MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

EXCELENTÍSSIMO SENHOR VEREADOR-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE/MG

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS,** por meio do Procurador signatário, vem, respeitosamente, perante Vossa Excelência, com fundamento no art. 71, §1°, da Constituição da República, propor **REPRESENTAÇÃO PARA FINS DE SUSTAÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO**, consoante fundamentos fáticos e jurídicos adiante expostos.

I - ESCLARECIMENTO PRELIMINAR: COMPETÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO PARA A SUSTAÇÃO DE CONTRATOS, SEM PRÉVIA PROVOCAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Nos termos do art. 70 da Constituição da República, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, deve ser exercido pelo Poder Legislativo. O desempenho de tal controle externo dá-se "*com o **auxílio** do Tribunal de Contas*" (art. 71, *caput*, CR/88).

No mesmo sentido, dispõe a Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte:

> Art. 95 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração indireta é exercida pela Câmara, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade, observado o disposto nos §§ 1°, 2° e 3° do art. 74 da Constituição do Estado.
>
> § 1° - O controle externo, a cargo da Câmara, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

No exercício do poder-dever em tela, *"as atribuições de fiscalização e controle afetas à Casa Legislativa podem ser efetivadas diretamente ou com o auxílio do Tribunal de Contas"*.[1] Em alguns casos, a atuação prévia do Tribunal de Contas é condição para o controle externo do Poder Legislativo, como, por exemplo, na hipótese de julgamento das contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, que demanda a emissão de parecer prévio por aquele órgão auxiliar. Em outras situações, o próprio Tribunal de Contas possui competências exclusivas que não demandam a posterior análise do Poder Legislativo. É a hipótese, para ilustrar, do julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta e das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público (art. 71, II, CR/88).

Todavia, como a titularidade do controle externo é do Poder Legislativo, consoante dicção expressa do *caput* do art. 70 da Constituição da República, as hipóteses em que tal órgão de representação popular não pode exercê-lo diretamente - isto é, os casos em que há a obrigatoriedade de auxílio da Corte de Contas ou em que esta possui competência exclusiva para dizer a palavra final - devem vir expressas no texto constitucional. É o que ocorre nos incisos I a XI do art. 71 da Constituição Federal. Na inexistência de restrição expressa, a competência para o exercício pleno do controle externo é do seu titular: o Poder Legislativo.

Fixada essa premissa, vale destacar o disposto no art. 71, §2º, da Constituição da República:

> "Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
>
> [...]
>
> § 1º **No caso de contrato, o ato de sustação será adotado <u>diretamente</u> pelo Congresso Nacional**, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis." (grifos acrescidos)

[1] CALDAS FURTADO, J. R. Elementos de direito financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 412.

A regra acima transcrita estabelece que, em situações em que contratos celebrados pelo Poder Público possuam vícios de origem ou ilegalidades em sua execução, o Poder Legislativo tem a competência para adotar o ato de sustação **diretamente**.

Ora, consoante conhecido brocardo jurídico, "a lei não contém palavras inúteis" (*verba cum effectu sunt accipienda*). Sob essa ótica, ao estipular que "o ato de sustação será adotado **diretamente**" pelo Poder Legislativo, a Constituição da República intentou normatizar que tal providência não carecerá de qualquer intermediário, inclusive do Tribunal de Contas. Aliás, é justamente esse o significado do vocábulo "direto" no dicionário Aurélio: "*em que não há intermediário; imediato*". Se quisesse exigir a emissão de parecer prévio da Corte de Contas para possibilitar a sustação de contrato pelo Poder Legislativo, o texto constitucional o teria feito expressamente, a exemplo do que fez nos arts. 49, IX, c/c art. 71, I.

Não se ignora que existem autores que defendem a compulsoriedade de provocação do Tribunal de Contas para a sustação de contratos pelo Poder Legislativo.[2] Todavia, para além de o fazerem de forma superficial, sem adensamento de argumentos, a interpretação por eles proposta olvida-se de que o verdadeiro titular do controle externo é o Poder Legislativo, de forma que a restrição do exercício de suas competências deveria ter sido feita expressamente, conforme sustentado acima. Ademais, o tema ainda não foi enfrentado pelo Poder Judiciário, sendo que caberá ao Supremo Tribunal Federal empreender a interpretação legítima do art. 71, §1º, da Constituição da República.

