outras irregularidades do Edital de Licitação – Concorrência Pública para Pré-qualificação de Licitante e Serviço/Software de Registro Eletrônico em



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Saúde, a escolha da modalidade Pregão, acrescida da concorrência prévia para a pré-qualificação, modalidade essa que não seria de aplicação adequada ao caso, em razão da complexidade do objeto licitado. **Em razão disso, foi requerida a anulação do certame pelo Judiciário.**

Segundo a impetrante, nos termos da legislação de regência, a modalidade pregão é compatível tão somente com a contratação de serviços ou aquisição de bens comuns, esses definidos como sendo aqueles, cuja escolha pode ser feita apenas com base nos preços ofertados, e que possam ser comparáveis entre si e que se dispensa uma avaliação minuciosa e, ainda, que sejam facilmente encontrados no mercado.

E mais: que, efetivamente não era o caso do certame instaurado pela Prodemge, cujo objeto constante no Edital sob comento exige demonstração da metodologia de execução do serviço, tanto que a Administração optou pelo procedimento preliminar de pré-qualificação, não se mostrando, *a priori*, tratar-se de bens e serviços comuns.

Forte nessa premissa, **o Juízo da 4ª Vara de fazenda Pública e Autarquias** proferiu a decisão de fls. 509/5011, deferindo o pedido alternativo liminar de suspensão da citada Concorrência Pública, bem como do pregão previsto como sua continuidade, até decisão final.

**Destarte, caso a decisão de mérito do mandamus, com trânsito em julgado, confirme a liminar e eventualmente decrete a anulação da licitação, por inadequada a modalidade eleita pela licitante, toda a atuação do Tribunal de Contas, como bem ponderado pela relatora, restaria desperdiçada, uma vez que, anulado o certame pelo Poder Judiciário, nada há que se analisar no âmbito desta Corte.**

A vista de todo o exposto, acompanho o voto da Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora, Adriene Andrade, **pelo sobrestamento do presente processo de denúncia, com fincas nas disposições do art. 171 da Resolução nº 12/2008, até o julgamento de mérito do referido Mandado de Segurança.** (TCEMG, Primeira Câmara, Denúncia nº 812.189, Conselheiro em exercício Gilberto Diniz, j. em 08/06/2010) (Grifo nosso.)

17. O então Conselheiro Antônio Carlos Andrada também abordou a questão do sobrestamento:

Consoante entendimento que já expus quando da análise do processo nº 703753, a questão de fundo que se encerra nestes autos adentra nos melindrosos limites das **competências afetas às Cortes de Contas e a intercessão destas com aquelas do Poder Judiciário.** Esta celeuma na verdade não é nova, lembrando que inexistente posição assente, tanto na doutrina como na jurisprudência.

Primeiramente, entendo que o constituinte pátrio, ao estabelecer no texto constitucional **as competências exclusivas das Cortes de Contas,** mormente no art. 71 da CR/88, fê-lo no sentido de que essas atribuições não poderiam e não podem ser mitigadas pelo legislador infraconstitucional.





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

Nessa esteira, a autonomia constitucional atribuída aos Tribunais de Contas não conflita com **a inafastabilidade da tutela jurisdicional, prevista no art. 5º, XXV da CR**, à medida que, ao analisar um edital de licitação, por exemplo, o Tribunal de Contas o faz sob sua ótica própria, em razão de sua estrutura técnica multidisciplinar, podendo, com isso, focar-se inclusive em questões que não se cingem meramente ao aspecto de conformação do ato ao ordenamento jurídico. Por isso é que se afigura perfeitamente possível que tramitem concomitantemente **uma representação, uma tomada de contas especial ou um processo administrativo no âmbito desta Casa e um Mandado de Segurança, ação civil pública ou ação de improbidade no Poder Judiciário**, todos idôneos a questionar matérias de conteúdo análogo em ambas as Casas como, por exemplo, um Edital de Licitação. **Em síntese, na análise de qualquer ato da administração, poderão os Tribunais de Contas e o Poder Judiciário atuar concomitantemente, cada qual no exercício de sua competência. Nesse contexto, gostaria apenas de fazer uma ressalva: entendo ser possível - em função das especificidades do caso concreto - que a questão permaneça sobrestada nesta Corte até o provimento final do Judiciário.**

