

**Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP**  
**Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE**

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504  
 Telefone: 61 3031-1283 - www.gov.br/cade

OFÍCIO Nº 9903/2022/DIAP/CGP/DAP/CADE

Brasília, 29 de novembro de 2022

À Câmara Municipal de Belo Horizonte  
 Senhora Presidenta, Nely Pereira de Aquino  
 Presidente da Mesa Diretora

[ver.nely@cmbh.mg.gov.br](mailto:ver.nely@cmbh.mg.gov.br)

Av. dos Andradas, 3.100, Santa Efigênia, Belo Horizonte - MG, CEP: 30260-900

Telefone(s): (31) 3555-1155 / 1156

**Assunto: Envio de cópia de documentos por ocasião do arquivamento do Procedimento Preparatório nº 08700.006565/2021-58**

*Referência:* Caso responda este Ofício, favor indicar expressamente o Processo nº **08700.006565/2021-58**

Prezado,

1. Em cumprimento à decisão da Superintendência do Cade, por ocasião do arquivamento do Processo nº **08700.006565/2021-58**, encaminho cópia da Nota Técnica 26 (SEI nº 1144004) e do Despacho SG Arquivamento PP 40 (SEI nº 1147145).
2. Favor confirmar o recebimento.

Anexos: I - Nota Técnica 26 (SEI nº 1144004).  
 II - Despacho SG Arquivamento PP 40 (SEI nº 1147145).

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Karine Lustosa Panerai, Chefe de Serviço**, em 29/11/2022, às 10:20, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.

PRESIDENCIA

30 Dez 2022 11:14:00:405:2/5

1-4-99898-02-11-03-11-02-02-000564-1



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [sei.cade.gov.br/autentica](http://sei.cade.gov.br/autentica), informando o código verificador **1154687** e o código CRC **2F00ADF3**.

---

Referência: Ao responder este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 08700.006565/2021-58

SEI nº 1154687



**Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP**  
**Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE**

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504  
Telefone: (61) 3221-8457 - www.gov.br/cade

**NOTA TÉCNICA Nº 26/2022/CGAA9/SGA2/SG/CADE**

Procedimento Preparatório nº 08700.006565/2021-58

Representante: Câmara Municipal de Belo Horizonte

**EMENTA:** Suposto cartel em licitação para concessão de transporte público por ônibus no município de Belo Horizonte. Arquivamento de Procedimento Preparatório de Inquérito Administrativo Sigiloso, nos termos dos arts. 13 e 46 da Lei nº 12.529/2011 e art. 138, caput e §1º, e seguintes do Regimento Interno do Cade.

## **I - RELATÓRIO**

1. Por meio do Ofício Dirleg nº 4.427/21, de 10/11/2021, subscrito pelo Vereador Nely Aquino, da Câmara Municipal de Belo Horizonte, foi encaminhado Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito BHTRANS, aprovado pelo Requerimento nº 145/2021.
2. O Relatório da CPI, aprovado em 08/11/2021, determinou a remessa do Relatório Final ao Cade, informando sobre os fortes indícios de cartelização das empresas de transporte coletivo por ocasião do Edital de concorrência nº 131/2008 (CP 131/2008), cuja licitação ocorreu em maio de 2008.
3. Em 04/11/2022, foi instaurado Procedimento Preparatório de Inquérito Administrativo Sigiloso (SEI nº 1143824).
4. Este é o breve relatório.

## **II - ANÁLISE**

### **II.1 - Aspectos Gerais do Mercado**

5. O transporte coletivo municipal de passageiros é atribuição do Estado, que pode exercer sua função por conta própria ou mediante delegação a terceiros. A regra era conceder autorização de empresas mediante contratos de permissão, caracterizados por sua precariedade. A partir da Constituição de 1988, foi estipulada a necessidade de contratar por meio de licitação. A Lei nº 8.987/93, que regulamenta a questão, traz previsão no seu artigo 2º que exige licitação e ainda afirma em seu artigo 43 que ficam extintas todas as concessões de serviços públicos outorgadas sem licitação na vigência da Constituição de 1988. Ainda assim, em razão de certa inércia, boa parte dos municípios manteve seus sistemas organizados sem licitação.

6. No caso concreto, o município do Belo Horizonte decidiu realizar licitação, na modalidade concessão para delegar às empresas vencedoras, pelo prazo de 20 anos, o transporte público de passageiro por meio de ônibus. O transporte urbano de passageiros constitui mercado com significativas barreiras à entrada de novas empresas, haja vista o domínio exercido pelas empresas líderes e que tenham maior escala (custo intensivo de capital e dificuldade de criar uma frota a partir do zero), sem contar com as restrições regulatórias e com as regras contidas nos editais.

7. Pelo prazo extenso dos contratos, de 20 anos, e pelo caráter não repetitivo da concorrência, pode-se entender que o mercado de transporte de passageiros por ônibus é a própria concorrência nº 131/2008. De todo modo, para fins de investigação, não se vislumbra necessário pormenorizar as definições de mercado, mas apenas trazer luz ao mercado para melhor contextualizar a possível conduta delitiva dos investigados.

## II.2 - Aspectos Gerais do Combate a Cartéis

8. Cartel é um acordo explícito ou implícito entre concorrentes para, principalmente, fixação de preços ou quotas de produção, divisão de clientes e de mercados de atuação. O objetivo é, por meio da ação coordenada entre concorrentes, eliminar a concorrência, com o consequente aumento de preços e redução de bem-estar para o consumidor. Cartéis prejudicam seriamente os consumidores ao aumentar preços e restringir a oferta, tornando os bens e serviços mais caros ou indisponíveis, e comprometendo a inovação tecnológica.

9. Com efeito, entre as condutas anticompetitivas, o cartel é a mais grave lesão à concorrência. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os cartéis:

(...) causam danos a consumidores e negócios que adquirem seus produtos, por meio do aumento de preço ou da restrição da oferta. Como resultado, alguns adquirentes decidem não comprar o produto ao preço determinado pelo cartel ou compram-no em menor quantidade. Assim, os adquirentes pagam mais por aquela quantidade que realmente compram, o que possibilita, mesmo sem que saibam, a transferência de riquezas aos operadores do cartel. Além disso, os cartéis geram desperdício e ineficiência.<sup>[1]</sup>

10. As condutas concertadas entre concorrentes podem assumir estratégias múltiplas, mas resultam, invariavelmente, na aquisição de produtos e contratação de serviços em condições mais desvantajosas ou por valores acima daqueles que seriam encontrados em mercados efetivamente competitivos. A literatura econômica é unânime em apontar que, no caso de infrações de cartel, os efeitos líquidos à sociedade são sempre negativos. Não por outra razão é que grande parte dos países que possui políticas de defesa da concorrência trata os cartéis como delitos cujo objeto sempre será ilícito, calcando suas decisões na presunção dos efeitos nocivos a partir da prova da existência do acordo, o que torna desnecessária a comprovação e mensuração dos efeitos líquidos negativos da conduta<sup>[2]</sup>. O Brasil é um desses países que considera suficiente a prova da existência do acordo para configurar sua ilicitude.

11. As estratégias dos integrantes do cartel, especialmente em licitações públicas, envolvem, regra geral, a mitigação da competição e a alocação privada e artificial de contratos entre empresas que, na verdade, deveriam competir entre si. O uso isolado ou concomitante de estratégias, como as descritas abaixo, permite que tais agentes definam, por exemplo, os contornos precisos do mercado, por intermédio da alocação de carteiras de contratos, órgãos contratantes, áreas geográficas, bem como distribuam os lucros adicionais advindos da redução da pressão competitiva possibilitada pelo acordo colusivo.

12. Conforme a experiência internacional, especialmente consolidada pela OCDE, as empresas participantes de cartéis em licitações utilizam-se das seguintes estratégias:

**Propostas Fictícias ou de Cobertura (cover bidding).** As propostas fictícias, ou de cobertura (também designadas como complementares, de cortesia, figurativas, ou simbólicas) são a forma mais frequente de implementação dos esquemas de conluio entre

concorrentes. Ocorre quando indivíduos ou empresas combinam submeter propostas que envolvem, pelo menos, um dos seguintes comportamentos: (1) um dos concorrentes aceita apresentar uma proposta mais elevada do que a proposta do candidato escolhido, (2) um concorrente apresenta uma proposta que já sabe de antemão que é demasiado elevada para ser aceita, ou (3) um concorrente apresenta uma proposta que contém condições específicas que sabe de antemão que serão inaceitáveis para o comprador. As propostas fictícias são concebidas para dar a aparência de uma concorrência genuína entre os licitantes<sup>[3]</sup>.