Ressalte-se, ademais, que há diversos outros exemplos de procedimentos de controle que são exercidos diretamente pelo Poder Legislativo, tais como os previstos nos arts. 49, X, 50, *caput* e §2º, 51, II, 52, V a IX, 58, §3º, e 72 da Constituição da República, entre outros.

[2] É o caso de Jacoby Fernandes, Carlos Ari Sundfeld e J. R. Caldas Furtado.

Por tudo isso, observa-se que a Câmara Municipal de Belo Horizonte tem, sim, a competência para sustar, diretamente, sem prévia provocação do Tribunal de Contas, contratos de concessão nulos firmados pelo Poder Executivo municipal, nos termos do art. 71, §1°, da Constituição da República. Isso não significa, obviamente, que tal sustação não possa se dar mediante provocação de outros órgãos de controle, inclusive do próprio Tribunal de Contas. Esse incitamento apenas não representa condição de procedibilidade para a atuação do Poder Legislativo.

Naturalmente, o ato de sustação, no âmbito da CMBH, deve observar o devido processo legal. Assim, por meio de comissão permanente com pertinência temática, a CMBH deve instaurar o procedimento para fins de sustar os contratos de concessão e, em seguida, intimar todas as empresas concessionárias dos serviços de transporte urbano por ônibus, oportunizando-lhes a apresentação de defesa. Na sequência, ouvida a Procuradoria da CMBH, a comissão permanente deve deliberar a respeito da sustação dos contratos de concessão e, caso o parecer seja favorável à adoção da medida, submeter ao Plenário a votação de decreto legislativo com esse fim.

II - DOS FATOS

O Município de Belo Horizonte, em 27/03/2008, fez publicar o Edital da Concorrência Pública n. 131/2008, cujo objeto era selecionar as propostas mais vantajosas para a concessão dos serviços públicos de transporte coletivo de passageiros por ônibus no ente federado. O critério de julgamento do certame era o de melhor técnica associado ao de maior oferta de outorga, e a concessão foi subdivida em quatro lotes: RTS 01, RTS 02, RTS 03 e RTS 04.

Sagraram-se vencedores nesse certame quatro consórcios de empresas, a saber: a) RTS 01 - Consórcio Pampulha (12 pessoas jurídicas[3]); b) RTS 02 - Consórcio BH Leste (9 pessoas jurídicas[4]); c) RTS 03 - Consórcio Dez (10 pessoas jurídicas[5]); d) RTS 04 - Consórcio Dom Pedro II (9 pessoas jurídicas[6]).

De outro lado, também participaram do certame o Consórcio Via Urbana (2 pessoas jurídicas) - derrotado nos RTS 01, 02 e 03 - e a Empresa Valadarense de Transportes Coletivos Ltda. - derrotada no RTS 04.

Antes mesmo da conclusão do certame, notícias de fato anônimas endereçadas ao MPMG afirmavam que a Concorrência Pública n. 131/2008 era uma farsa, isto é, mero simulacro de competição. E mais: tais "denúncias anônimas" previram, com exatidão, qual seria o resultado do procedimento licitatório e apontaram quem teria elaborado as propostas de todas as concorrentes: a empresa Tecnotran Engenheiros Consultores S/C Ltda., administrada pelo engenheiro André Luiz de Oliveira Barra (ex-servidor da extinta Companhia de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Belo Horizonte - METROBEL), e o Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Belo Horizonte - SETRABH (**p. 1 a 5 do Relatório da Fase 2 do IC MPC 001.2019.066 - Anexo I**).

Analisando-se os autos da Concorrência Pública n. 131/2008 e parte do material apreendido na Operação Mar de Lama, devidamente compartilhado com este MPC, observa-se que as notícias de fato anônimas eram verdadeiras. Resta evidente que a documentação de todas as empresas participantes **foi providenciada e elaborada por um único operador**, que consolidou as propostas vencedoras e ainda

[3] Milênio Transportes Ltda.; Auto Omnibus Floramar Ltda.; Cidade BH Transportes Ltda.; Coletivos Asa Norte Ltda.; Lig Transportes e Serviços Ltda.; Plena Transportes e Turismo Ltda.; Rodap Operadora de Transportes Ltda.; São Dimas Transportes Ltda.; São Dimas Transportes Ltda.; Turilessa Ltda.; Viação Carneirinhos Ltda.; Viação Jardins Ltda.; Viação Sandra Ltda.