Feita essa consideração, cumpre informar que essa questão foi recentemente debatida no excelso pretório, no julgamento do Mandado de Segurança 25880/DF – Relator Ministro Eros Grau, em 07/02/2007, publicado no DJ em 16/03/2007. Naquela assentada, ficou decidido que o ajuizamento de ação de improbidade não retirava do Tribunal de Contas da União a competência, para, no âmbito do processo próprio de Tomada de Contas Especial, apurar indício de dano ao erário, com se infere da ementa transcrita, *in verbis*:

[...]

**Postas essas condições gerais, entendo, também, que o sobrestamento, ou não, de determinado procedimento neste Tribunal de Contas, em razão de discussão no Poder Judiciário somente será cogitável quando houver identidade entre os objetos de discussão.** (TCEMG, Primeira Câmara, Denúncia nº 762.709, Relator Conselheiro Antônio Carlos Andrada, j. em 31/08/2010) (Grifo nosso.)

18. Vejam os objetos de cada um dos 03 (três) processos de controle em análise nesta Casa e também o objeto da mencionada ação popular, para verificar se há identidade entre as matérias em discussão.

19. A Representação interposta por Vereadores da Câmara Municipal de Brumadinho em 03/08/2007 aponta indícios de irregularidades na Concorrência nº 01/2004, no Contrato Administrativo nº 047/2004 dela decorrente e, principalmente, na execução dos serviços contratados por meio do **Convênio nº 358/2004**, considerando o estado deplorável da rodovia, com deterioração das camadas da superfície e da base depois de apenas um ano de uso, tendo, inclusive, passado por uma operação “tapa-buracos”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**Gabinete da Procuradora Sara Meinberg**

20. A Tomada de Contas Especial foi instaurada pela SETOP em 11/05/2010, para apuração de possíveis irregularidades na aplicação e na prestação de contas dos recursos repassados ao Município mediante esse convênio.

21. Por fim, no Processo nº 841.980, referente à Denúncia interposta pela Associação Brasil Legal em 24/03/2011, a denunciante pleiteia a impugnação do relatório final da Tomada de Contas Especial, sob a alegação de que as irregularidades na execução do convênio não foram adequadamente apuradas e, por isso, pede, dentre outras medidas, a anulação ou revogação do relatório e a cobrança total do montante pago pela obra, calculado em R\$16.033.837,60.

22. Por sua vez, na Ação Popular ajuizada, em 06/03/2009, pelo Sr. Fernando Fernandes de Abreu, representante da Associação Brasil Legal, Processo nº 0090.09.022272-1, são apontadas as mesmas irregularidades na Concorrência nº 01/2004, na contratação e na execução dos serviços contratados já assinaladas na referida denúncia e, por tais razões, postula, no âmbito do Poder Judiciário, a anulação da licitação e do contrato administrativo e também a restituição aos cofres públicos dos valores pagos pela obra irregularmente executada, conforme a petição inicial da Ação Popular, anexada às fl. 49 a 75 da Denúncia nº 841.980.

23. Resta evidente, conforme observado por V.Exa., que a Denúncia em tramitação nesta Corte e a Ação Popular apresentam o mesmo objeto, pois visam à anulação do procedimento licitatório e, conseqüentemente, do contrato celebrado para a execução da obra viária com recursos provenientes do Convênio nº 358/2004, firmado entre o Município de Brumadinho e a SETOP, e a condenação dos responsáveis legais à restituição aos cofres públicos dos valores pagos à empresa contratada, considerando que os objetivos do convênio não foram alcançados.