**Supressão de propostas (bid suppression)**<sup>[4]</sup>. Os esquemas de supressão de propostas envolvem acordos entre os concorrentes nos quais uma ou mais empresas estipulam abster-se de concorrer ou retiram uma proposta previamente apresentada para que a proposta do concorrente escolhido seja aceita. Fundamentalmente, a supressão de propostas implica que uma empresa não apresenta uma proposta para apreciação final.

**Propostas Rotativas ou Rodízio (bid rotation)**. Nos esquemas de propostas rotativas (ou rodízio), as empresas conspiradoras continuam a participar dos certames, mas combinam apresentar alternadamente a proposta vencedora (i.e. a proposta de valor mais baixo). A forma como os acordos de propostas rotativas são implementados pode variar. Por exemplo, os conspiradores podem decidir atribuir aproximadamente os mesmos valores monetários de um determinado grupo de contratos a cada empresa ou atribuir a cada uma valores que correspondam ao seu respectivo tamanho.

**Divisão do Mercado**. Os concorrentes definem os contornos do mercado e acordam em não concorrer para determinados clientes ou em áreas geográficas específicas. As empresas concorrentes podem, por exemplo, atribuir clientes específicos ou tipos de clientes a diferentes empresas, para que os demais concorrentes não apresentem propostas (ou apresentem apenas uma proposta fictícia) para contratos ofertados por essas classes de potenciais clientes. Em troca, o concorrente não apresenta propostas competitivas a um grupo específico de clientes atribuído a outras empresas integrantes do cartel.

**Subcontratação**. Os concorrentes acordam em recompensar a colaboração das empresas que, ao não participarem da licitação ou apresentarem propostas de cobertura, garantiram que a empresa previamente escolhida se sagraisse vencedora do certame. Dessa forma, a subcontratação das empresas colaboradoras permite que os lucros excepcionalmente elevados – fruto da ausência de competitividade derivada do acordo colusivo firmado entre as concorrentes – sejam divididos entre as empresas participantes do cartel.

13. Ressalte-se que no mercado de compras públicas, a competição se dá pelo mercado e, portanto, os licitantes competem entre si por um – ou vários – contratos para fornecer um determinado produto ou serviço<sup>[5]</sup>. Assim, a execução das estratégias acima descritas – com objetivo de implementar o acordo colusivo – usualmente abrange um conjunto de processos licitatórios, não apenas um certame isoladamente, bem como diversos órgãos de diferentes esferas administrativas.

14. Nesse sentido, destaca-se decisão da Corte de Justiça Europeia, que enfatiza o caráter único de cada cartel, dada a variância na complexidade de sua organização, na duração do acordo ou na amplitude de seus objetivos:

(...) o número, frequência e a forma dos encontros realizados entre os concorrentes necessários a empreender a ação concertada em dado mercado dependem tanto do objeto da ação colusiva quanto das condições particulares do mercado em tela. Se os participantes definem um sistema complexo para que o cartel funcione – abarcando uma multiplicidade de aspectos de suas condutas no mercado – provavelmente encontros periódicos, por um longo período, serão necessários. Se, por outro lado, como no processo em tela, o objetivo é somente a ação concertada para acordar, no mercado, nova conduta com referência a um parâmetro simples da competição, um encontro único entre os competidores pode constituir base suficiente para implementação do objetivo anticoncorrencial que os participantes almejam<sup>[6]</sup>.

15. Identificadas as principais estratégias, que tanto a experiência internacional quanto os casos efetivamente condenados pelo CADE indicam ser aquelas utilizadas pelas empresas atuantes em cartéis em licitações, passa-se à discussão sobre os indícios coligidos no presente caso.

### II.3 - Dos meios de comprovação de cartéis

16. Com vistas a demonstrar a existência de acordos colusivos, a autoridade de defesa da concorrência pode utilizar tanto as provas diretas - documentos que comprovem a existência material do acordo entre os licitantes - quanto as chamadas provas indiretas<sup>[7]</sup>.

17. As provas indiretas resultam da interpretação ativa - *e.g.*, inferências lógicas, análises econômicas e deduções - levada a cabo pela autoridade, acerca de fatos e indícios que, analisados em conjunto, comprovariam a infração anticoncorrencial, posto não haver outra explicação plausível para os investigados se comportarem daquela maneira<sup>[8]</sup>.

18. Ressalta-se que a literatura demonstra que a “vantagem estratégica” dos membros do cartel em face das investigações antitruste demanda que as autoridades passem a avaliar, de forma pragmática, todas as provas disponíveis, sejam elas diretas ou indiretas, sob pena de solapar a efetividade e o correlato efeito dissuasório das investigações<sup>[9]</sup>.

19. De um lado, os participantes do cartel, que têm em mãos as provas diretas do acordo, empregam todos os esforços necessários para dissimular sua existência. De outro, as autoridades de defesa da concorrência enfrentam tais estratégias de dissimulação e destruição das provas levadas a cabo pelos participantes de cartéis<sup>[10]</sup>, assumindo as provas indiretas, pois, um importante papel na demonstração da existência de acordos colusivos, conforme verificado na jurisprudência internacional.

20. O Departamento de Justiça americano (*Department of Justice* - DOJ), responsável pela persecução criminal referente a infrações antitruste nos Estados Unidos, já sugeriu a condenação de cartel em licitações com base em provas indiretas<sup>[11]</sup>, havendo ainda outros precedentes que defendem a possibilidade de se recorrer a provas indiretas em casos de investigação de acordos colusivos:

"De fato, é axiomático que uma conspiração típica 'é raramente demonstrada por intermédio de acordos explícitos', sendo quase sempre necessário recorrer a 'inferências que podem ser derivadas do comportamento dos supostos conspiradores'. Assim, a investigação antitruste pode provar a existência da combinação ou conspiração por meio tanto de provas diretas ou indiretas, suficientes 'para garantir (...) que os conspiradores tinham uma unidade de propósito ou compreensão e desenho comuns, ou um encontro de intenções para um arranjo que fosse de encontro à lei antitruste'".<sup>[12]</sup>

21. Destacam-se ainda outros precedentes na jurisprudência norte-americana atestando o uso de provas indiretas como elementos que possibilitam demonstrar que determinado comportamento não deriva de mero paralelismo, mas sim de acordos colusivos<sup>[13]</sup>. As principais decisões que abordaram tal questão<sup>[14]</sup> traçaram os parâmetros para a interpretação de casos cujo acervo probatório fundava-se em provas indiretas:

"Primeiro, as cortes poderiam caracterizar como ações concertadas a coordenação entre empresas realizadas por outros meios que não a troca direta de compromissos. Segundo, as cortes poderiam permitir que acordos colusivos fossem inferidos de provas indiretas que sugerissem que a conduta investigada teria resultado mais provavelmente de uma ação concertada. Terceiro, as cortes não identificariam a existência de um acordo quando o denunciante demonstrasse apenas que os investigados reconheciam sua interdependência mútua no mercado e simplesmente seguiam as mudanças de preço levadas a cabo pelos rivais<sup>[15]</sup>."

22. A autoridade europeia de defesa da concorrência também admite a utilização de provas indiretas para a persecução de cartéis<sup>[16]</sup>. Veja-se, por exemplo, excerto da decisão da Corte de Justiça Europeia em *Aalborg Portland A/S and others v. Commission*, que analisa recurso interposto frente à

decisão do órgão antitruste europeu que determinou a condenação de cartel no mercado europeu de cimento<sup>[17]</sup>:

"Veja que são bem conhecidas tanto a proibição de participar de acordos anticompetitivos quanto as penalidades nas quais os infratores incorrem, é normal que as atividades derivadas de tais práticas e acordos sejam feitas de maneira clandestina, com reuniões realizadas em segredo – frequentemente em países não envolvidos na prática – e evitando-se a confecção de documentos acerca do acordo.

Mesmo se a Comissão Europeia descobrir provas diretas, demonstrando o contato ilegal entre empresas concorrentes – tais como minutos das reuniões – tais documentos serão, regra geral, fragmentários e esparsos, sendo normalmente necessário, portanto, reconstruir alguns detalhes do acordo por intermédio de dedução.