[4] Viação Globo Ltda.; Coletivos Boa Vista Ltda.; Sagrada Família Ônibus S/A.; S&M Transportes S/A.; Viasul - Transporte Coletivo Ltda.; Viação Getúlio Vargas Ltda.; Viação São Geraldo Ltda.; Empresa Viação Progresso Ltda.; Viação Torres Ltda.

[5] Betânia Ônibus Ltda.; Auto Omnibus Nova Suíssa Ltda.; Coletivos São Lucas Ltda.; Transcbel - Transporte Coletivo Belo Horizonte Ltda.; Via BH Coletivos Ltda.; Via Oeste Transportes Ltda.; Viação Paraense Ltda.; Viação Santa Edwiges Ltda.; Viação Sidon Ltda.; Viação Zurick Ltda.

[6] Rodopass Transporte Coletivo de Passageiros Ltda.; Belo Horizonte Transporte Urbano Ltda.; Coletur - Coletivos Urbanos Sociedades Ltda.; Salvadora Empresa de Transportes Ltda.; São Cristovão Transportes Ltda.; Urca Auto Ônibus Ltda.; Viação Anchieta Ltda.; Viação Euclásio Ltda.; Viação Fênix Ltda.

apresentou propostas de cobertura (também conhecidas como de cortesia, figurativas ou simbólicas) para os "concorrentes perdedores", tudo para conferir uma imagem fictícia de competição no certame.

Os "concorrentes perdedores", Consórcio Via Urbana e Empresa Valadarense, compunham o mesmo grupo empresarial de pessoas jurídicas integrantes dos quatro consórcios vencedores (**p. 30 a 35 do Relatório da Fase 2 do IC MPC 001.2019.066 - Anexo I**). Mas não apenas isso: a Empresa Valadarense e a TRANCID - Transporte Coletivo Cidade de Divinópolis Ltda., esta última integrante do Consórcio Via Urbana, eram administradas - de fato - pelo sr. Roberto José de Carvalho, que também era o gestor das empresas Viação Carneirinhos Ltda., Rodopass Transporte Coletivo de Passageiros Ltda. e Urca Auto Ônibus Ltda., integrantes de consórcios vitoriosos. Todas essas empresas, além de possuírem uma administração comum, compartilhavam empregados, bens e estrutura tecnológica à época da licitação (**ver Relatório da Fase 4 do IC MPC 001.2019.066 - Anexo II**).

Em computadores apreendidos da Empresa Valadarense, foram localizados arquivos relativos a documentos apresentados à Comissão de Licitação por suas supostas concorrentes na Concorrência Pública n. 131/2008. Também veio à tona que os custos inerentes à participação, no procedimento licitatório, do grupo de empresas administrado pelo sr. Roberto José de Carvalho foram estranhamente contabilizados, em suas planilhas de gestão financeira, como "valores a receber" perante o SETRABH (**p. 9 e 10 do Relatório da Fase 4 do IC MPC 001.2019.066 - Anexo II**).

Para além disso, o Ministério Público de Contas identificou uma somatória de indícios nos próprios autos do procedimento licitatório que, considerados em conjunto, são aptos a **comprovar** a ausência de competição real na Concorrência Pública n. 131/2008. De fato, constatou-se que os diversos concorrentes: a) utilizaram textos com conteúdo idêntico em suas propostas, os quais não provinham de documentos constantes no edital ou fornecidos pela Comissão de Licitação; b) obtiveram certidões cíveis, sequencialmente, perante o TJMG, em um curto intervalo

de tempo; c) apresentaram arquivos digitais cujos metadados revelam um autor comum; d) apresentaram arquivos digitais salvos em horários extremamente próximos; e) ofereceram propostas técnicas com repetição dos mesmos erros de grafia; f) ofereceram propostas técnicas com o mesmo padrão de formatação; g) apresentaram planilhas digitais com o mesmo padrão de nomenclatura e formatação; h) alteraram modelos fornecidos no edital, que sequer necessitavam de ajustes, exatamente nos mesmos pontos; i) autenticaram documentos de habilitação em um mesmo cartório, simultaneamente, de modo que os números dos selos de fiscalização são sequenciais (**ver Relatório da Fase 2 do IC MPC 001.2019.066 - Anexo I**).