24. Como se sabe, a ação popular, disciplinada pela Lei nº 4.717, de 29/06/1965, visa à anulação ou à declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público.

25. A sentença que julgar a ação popular procedente poderá ter efeitos não





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

apenas que desconstituam atos lesivos, mas, também, condenatórios, conforme dispõe o art. 11 da referida lei:

Art. 11. A sentença que, julgando procedente a ação popular, **decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele**, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa. (Grifo nosso.)

26. Nesse sentido, discorrendo sobre o objeto e a sentença de mérito na ação popular, José dos Santos Carvalho Filho leciona:

[...] Se o legislador considerou passíveis de ação popular atos nulos e anuláveis, ao mesmo tempo em que se preocupou em proceder à enumeração de várias hipóteses consideradas como de nulidade (art. 4º), com certeza as reputou sempre concreta ou presumivelmente lesivas, seja material seja moralmente. **Ocorrendo qualquer delas, portanto, à sentença caberá anular o ato**. Permitimo-nos, contudo, distinguir: se a lesão não for aferida pecuniariamente, a decisão limitar-se-á à anulação do ato; **caso possível essa aferição, aí sim, a sentença, além do conteúdo anulatório, terá também conteúdo condenatório, em ordem a responsabilizar os agentes e terceiros que deram ensejo à lesão**, o que é expressamente autorizado pelo art. 11, da Lei 4.717/65.

[...]

**A Lei da ação popular** apresenta interessante peculiaridade quanto à **sentença**. Embora a pretensão do autor da ação popular seja a de obter a anulação de um ato lesivo aos valores tutelados, **a lei admite que a sentença tenha também conteúdo de condenação**.

[...]

Em outras palavras, **o legislador admitiu que a sentença tenha conteúdo simultaneamente constitutivo e condenatório**, ainda que o pedido formulado pelo autor tenha sido apenas o de desconstituir a relação jurídica decorrente do ato lesivo. **A disposição legal pretendeu**, por economia processual, **admitir logo a condenação dos responsáveis legais**, na medida em que no próprio processo restou comprovada sua culpa em relação ao ato inválido.<sup>2</sup> (Grifo nosso.)

27. Repita-se que o objeto da ação judicial é idêntico ao dos processos em análise neste Tribunal.

---

<sup>2</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 24. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011, p.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete da Procuradora Sara Meinberg

28. Sendo assim, para se evitar decisões conflitantes, entendemos que o sobrestamento dos Processos nº 838.611, nº 747.872 e nº 841.980 nesta Casa, até a apreciação da legalidade dos atos impugnados na esfera judicial, é conveniente e oportuno. É importante destacar que, caso o Poder Judiciário decrete a anulação dos atos administrativos e condene os responsáveis legais ao ressarcimento de eventual dano ao erário, parte da atuação desta Corte ficará prejudicada. **Restará, entretanto, remanescente a competência deste Tribunal de Contas para aplicar a multa administrativa. Por esse motivo, não há que se falar em arquivamento destes processos, mas tão somente em sobrestamento.**

29. Por fim, como assinalado, o processo judicial da ação popular está em fase mais avançada, já tendo sido apresentada contestação, conforme a documentação anexada às fl. 2240 a 2244, o que também justifica o sobrestamento dos autos neste Tribunal.

**CONCLUSÃO**

30. Pelo exposto, sem nenhum prejuízo para o princípio da separação das instâncias e tendo em vista as circunstâncias do caso, este Ministério Público de Contas, com fundamento no art. 171 do Regimento Interno deste Tribunal, Resolução nº 12, de 2008, opina pelo sobrestamento dos presentes autos, até o trânsito em julgado da ação popular.

31. Requer que o Juízo da Comarca de Brumadinho seja oficiado para que informe a este Tribunal quando da prolação da sentença de mérito, encaminhando cópia da decisão.

32. É o parecer.

Belo Horizonte, 22 de agosto de 2014

**Sara Meinberg**

Procuradora do Ministério Público de Contas