Na maioria dos casos, a existência de infrações à ordem econômica e acordos colusivos precisam ser inferidos de outros indícios e coincidências que, tomados em conjunto, podem, na ausência de outra explicação plausível, constituir prova da infração à lei antitruste.<sup>[18]</sup>"

23. A literatura internacional também caminha no mesmo sentido. A OCDE coligiu informações sobre a utilização de provas indiretas por diversas autoridades da concorrência. Entre as principais conclusões, destacam-se as seguintes:

A melhor prática é utilizar as provas indiretas de forma holística, dado seu efeito cumulativo, em vez de tomá-las individualmente. (...)

Existem dois tipos gerais de provas indiretas: prova indiretas de comunicação e provas indiretas econômicas. **A prova indireta de comunicação entre concorrentes é considerada a mais importante**<sup>[19]</sup>. (grifos nossos)

24. A literatura e os precedentes internacionais, portanto, atestam que as provas indiretas são amplamente aceitas por diversas autoridades da concorrência e relevantes para compreender a atuação de cartéis. O fundamental seria não valorá-las isoladamente, de maneira estanque, sob pena de depreciar o acervo probatório. Os elementos coligidos devem ser apreciados em conjunto, de forma a permitir que as evidências e suas circunstâncias esclareçam-se mutuamente, tornando a valoração de tais provas um juízo interpretativo<sup>[20]</sup>. Assim, a conduta de cada empresa deve ser avaliada tanto a partir de seu cotejamento com a conduta dos demais competidores quanto com a situação do mercado em questão<sup>[21]</sup>.

25. Portanto, são notáveis os avanços internacionais e entendimento atualizado de uso de provas indiretas para a comprovação e, por conseguinte, condenação de conluio de empresas em licitações públicas. Ressalte-se que o Cade cada vez mais tem caminhado no sentido de admitir provas do gênero para a caracterização da conduta de formação de cartel.

26. No documento *Combate a Cartéis em Licitações – Guia prático para agentes de contratação*, publicado em setembro de 2021, são elencados os principais "Sinais de Alerta de Cartéis em Licitações":

- Documentos com a mesma formatação, redação ou erros idênticos de digitação ou de cálculo
- Propostas eletrônicas enviadas do mesmo e-mail ou do mesmo endereço de IP
- Propostas enviadas do mesmo endereço ou que possuam os mesmos dados de contato, ou mesmo representante
- Documentos com selos de autenticação ou postagem idênticos ou sequenciais
- Propostas submetidas eletronicamente criadas ou editadas por uma mesma pessoa ou por empresa concorrente
- Propostas com preços iguais e diferentes do valor de referência (se o valor tiver sido publicado no edital)

27. Em julgado deste ano de 2022, referente a fraude ao caráter competitivo de licitações públicas, no chamado caso "*Cafeterias Infraero*", assim se posicionaram os Conselheiros do Cade para condenar com base exclusivamente em provas indiretas da conduta:

**"Este Conselho já utilizou provas indiretas para condenação administrativa em casos pretéritos, como no "Cartel do Pão" (PA nº 08012.004039/2001-68, Rel. Conselheira Ana Frazão), no "Cartel de Perborato de Sódio" (PA nº 08012.001029/2007-66, Rel. Conselheiro João Paulo de Resende) e em relevante precedente para combate de cartéis em licitações no caso do "Cartel dos Aquecedores Solares" (PA nº 08012.001273/2010-24, Rel. Conselheiro Márcio de Oliveira Júnior). Neste último caso, *leading case* no uso de conjunto probatório composto exclusivamente por provas indiretas para formação do juízo de condenação, o ex-Conselheiro Márcio Oliveira destacou que a "importância da categoria da prova – direta ou indireta – é irrelevante, já que o conjunto probatório é o que define a formação da convicção do julgador".**

Entendo que o presente caso não será um ponto fora da curva, visto que, além do esforço coordenado para que só as empresas Representadas participassem da segunda fase do certame, há um conjunto probatório da conduta ilícita produzido pelos próprios Representados, como será detalhado mais à frente.

**Em suma, conforme analisado pela SG, as provas indiretas presentes nos autos que corroboram para a conclusão de que houve colusão entre os licitantes são: (i) similitude de declarações, inclusive com o mesmo erro de ortografia, (ii) preços propostos dentro da mesma faixa e seguindo a mesma ordem entre as empresas, (iii) prevalência sempre de uma mesma empresa, (iv) ausência de cadastro de representante para a segunda fase das licitações, de lances verbais; (v) representante de uma das empresas apresenta os invólucros das outras, (vi) sociedades empresárias fundadas pouco tempo antes dos certames, tendo sede no mesmo local, ermo, e (vii) presença de sócios em comum e existência de um núcleo familiar na administração das empresas Representadas"<sup>[20]</sup>. (grifos nossos)**

**"Enquanto as provas diretas têm reconhecidamente maior força e, por isso, podem ser valoradas isoladamente, as provas indiretas devem ser apreciadas de forma conjunta para que se possa atingir um padrão de culpabilidade global em uma determinada investigação. Assim como sugerido pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em texto de referência sobre o tema, a melhor prática é valorar provas indiretas de forma holística, considerando o seu efeito cumulativo dentro de um processo.**

A natureza direta ou indireta da prova também tem repercussões para as defesas oponíveis. **Enquanto diante de uma prova direta o investigado deve provar a inoportunidade do fato, para refutar uma prova indireta, entende-se que basta a apresentação de uma explicação alternativa plausível que ilumine de forma diferente os fatos. É essencial, porém, que essa explicativa alternativa seja dotada alguma racionalidade e plausibilidade.**

O uso de provas indiretas em complementação a provas diretas é há muito discutido na jurisprudência do CADE, tal como observado nos clássicos casos do Cartel do Aço e do Cartel das Aéreas. Havia historicamente, porém, uma relutância em se estabelecer juízos de condenação baseados exclusivamente em provas indiretas. No início dos anos 2000, o Tribunal chegou a descartar tal possibilidade nos julgamentos do PA nº 08000.004436/1995-04 e do PA nº 08000.001164/1997-53. **A partir de 2015, porém, com o julgamento do *leading case* do Cartel dos Aquecedores Solares, houve uma notável evolução jurisprudencial do Conselho. Após esse caso, o uso exclusivo de provas indiretas também fundamentou a condenação do Cartel Internacional Perboratos de Sódio."**<sup>[21]</sup> (grifos nossos)



28. No presente caso, como se verá a seguir, há um robusto conjunto probatório, composto de provas indiretas, as quais sugerem fortemente ter havido conduta anticompetitiva por parte das empresas que participaram da Concorrência Pública nº 131/2008, para a concessão do transporte público coletivo em Belo Horizonte.

#### II.4 Do suposto acordo colusivo na Concorrência Pública nº 131/2008

29. Compete a esta SG/Cade "*promover, em face de indícios de infração da ordem econômica, procedimento preparatório de inquérito administrativo e inquérito administrativo para apuração de infrações à ordem econômica*" (inciso III do art. 13 da Lei nº 12.529/2011).

30. Em primeiro lugar, ressalte-se que o Relatório da CPI instituída pela Câmara Municipal de Belo Horizonte dedica-se a uma série de supostas irregularidades ligadas à atuação da BHTrans - Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte, empresa responsável pela fiscalização da prestação do serviço de transporte público coletivo de passageiros da capital mineira - fatos em relação aos quais, porém, a SG/Cade não tem competência legal para analisar.

31. Não obstante, a fim de analisar o contexto do edital a partir das regras a partir dele geradas, e que acabam por afetar o comportamento das empresas e análise da SG/Cade, vale observar algumas características do Edital de concorrência nº 131/2008 (CP 131/2008), referente à concessão das linhas de ônibus de Belo Horizonte. Trata-se de um contrato de longa duração (20 anos), de valores bilionários, o qual, no entanto resultou de uma licitação concluída em apenas 4 meses, sem que houvesse impugnação de qualquer dos participantes.

32. Em busca em página oficial da Prefeitura de Belo Horizonte na Internet (SEI nº 1141487), foram obtidos a íntegra do edital do certame e os contratos dele resultantes, das 4 RTS (Redes de Transportes e Serviço) da metrópole:

**Tabela 1. Contratos resultantes da CP nº 131/2008**

Objeto do Contrato	Concessionária	Valor do contrato	Data de assinatura
Serviços na RTS nº 1	Consórcio Pampulha	R\$ 4.330.788.653,28	25/07/2008
Serviços na RTS nº 2	Consórcio BH Leste	R\$ 4.807.591.621,42	25/07/2008
Serviços na RTS nº 3	Consórcio Dez	R\$ 4.329.280.716,59	25/07/2008
Serviços na RTS nº 4	Consórcio Dom Pedro II	R\$ 2.842.765.302,45	25/07/2008

Fonte: Elaboração SG/Cade

33. Vale destacar, inicialmente, que o referido Relatório narra que denúncia anônima, feita antes da realização do referido certame, apontava que uma mesma empresa - Tecnotran Engenheiros Consultores Ltda., representada pelo Sr. André Barra - teria elaborado todas as propostas apresentadas. O denunciante inclusive prometera enviar 5 dias antes da entrega das propostas quais seriam os consórcios vencedores de cada lote.

34. O Relatório indica ainda que os consórcios BH Leste, Dez, Pampulha e Dom Pedro II teriam apresentado documentos praticamente idênticos em relação ao sistema viário:

#### Figura 1. Coincidências em documentos técnicos

<p><b>Consórcio BH Leste (DOC.31, pág. 30)</b>  <b>2.3. Sistema Viário</b>  O mapa seguinte apresenta a classificação funcional do sistema viário correspondente à RTS 02, obtido junto à Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte.  ...  As vias de Ligação Regional são representadas pelas linhas vermelhas, as Arteriais estão em</p>	<p><b>Consórcio Pampulha (DOC.30, pág. 27)</b>  <b>2.5 CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA VIÁRIO</b>  <b>2.5.1 Aspectos Gerais</b>  O mapa seguinte apresenta a classificação funcional do sistema viário correspondente a RTS 01, obtido junto à Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte.  ...  As vias de Ligação Regional são representadas pelas linhas vermelhas, as Arteriais estão em</p>
--	---

<p><b>Consórcio Dez (DOC.35, pág. 29)</b>  <b>1.3 Principais Problemas do Sistema Viário</b>  O mapa seguinte apresenta a classificação funcional do sistema viário correspondente a RTS 03, obtido junto à Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte.  ...  As vias de Ligação Regional são representadas pelas linhas vermelhas, as Arteriais estão em laranja, as coletoras em amarelo e as vias locais em preto.  Nota-se, portanto que apenas 3% das vias são de Ligação Regional (Anel Rodoviário, BR-040, BR-381, BR-356 e MG-030). As vias arteriais representam 6% do sistema viário enquanto que as coletoras correspondem a 15%, ficando o restante (76%) como vias locais.</p>	<p><b>Consórcio Dom Pedro II (DOC.39, pág. 13)</b>  <b>1.1.2 Sistema Viário</b>  O mapa seguinte apresenta a classificação funcional do sistema viário correspondente a RTS 04, obtido junto à Lei de Uso e Ocupação do Solo de Belo Horizonte.  ...  As vias de Ligação Regional são representadas pelas linhas vermelhas, as Arteriais estão em laranja, as coletoras em amarelo e as vias locais em preto.  Nota-se, portanto que apenas 2% das vias são de Ligação Regional (Anel Rodoviário e BR-040 saída para Brasília). As vias arteriais representam 8,7% do sistema viário enquanto que as coletoras correspondem a 14,9%, ficando o restante (74,5%) como vias locais.</p>
--	---

<p><b>Consórcio Dez (DOC.35, pág. 23)</b>  <b>1.2.3 Campi da PUC-MG</b>  A Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais apresenta dois campi nessa região da RTS 03: no bairro Coração Eucarístico e no Barreiro.  Criado em julho de 1958, o campus de Belo Horizonte é o maior dos campi da PUC Minas, com 820 mil m<sup>2</sup>.  Entre seus vários equipamentos estão o complexo poliesportivo, 142 laboratórios, uma editora, clínicas de atendimento médico e psicológico e programas de bolsas de estudo.  Neste universo convivem 17 mil alunos e 800 professores, distribuídos entre mais de 30 cursos de graduação, 54 cursos de especialização, dez cursos de mestrado e dois doutorados.</p>	<p><b>Consórcio Dom Pedro II (DOC.39, pág. 18)</b>  <b>1.1.3.4 PUC-MG</b>  A PUC Minas, embora não esteja fisicamente dentro da área de concessão, apresenta uma forte influência nos bairros limítrofes e que passam próximo ao seu Campus, com saída para o Anel Rodoviário.  Criado em julho de 1958, o campus do Coração Eucarístico é o maior da PUC Minas, com 820 mil m<sup>2</sup>.  Entre seus vários equipamentos estão o complexo poliesportivo, 142 laboratórios, uma editora, clínicas de atendimento médico e psicológico e programas de bolsas de estudo.  Neste universo convivem 17 mil alunos e 800 professores, distribuídos entre mais de 30 cursos de graduação, 54 cursos de especialização, dez cursos de mestrado e dois doutorados.</p>
--	--

Consórcio BH Leste (DOC.31, pág. 30)	Consórcio Pampulha (DOC.30, pág. 27)
<p>laranja, as coletoras em amarelo e as vias locais em preto.</p> <p>Nota-se, portanto que apenas 2% das vias são de Ligação Regional (Anel Rodoviário, Rodovias MG-005 e BR-381/262 saída para Vitória).</p> <p>As vias arteriais representam 7% do sistema viário enquanto que as coletoras correspondem a 20%, ficando o restante (73%) como vias locais.</p> <p>O sistema viário do setor norte está centrado basicamente nas avenidas Antônio Carlos, Cristiano Machado, interligadas pelo Anel Rodoviário de Belo Horizonte.</p> <p>Em relação à RTS 02, o principal eixo de trânsito e de transporte é a Av. Cristiano Machado, que vai desde o Complexo da Lagoinha, passando pelo túnel até o entroncamento da Av. Vilarinho com a rodovia MG-010 (antigamente chamada de Via Norte).</p>	<p>laranja, as coletoras em amarelo e as vias locais em preto.</p> <p>Nota-se, portanto que apenas 2% das vias são de Ligação Regional (MG-010 e Anel Rodoviário).</p> <p>As vias arteriais representam 9% do sistema viário enquanto que as coletoras correspondem a 15%, ficando o restante (74%) como vias locais.</p> <p>O sistema viário do setor norte está centrado basicamente nas avenidas Antônio Carlos, Cristiano Machado e Carlos Luz, todas elas interligadas pelo Anel Rodoviário de Belo Horizonte.</p> <p>Em relação a RTS 01, o principal eixo de trânsito e de transporte é a Av. Antônio Carlos, que vai desde o Complexo da Lagoinha até Barragem da Pampulha.</p>

Fonte: Relatório Final da CPI da BHTrans (SEI nº 0988109)

35. As semelhanças de redação estariam presentes também nas propostas dos dois consórcios formados pelas empresas perdedoras. O Relatório ressalta que a identidade das propostas ultrapassa os documentos cujos modelos foram fornecidos – ao contrário, quando houve modelo disponibilizado, as alterações nele realizadas também teriam sido as mesmas:

**Figura 2. Coincidências em documentos técnicos**

Consórcio Via Urbana (DOC.90, pág. 12)	Empresa Valadarense (DOC.48, pág. 14)
<p>• Maternidade Risoleta Neves</p> <p>Destaca-se ainda no eixo da R. Padre Pedro Pinto e da Av. Vilarinho, a presença de vários estabelecimentos comerciais de usos diversificados e que atraem inúmeras viagens.</p>	<p>• Hospital Alberto Cavalcanti</p> <p>Destaca-se ainda no eixo da Av. Pedro II a presença de vários estabelecimentos comerciais destinados especialmente para o segmento automotivo</p>
Consórcio Via Urbana (DOC.90, pág. 9)	Empresa Valadarense (DOC.48, pág. 11)
<p>De acordo com os dados da Pesquisa Origem / Destino Domiciliar efetuada em 2001, os desejos de viagem da região de alimentação das Estações Venda Nova e Vilarinho, nos dias úteis, totalizam: 82% de trocas intramunicipais e 18% de trocas intermunicipais.</p>	<p>De acordo com os dados da Pesquisa Origem / Destino Domiciliar, os desejos de viagem da região de alimentação da futura Estação Alípio de Melo, nos dias úteis, totalizam: 82% de trocas intramunicipais e 18% de trocas intermunicipais.</p>

Fonte: Relatório Final da CPI da BHTrans (SEI nº 0988109)

36. Outro fato que chamou a atenção da CPI foi a emissão sequencial das certidões cíveis pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), bem como o horário de sua retirada, sugerindo que teriam sido obtidas por uma mesma pessoa para empresas concorrentes:

**Figura 3. Documentos emitidos em dias e horários próximos por empresas concorrentes**

DOCUMENTO APRESENTADO PELA EMPRESA	CONSÓRCIO	DATA DA EMISSÃO / HORÁRIO	PROTOCOLO DE ENTREGA / HORÁRIO	DOC.
Via BH Coletivos Ltda.	DOM PEDRO II	13/03/08 - 12:44:18	17/03/08 - 16:11	127
Milênio Transportes Ltda.	PAMPULHA	13/03/08 - 12:44:55	17/03/08 - 16:11	128
Viação Anchieta Ltda.	DEZ	13/03/08 - 12:45:39	17/03/08 - 16:11	129
Viação Progresso Ltda.	BH LESTE	25/03/08 - 16:30:55	27/03/08 - 10:27	130
Viação Zurich Ltda.	DEZ	25/03/08 - 16:36:17	27/03/08 - 10:26	131
Coletivos São Lucas Ltda.	DEZ	04/04/08 - 15:00:10	08/04/08 - 13:55	132
Coletur Coletivos Urbanos Ltda.	DOM PEDRO II	04/04/08 - 15:01:13	08/04/08 - 13:56	133
Auto Omnibus Floramar Ltda.	PAMPULHA	10/04/08 - 15:09:08	11/04/08 - 16:54	134
Auto Ominus Nova Sulssa Ltda.	DEZ	10/04/08 - 15:10:42	11/04/08 - 16:54	135

Fonte: Relatório Final da CPI da BHTrans (SEI nº 0988109)

37. A emissão das Certidões Negativas de Débito referentes ao FGTS também teria ocorrido em datas e horários similares para várias empresas participantes do certame:

**Figura 4. Documentos emitidos em dias e horários próximos por empresas concorrentes**

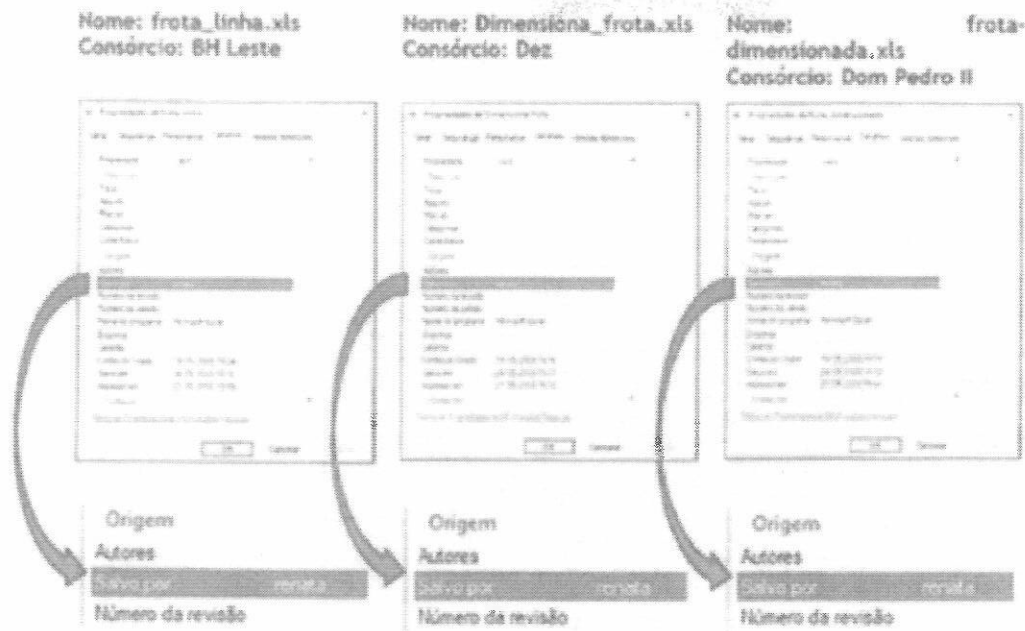
DOCUMENTO APRESENTADO PELA EMPRESA	CONSÓRCIO	DATA DA EMISSÃO / HORÁRIO	DOC.
Belo Horizonte Transporte Urbano Ltda.	DOM PEDRO II	05/05/08 - 13:24:53	138
Via Oeste Transportes Ltda.	DEZ	05/05/08 - 13:26:11	139
Salvadora Empresa de Transportes Ltda.	DOM PEDRO II	06/05/08 - 10:09:03	140
Lig Transportes e Serviços Ltda.	PAMPULHA	06/05/08 - 10:10:18	141
Turillessa Ltda.	PAMPULHA	06/05/08 - 10:16:07	142
São Dimas Transportes Ltda.	PAMPULHA	06/05/08 - 10:21:40	143
Viação Euclásio Ltda.	DOM PEDRO II	06/05/08 - 10:38:12	144
Viação Zurich Ltda.	DEZ	07/05/08 - 08:30:24	145
Viação Progresso Ltda.	BH LESTE	07/05/08 - 08:32:13	146
Coletivos São Lucas Ltda.	DEZ	07/05/08 - 08:36:52	147
Viação Fênix Ltda.	DOM PEDRO II	07/05/08 - 08:48:53	148
Viação Paraense Ltda.	DEZ	07/05/08 - 08:52:29	149
Rodap Operadora de Transportes Ltda.	PAMPULHA	07/05/08 - 10:24:19	150
Viação Sidon Ltda.	DEZ	07/05/08 - 10:30:39	151
Viação Anchieta Ltda.	DOM PEDRO II	09/05/08 - 13:55:46	152
Milênio Transportes Ltda.	PAMPULHA	09/05/08 - 13:56:24	153
Via BH Coletivos Ltda.	DEZ	09/05/08 - 13:56:56	154

Fonte: Relatório Final da CPI da BHTrans (SEI nº 0988109)

38. O relatório da CPI sugere que não seria crível que num mesmo dia, 07/05/2008, 5 viações que integram 3 consórcios diferentes e que em tese concorreriam entre si tenham retirado os documentos em um intervalo de apenas 18 minutos.

39. Além disso, o Relatório aponta que os arquivos digitais das propostas técnicas entregues por 3 dos concorrentes vitoriosos (Consórcio Dez, Consórcio BH Leste e Consórcio Dom Pedro II) foram salvas por uma mesma pessoa. Analisando as propriedades dos arquivos, identificou-se que Renata Avelar Barra Righi, filha do engenheiro André Barra e empregada na Tecnotran, teria sido a responsável pela modificação dos arquivos. A mesma pessoa teria modificado ou salvado arquivos tanto de consórcios vencedores, como de consórcio que perdeu a licitação.

**Figura 5. Arquivos de empresas concorrentes salvos pela mesma pessoa**



Fonte: Relatório Final da CPI da BHTrans (SEI nº 0988109)

40. Ademais, o Relatório da CPI sustenta que todos os arquivos de todas as 6 concorrentes teriam sido salvos em apenas duas datas e com intervalo de tempo mínimo, sugerindo fortemente terem sido modificados por apenas uma pessoa. A mesma pessoa teria salvado 21 arquivos de 4 concorrentes distintas em um intervalo de apenas 43 minutos no dia 21/05/2008. E, ainda, teria salvado 62 arquivos no dia 24/05/2008, de todas as 6 concorrentes, entre 14:44 e 17:09.

**Figura 6. Arquivos de empresas concorrentes salvos pela mesma pessoa**



Nome do arquivo	Consórcio	Data de modificação	DOC.
itinerarios.xls	BH Leste	21/05/2008 20:24	19
carregamento.xls	BH Leste	21/05/2008 20:26	20
fator_rot.xls	BH Leste	21/05/2008 20:26	21
rotas3.xls	Dez	21/05/2008 20:39	22
fator_rotatividade.xls	Dez	21/05/2008 20:43	23
itinerario.xls	Dez	21/05/2008 20:43	24
Demonstrativo de carregamento.xls	Dez	21/05/2008 20:45	25
roteamento da OD.xls	Dom Pedro	21/05/2008 20:47	26
itinerários das linhas.xls	Dom Pedro	21/05/2008 20:49	27
fatores de rotatividade.xls	Dom Pedro	21/05/2008 20:50	28
Composição da demanda carregada.xls	Dom Pedro	21/05/2008 20:52	29
PROPOSTA RTS 01.pdf	Pampulha	24/05/2008 14:44	30
PROPOSTA RTS 02.pdf	BH Leste	24/05/2008 14:57	31
Quilometragem DU.xls	BH Leste	24/05/2008 14:59	32
viagens centrais.xls	BH Leste	24/05/2008 14:59	33
viagens_du.xls	BH Leste	24/05/2008 14:59	34
PROPOSTA RTS 03.pdf	Dez	24/05/2008 15:00	35
frota linha.xls	BH Leste	24/05/2008 15:00	36
Nro viagens_centro.xls	Dez	24/05/2008 15:00	37
viagens_linha.xls	Dez	24/05/2008 15:00	38
PROPOSTA RTS 04.pdf	Dom Pedro	24/05/2008 15:01	39
Dimensiona_frota.xls	Dez	24/05/2008 15:01	40
Prod km.xls	Dez	24/05/2008 15:01	41
Viagens na área central.xls	Dom Pedro	24/05/2008 15:01	42
frota-dimensionada.xls	Dom Pedro	24/05/2008 15:02	43
Quilometragem dimensionada.xls	Dom Pedro	24/05/2008 15:02	44
dimensionamento de viagens.xls	Dom Pedro	24/05/2008 15:02	45
Rede 4 Anexo 3.pdf	Valadarense	24/05/2008 16:33	46
Rede 4 OD_nao_carregado.xls	Valadarense	24/05/2008 16:33	47
Documento Rede 4.doc	Valadarense	24/05/2008 16:33	48
Rede 4 Anexo 2.xls	Valadarense	24/05/2008 16:33	49
Rede 4 Anexo 4.xls	Valadarense	24/05/2008 16:33	50
Rede 4 Anexo 5.xls	Valadarense	24/05/2008 16:33	51
Rede 4 Anexo 6.xls	Valadarense	24/05/2008 16:33	52
Rede 4 Anexo 7.xls	Valadarense	24/05/2008 16:33	53
Rede 4 Anexo 8.xls	Valadarense	24/05/2008 16:33	54
Rede 4 Anexo 9.xls	Valadarense	24/05/2008 16:33	55

Nome do arquivo	Consórcio	Data de modificação	DOC.
Rede 4 Anexo 10.xls	Valadarense	24/05/2008 16:33	56
Rede 4 Anexo 11.xls	Valadarense	24/05/2008 16:33	57
RTS 3 Anexo V.pdf	Via Urbana	24/05/2008 16:50	57
Pares não carregados.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:50	59
RTS 3 Anexo I.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:50	60
RTS 3 Anexo II.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:50	61
RTS 3 Anexo III.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:50	62
RTS 3 Anexo IV.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:50	63
RTS 3 Anexo IX.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:50	64
RTS 3 Anexo VI.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:50	65
RTS 3 Anexo VII.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:50	66
RTS 3 Anexo VIII.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:50	67
RTS-3_Proposta_tecnica.doc	Via Urbana	24/05/2008 16:50	68
RTS 2 Anexo V.pdf	Via Urbana	24/05/2008 16:57	69
Pares não carregados.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:57	70
RTS 2 Anexo I.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:57	71
RTS 2 Anexo II.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:57	72
RTS 2 Anexo III.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:57	73
RTS 2 Anexo IV.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:57	74
RTS 2 Anexo IX.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:57	75
RTS 2 Anexo VI.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:57	76
RTS 2 Anexo VII.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:57	77
RTS 2 Anexo VIII.xls	Via Urbana	24/05/2008 16:57	78
RTS-3_Proposta_tecnica.doc	Via Urbana	24/05/2008 16:57	79
RTS 1 Anexo V.pdf	Via Urbana	24/05/2008 17:09	80
Pares não carregados.xls	Via Urbana	24/05/2008 17:09	81
RTS 1 Anexo I.xls	Via Urbana	24/05/2008 17:09	82
RTS 1 Anexo II.xls	Via Urbana	24/05/2008 17:09	83
RTS 1 Anexo III.xls	Via Urbana	24/05/2008 17:09	84
RTS 1 Anexo IV.xls	Via Urbana	24/05/2008 17:09	85
RTS 1 Anexo IX.xls	Via Urbana	24/05/2008 17:09	86
RTS 1 Anexo VI.xls	Via Urbana	24/05/2008 17:09	87
RTS 1 Anexo VII.xls	Via Urbana	24/05/2008 17:09	88
RTS 1 Anexo VIII.xls	Via Urbana	24/05/2008 17:09	89
RTS-1_Proposta_tecnica.doc	Via Urbana	24/05/2008 17:09	90

Fonte: Relatório Final da CPI da BHTrans (SEI nº 0988109)

41. Somando-se a esses elementos, o Relatório da CPI indica que os documentos das empresas Urca, Auto Omnibus, Praiamar, Trancid, Valadarense e Sagrada Família foram autenticados sequencialmente pelo Cartório do 8º Ofício de Notas. Isso sugere que empresas integrantes dos 2 consórcios derrotados e de 3 dos 4 consórcios vencedores teriam usado um mesmo agente para preparar toda a documentação:

**Figura 7. Documentos de empresas concorrentes autenticados pela mesma pessoa**

DOCUMENTO APRESENTADO PELA EMPRESA	CONSÓRCIO	SELO H.	DIA	HORA	DOC.
Urca Auto Ônibus Ltda.	DOM PEDRO II	AVG 11820	23/05/2008	10:45:29	91
Auto Omnibus Floramar Ltda.	PAMPULHA	AVG 11821	23/05/2008	-	92
		AVG 11822	23/05/2008	-	93
Urca Auto Ônibus Ltda.	DOM PEDRO II	AVG 11824	23/05/2008	10:45:29	94
		AVG 11825	23/05/2008	10:45:34	95
		AVG 11826	23/05/2008	10:45:39	96
		AVG 11827	23/05/2008	10:45:34	97
Praiamar Transportes Ltda. e Trancid - Transporte Coletivo Cidade de Divinópolis Ltda.	VIA URBANA	AVG 11828	23/05/2008	10:47:30	98
		AVG 11829	23/05/2008	10:47:35	99
		AVG 11830	23/05/2008	10:47:36	100
		AVG 11831	23/05/2008	10:47:40	101
		AVG 11832	23/05/2008	10:47:40	102
		AVG 11833	23/05/2008	10:47:44	103
Empresa Valadarense de Transportes Coletivos Ltda.	VALADARENSE	AVG 11834	23/05/2008	10:42:52	104
		AVG 11835	23/05/2008	10:42:56	105
		AVG 11836	23/05/2008	10:43:01	106
		AVG 11837	23/05/2008	10:43:01	107
		AVG 11838	23/05/2008	10:42:44	108
		AVG 11839	23/05/2008	10:42:44	109
		AVG 11840	23/05/2008	10:42:48	110
Sagrada Família Ônibus S/A	BH LESTE	AVG 11841	23/05/2008	10:42:30	111
		AVG 11842	23/05/2008	10:42:35	112

Fonte: Relatório Final da CPI da BHTrans (SEI nº 0988109)

42. Ademais, o Relatório descreve que a nomenclatura das planilhas de *Excel* seguiu o mesmo padrão para diversas concorrentes. Nas propostas vencedoras, haveria erros de pontuação repetidos por todas as concorrentes, e páginas em branco referentes ao mesmo item. A identidade de erros e de formatação também seria observada nas propostas derrotadas, inclusive promovendo exatamente as mesmas modificações em documento cujo modelo foi disponibilizado pela BHTrans, o que apontaria mais uma vez para um único agente com controle completo de todas as propostas.

43. Por fim, apesar da vedação editalícia de participação dos mesmos sócios em empresas de consórcios distintos, a CPI constatou a existência de diversos sócios em comum. Diversas empresas integrantes de cada um dos 4 consórcios vencedores tinham os mesmos sócios-proprietários, pelo que apurou a CPI. A partir dos documentos protocolados pelas empresas, a CPI constatou as seguintes coincidências:

**Tabela 2. Coincidência de sócios em empresas concorrentes**

Empresa	Sócios
Consórcio Dom Pedro II	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RJ Carvalho empreendimentos Ltda., administrada por Roberto José Carvalho (representante legal do consórcio Dez, vencedor)</li> <li>- Eneide Carvalho Santos (sócia do Consórcio Pampulha, vencedor)</li> <li>- Fernando Aguiar Carvalho (sócio do Consórcio Pampulha, vencedor)</li> <li>- Romeu Aguiar Carvalho (representante do consórcio Valadarense, perdedor)</li> <li>- José Braz Gomes Pereira (Pai)</li> <li>- Humberto José Gomes Pereira (representante do consórcio Pampulha, vencedor)</li> <li>- José Braz Gomes Pereira Júnior (representante legal do consórcio Via Urbana, perdedor)</li> </ul>
Consórcio BH Leste	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Joel Paschoalin, então presidente do SETRA;</li> </ul>
Consórcio Dez	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Joel Paschoalin, então presidente do SETRA</li> <li>- José Braz Gomes Pereira (Pai)</li> <li>- Humberto José Gomes Pereira (representante do consórcio Pampulha, vencedor)</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- José Braz Gomes Pereira Júnior (representante legal do consórcio Via Urbana, perdedor)</li> <li>- Alteração para retirar Raimundo Lessa da administração da Betânia Onibus Ltda em 12/05/2008</li> </ul>
Consórcio Pampulha	<ul style="list-style-type: none"> <li>- José Braz Gomes Pereira (Pai)</li> <li>- Humberto José Gomes Pereira</li> <li>- José Braz Gomes Pereira Júnior (representante legal do consórcio Via Urbana, perdedor)</li> <li>- Railson Guimarães de Andrade, então presidente da Transfácil;</li> <li>- RJ Carvalho empreendimentos Ltda., administrada por Roberto José Carvalho (representante legal do consórcio Dez, vencedor)</li> <li>- Retirada da sociedade de Romeu Aguiar Carvalho, em 15/05/2008 (representante do consórcio Valadarense, perdedor)</li> <li>- Eneide Carvalho Santos (sócia do Consórcio D. Pedro II, vencedor)</li> <li>- Fernando Aguiar Carvalho (sócio do Consórcio D. Pedro II, vencedor)</li> <li>- Saritur, empresa administrada por Robson José Lessa Carvalho <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rômulo Lessa</li> <li>- Rubens Lessa</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Elaboração SG/Cade

44. Verifica-se, assim, que supostamente uma rede envolvendo integrantes das famílias Gomes Pereira, Carvalho, Paschoalin e Lessa teria vínculos entre si que perpassavam diversas das empresas concorrentes.

45. Na data de entrega dos envelopes, 26/05/2008, as relações entre os representantes legais credenciados pelos consórcios para atuação na licitação também chamaram a atenção da CPI:

**Tabela 3. Coincidência de representantes legais de empresas concorrentes no certame**

Empresa	Representante Legal	Vínculos
Consórcio Dom Pedro II	Roberto José Carvalho	
Consórcio BH Leste	José Márcio de Moraes Matos	
Consórcio Dez	Renaldo de Carvalho Moura	Ex-Presidente da Transfácil
Consórcio Pampulha	Humberto José Gomes Pereira	
Consórcio Via Urbana (perdedor)	André Luiz de Oliveira Barra e Renata Avelar Barra	Pai e filha, engenheiros da empresa Tecnotrans. André Barra é amigo de longa data de Roberto José Carvalho (do Consórcio D. Pedro II, vencedor)
Consórcio Valadarense (perdedor)	Romeu Aguiar Carvalho	Irmão e sócio de Roberto José Carvalho (do Consórcio D. Pedro II, vencedor)
	Ana Paula Campos Carvalho	Filha de Roberto José Carvalho (do Consórcio D. Pedro II, vencedor)

Fonte: Elaboração SG/Cade

46. Num outro exemplo citado no Relatório, a empresa Rodopass, integrante de consórcio vencedor do certame, teria apresentado o mesmo endereço da empresa perdedora Valadarense.

47. Em síntese, há um considerável conjunto de sinais de alerta em torno da licitação em questão - os quais, conforme o *Combate a Cartéis em Licitações – Guia prático para agentes de contratação*, publicado pelo CADE, deveriam chamar atenção de qualquer gestor público para o risco de ilícitos anticoncorrenciais.

48. O Relatório da CPI Municipal, dessa forma, traz um robusto conjunto de provas indiretas, apontando a existência de possível colusão entre pessoas físicas e jurídicas para dividirem entre si os pacotes licitados no Edital de concorrência nº 131/2008.

## II.5. Da sistematização dos indícios

49. Ainda que isoladamente essas evidências não sejam definitivas para caracterizar o acordo colusivo entre as empresas, tidos de forma conjunta, há elementos suficientes para se sustentar que tenha havido acordo colusivo neste caso - sem prejuízo de outras evidências que poderiam ser colhidas ao longo de investigação.

50. Na detecção de cartéis é esperado que se faça uso de provas indireta para detecção de acordos colusivos, uma vez que as empresas estão cientes da irregularidade da conduta e farão esforços para não produzirem provas materiais do acordo. As "provas indiretas" são obtidas a partir de interpretação da autoridade sobre fatos que denotam ter havido alguma forma de combinação entre as empresas com a finalidade de diminuir a concorrência.

51. No caso concreto, diversos documentos trazidos aos autos sugerem fortemente ter havido comunicação prévia entre empresas concorrentes, com vistas a direcionar o resultado de licitação pública e assim dividir mercado:

- presença de sócios em comum e existência de núcleos familiares comuns na administração de empresas concorrentes;
- documentos de empresas concorrentes semelhantes, com a mesma formatação, redação ou erros idênticos de digitação;
- documentos de empresas concorrentes com autenticação sequencial ou emitidos de forma sequencial;
- documentos de empresas concorrentes salvos pela mesma pessoa;
- semelhanças documentais que abrangem as empresas perdedoras do certame, sugerindo tratar-se de propostas de cobertura; e
- ausência de impugnação ao edital, por parte das empresas participantes.

52. Observa-se, assim, que existem indícios robustos de ter havido a conduta de formação de cartel no Edital de concorrência nº 131/2008. Trata-se, ademais, de uma concorrência de elevadíssimo valor - da casa das dezenas de bilhões de reais, ao longo de 20 anos - com potenciais prejuízos à livre-concorrência e ao consumidor - no caso, usuários de transporte coletivo urbano de uma das maiores metrópoles brasileiras.

53. Ademais, como mencionado na Seção II.3 acima, do ponto de vista do padrão probatório mais atual, seja do ponto de vista internacional, seja do Tribunal do CADE, as evidências reunidas neste Procedimento Preparatório, consideradas em conjunto, seriam robustas para ensejar a apuração da conduta de cartel e, se confirmadas, seriam semelhantes a outros casos já julgados pelo Cade baseados em provas indiretas.

54. Ocorre, porém, que o decurso do prazo prescricional fulmina o presente feito em seu nascedouro. Compulsando a documentação referente ao caso, constata-se que a data de assinatura dos contratos - e, portanto, de adjudicação da licitação, é 25/07/2008, para os Consórcios Pampulha (SEI nº 1141430), BH Leste (SEI nº 1141433), Dez (SEI nº 1141437) e Dom Pedro II (SEI nº 1141439).

55. Verifica-se, assim, a prescrição da pretensão sancionatória, nos termos do art. 46 da Lei nº 12.529/2011:

Art. 46. Prescrevem em 5 (cinco) anos as ações punitivas da administração pública federal, direta e indireta, objetivando apurar infrações da ordem econômica, **contados da data da prática do ilícito** ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessada a prática do ilícito.

(...)

**§ 4º Quando o fato objeto da ação punitiva da administração também constituir crime, a prescrição reger-se-á pelo prazo previsto na lei penal.**

56. Como a conduta de cartel está prevista na legislação penal, **o prazo prescricional aplicável é de 12 anos** (art. 4º da Lei nº 8.137/1990 c/c art. 109, inciso III, do Código Penal), a contar da prática do ilícito - no caso, a suposta concertação de empresas concorrentes para o direcionamento do resultado do Edital de concorrência nº 131/2008. Desse modo, a pretensão sancionatória da conduta, no âmbito da autoridade concorrential, ter-se-ia esgotado em julho de 2020 - antes mesmo do recebimento desta representação pelo Cade.

57. Vale destacar que embora esta autoridade antitruste não tenha meios de sancionar os responsáveis pela grave conduta deste caso, a legislação prevê outras possibilidades de compensação pelo dano causado à ordem econômica e aos consumidores (art. 47 da Lei nº 12.529/2011):

Art. 47. Os prejudicados, por si ou pelos legitimados referidos no art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, poderão ingressar em juízo para, em defesa de seus interesses individuais ou individuais homogêneos, obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, **bem como o recebimento de indenização por perdas e danos sofridos, independentemente do inquérito ou processo administrativo**, que não será suspenso em virtude do ajuizamento de ação.

58. Cabe, desse modo, às autoridades competentes buscarem responsabilizar as pessoas físicas e jurídicas pelo eventual ilícito cometido, visando a compensar a coletividade pelos danos potencialmente causados.

### III. CONCLUSÃO

59. Pelo exposto sugere-se:

- a) O arquivamento do presente Procedimento Preparatório de Inquérito Administrativo Sigiloso, nos termos dos arts. 13 e 46 da Lei nº 12.529/2011 e art. 138, caput e §4º, e seguintes do Regimento Interno do Cade; e
- b) O encaminhamento dos presentes autos ao Ministério Público Estadual de Minas Gerais e à Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte, para análise do caso diante do disposto no art. 47 da Lei nº 12.529/2011.

**RICARDO DE LINS E HORTA**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

À consideração superior.

**RUBEM ACCIOLY PIRES**

Coordenador-Geral

---

[1] Tradução livre de *Hard Core Cartels*, preparado pelo Fórum Conjunto de Comércio e Concorrência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): <http://webdominio1.oecd.org/commet/ech/tradecomps.nsf>, 2003, p.2.

[2] Vide OCDE, Diretrizes para combater o conluio entre concorrentes em contratações públicas, 2009; e Collusion and Corruption in Public Procurement, 2010, p. 458 (tradução livre).

[3] Também conhecida como “propostas em desconformidade”, (non-conforming bids), situação na qual as concorrentes incluem deliberadamente no procedimento licitatório termos e condições que sabem que não serão aceitas pelo contratante.

[4] Também conhecida como “retirada de proposta” (bid withdrawal), em que a empresa que está ganhando a licitação decide retirar sua proposta a fim de que o concorrente participante do cartel seja bem-sucedido em seu lugar. )

- [5] Conforme exposto pela Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE), a licitação visa à reprodução do ambiente de competição encontrado no mercado privado. Assim, o edital cria uma condição *sui generis* de competição, em que o ambiente concorrencial se dá na fase da licitação (ou licitações) na qual as diversas empresas se qualificam como potenciais prestadores e/ou fornecedoras, e no qual ocorre a execução das estratégias colusivas pelos participantes do cartel. Processo Administrativo nº 08012.006989/97-43. Representante: SDE *ex officio*. Representados: Viação Nossa Senhora de Lourdes e outros.
- [6] *Vide* Case C-8/08, T-Mobile Netherlands [2009], ECR I-4529, §60, *apud* Castillo de la Torre, F. *Evidence, Proof and Judicial Review in Competition Cases*, In: Ehlermann, C.D., Marquis, M. (eds), European Competition Law Annual 2009, Hart, 2011. (tradução livre)
- [7] O Código de Processo Penal Brasileiro, em seu artigo 239, conceitua as provas indiretas como um conjunto de fatos demonstrados – ainda que circunstanciais – que, por guardarem relação com o crime, podem, por indução, permitir que se conclua por sua existência.
- [8] Considera, C., Duarte, G.F.S. *A Importância de Evidências Econômicas para a Investigação de Cartéis: A Experiência Brasileira*. Universidade Federal Fluminense - Texto para Discussão nº 181, outubro/2005, disponível em [http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF\\_TD181.pdf](http://www.uff.br/econ/download/tds/UFF_TD181.pdf) (acessado em 03 de maio de 2013).
- [9] Guerrin, M., Kyriazisym G, Cartels: proof and procedural issues. *Fordham International Law Journal*, v.16, n.2, 1992 (tradução livre).
- [10] Guerrin, M., Kyriazisym G, (1992) (tradução livre).
- [11] Caso *United States v. Champion International Corporation*, 557 F.2d 1270 (9th Cir. 1977), relativa a cartel em licitações para venda de madeira. *Vide*: OCDE. *Prosecuting Cartels without Direct Evidence*, 2006, p.174.
- [12] *ES Dev., Inc. v. RWM Enters.*, 939 F.2d 547, 554 60 *USLW* 2090, 1991-2 *Trade Cases* 69,505 (8th Cir. 1991), <https://bulk.resource.org/courts.gov/c/F2/939/939.F2d.547.90-2467.90-2466.90-1761.90-1760.html>, acessado em 03 de maio de 2013 (tradução livre).
- [13] Nesse sentido, as provas indiretas (*circumstantial evidence*) funcionariam como *plus factors*, definidos como ações e resultados de cunho econômico, acima e além da mera conduta paralela entre firmas oligopolistas, que são amplamente inconsistentes com a conduta unilateral, mas fartamente consistente com a ação explicitamente coordenada. Kovacic, W.E, Marshall, R.C., Marx, L.M., White, H.L. Plus Factors and Agreement in Antitrust Law. *Michigan Law Review*, v.110, Dec. 2011, p.393 (tradução livre).
- [14] *Interstate Circuit, Inc. v. United States* (306 U.S. 208, 1939), *American Tobacco Co. v. United States* (328 U.S. 781, 1946), *United States v. Paramount Pictures, Inc.* (334 U.S. 131, 1948) e *Theatre Enterprises v. Paramount Film Distributing Corp.* (346 U.S. 537, 1954).
- [15] Kovacic, W.E, Marshall, R.C., Marx, L.M., White, H.L. Plus Factors and Agreement in Antitrust Law. *Michigan Law Review*, v.110, Dec. 2011, p.400-401 (tradução livre).
- [16] *Vide*, por exemplo, decisão da Corte de Justiça Europeia no “Caso *Dyestuffs*” (ICI vs Comissão, Case 48/69, 1972, §§66-68, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61969CJ0048:EN:PDF>, acessado em 03 de maio de 2013).
- [17] *Cases IV/33.126 and 33.322 - Cement*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994D0815:EM:HTML>, acessado em 03 de maio de 2013.
- [18] *Aalborg Portland A/S and others v Commission* (Joined Cases C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P), <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d58a5500806a674a49b719cceb5a3d6dae.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Oah0Se0?>

text=&docid=48825&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=299626, acessado em 03 de maio de 2013 (tradução livre)

[19] *Vide* OCDE, *Prosecuting Cartels without Direct Evidence*, 2006, p.09-11 (tradução livre).

[20] Voto do Conselheiro Sérgio Costa Ravagnani, Relator do Processo Administrativo nº 08700.007278/2015-17, 09/08/2022, SEI nº 1099815.

[21] Voto-Vogal do Conselheiro Victor Oliveira Fernandes no Processo Administrativo nº 08700.007278/2015-17, 08/08/2022, SEI nº 1100732.

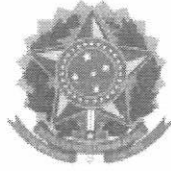


Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Barreto de Souza, Superintendente-Geral**, em 24/11/2022, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [sei.cade.gov.br/autentica](http://sei.cade.gov.br/autentica), informando o código verificador **1144004** e o código CRC **86E5A098**.





**Ministério da Justiça e Segurança Pública - MJSP**  
**Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE**  
**Superintendência-Geral - SG**

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano, - Bairro Asa Norte, Brasília/DF, CEP 70770-504  
Telefone: (61) 3221-8457 - [www.gov.br/cade](http://www.gov.br/cade)

**DESPACHO SG ARQUIVAMENTO PROCEDIMENTO PREPARATÓRIO**

Acolho a NOTA TÉCNICA Nº 26/2022/CGAA9 (SEI 1144004) da Superintendência-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica e, com fulcro no §1º do art. 50 da Lei nº 9.784/99, integro as suas razões à presente decisão, inclusive como sua motivação. Decido pelo (a) arquivamento do presente Procedimento Preparatório de Inquérito Administrativo Sigiloso, nos termos dos arts. 13 e 46 da Lei nº 12.529/2011 e art. 138, caput e §4º, e seguintes do Regimento Interno do Cade; e (b) encaminhamento dos presentes autos ao Ministério Público Estadual de Minas Gerais e à Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte, para análise do caso diante do disposto no art. 47 da Lei nº 12.529/2011.



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Barreto de Souza, Superintendente-Geral**, em 24/11/2022, às 12:08, conforme horário oficial de Brasília e Resolução Cade nº 11, de 02 de dezembro de 2014.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [sei.cade.gov.br/autentica](http://sei.cade.gov.br/autentica), informando o código verificador **1147145** e o código CRC **A174E84C**.

Referência: Processo nº 08700.006565/2021-58

SEI nº 1147145