Portanto, as atuais concessionárias de transporte de Belo Horizonte fraudaram, mediante ajuste, o caráter competitivo da Concorrência Pública n. 131/2008, com o objetivo de monopolizarem os serviços de transporte coletivo urbano por ônibus na capital mineira, atividade altamente lucrativa.

Ressalte-se, aliás, que a CMBH apurou e reconheceu a existência da fraude acima mencionada no âmbito da "CPI da BHTrans", cujo relatório final pediu o indiciamento de mais de 30 agentes públicos e privados, bem como noticiou a frustação do caráter competitivo da Concorrência Pública n. 131/2008 a diversos órgãos de controle, para a adoção das providências pertinentes (MPMG, TCE/MG, MPC, entre outros).

Igualmente, por meio da Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Comarca de Belo Horizonte, o MPMG também reconheceu a fraude ao procedimento licitatório acima mencionado, o que motivou a propositura de ação civil pública, visando à declaração judicial de nulidade de todos os contratos administrativos e aditivos firmados a partir da Concorrência Pública 131/2008 e, em caráter subsidiário, a declaração judicial de caducidade da concessão pelo descumprimento dos contratos.

III - DA NULIDADE DA LICITAÇÃO E DOS CONTRATOS DECORRENTES.

Dada a ausência de competitividade decorrente de ajuste entre os concorrentes, a Concorrência Pública n. 131/2008 é **absolutamente nula**, em virtude da impossibilidade de sua convalidação. Por sua vez, **"a nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato"**, nos termos do art. 49, §2º, da Lei n. 8.666/93.

No caso em análise, os contratos com as empresas concessionárias foram assinados em 25/07/2008, mas a concessão só teve início no dia 15/11/2008, com prazo de duração previsto de 20 anos. Ou seja, os contratos de concessão continuam em plena execução e somente serão extintos em 2028.

Dado o decurso de quase quinze anos desde a assinatura dos mencionados negócios jurídicos, é inviável a penalização dos responsáveis pelas fraudes na Concorrência Pública n. 131/2008. Nada obsta, todavia, que os órgãos de controle externo adotem providências para a reorientação da atuação administrativa. Nesse sentido, vale transcrever trecho da Resolução n. 344/2022 do Tribunal de Contas da União:

> Art. 12. **O reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva e da pretensão ressarcitória, a despeito de obstar a imposição de sanção e de reparação do dano, não impede o julgamento das contas, a adoção de determinações, recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa**.

Assim, uma vez que os contratos de concessão dos serviços de transporte coletivo de Belo Horizonte são absolutamente nulos e continuam em execução, é cabível que a Câmara Municipal de Belo Horizonte promova a sustação de tais contratos oriundos da Concorrência Pública n. 131/2008, pois atos nulos não originam direitos na seara administrativa (Súmula n. 473 do STF), de modo que inexistem direitos adquiridos à exploração dos serviços de transporte oponíveis ao Poder Público (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*).

IV - DOS SÓCIOS DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS NA FRAUDE À CONCORRÊNCIA PÚBLICA N. 131/2008

A relação dos sócios de todas as empresas envolvidas na fraude à Concorrência Pública n. 131/2008, desde a época de suas respectivas criações até a presente data, encontra-se em anexo (**Anexo III**).

V - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas submete os fatos acima narrados à apreciação de Vossa Excelência, requerendo que a Câmara Municipal de Belo Horizonte, no exercício da competência prevista no art. 71, §1º, da Constituição da República, promova a imediata sustação dos contratos de concessão oriundos da Concorrência Pública n. 131/2008, em decorrência de sua nulidade

Belo Horizonte, 04 de abril de 2023.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas