



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

REPRESENTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PARA FINS DE
SUSTAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO ORIUNDO DA CONCORRÊNCIA
PÚBLICA Nº 002/2012 COM O CONSÓRCIO TRANSOESTE

RELATÓRIO FINAL

**Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e
Desenvolvimento Econômico**

Vereador Roger Viegas – Presidente

Vereador Edsom Sousa – Relator

Vereador Hilton de Aguiar – Membro

Agosto/2023



Índice

| | |
|---|----|
| | 2 |
| 1. INTRODUÇÃO..... | 3 |
| 2. DA CRIAÇÃO, COMPOSIÇÃO E METODOLOGIA..... | 4 |
| 2.1 Da criação e composição..... | 4 |
| 2.2 Do método de trabalho..... | 4 |
| 3. DAS PROVAS E DOCUMENTOS DE INSTRUÇÃO..... | 5 |
| 3.1 Dos documentos apresentados à Comissão pelo Ministério Público de Contas..... | 5 |
| 3.2 Dos documentos apresentados à Comissão pelo Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis Ltda..... | 5 |
| 4. DA ANÁLISE E RELATÓRIO..... | 6 |
| 4.1 Das razões apresentadas pelo Ministério Público de Contas..... | 6 |
| 4.2 Das razões de defesa apresentadas pelo Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis Ltda..... | 7 |
| 4.3 Análise do caso pelo vereador relator..... | 10 |
| 5. DA CONCLUSÃO..... | 14 |
| 6. DOS VOTOS DOS DEMAIS MEMBROS DA COMISSÃO..... | 15 |
| 7. DOS ENCAMINHAMENTOS..... | 15 |



1. INTRODUÇÃO

A presente análise é resultado da atuação da Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico da Câmara Municipal de Divinópolis, no que tange à representação apresentada pelo Ministério Público de Contas para sustação do contrato de concessão decorrente da concorrência pública nº 002/2012. Este contrato foi firmado entre o Município de Divinópolis e o Consórcio Transoeste, para a execução dos serviços de transporte público coletivo.

No contexto da tripartição dos poderes, o Poder Legislativo desempenha um papel primordial na supervisão e fiscalização dos atos do Poder Executivo. O mandato conferido pelo povo impõe à Câmara Municipal a responsabilidade de zelar pelo correto funcionamento da administração pública, garantindo a eficiência, a legalidade e a adequação das ações governamentais ao ordenamento jurídico vigente.

O Poder Legislativo Municipal possui um papel fundamental na democracia, sendo um órgão de controle e equilíbrio, cuja missão é assegurar que o governo atue de acordo com os interesses e direitos dos cidadãos, bem como respeite os princípios éticos e legais. Através de suas comissões especializadas, como a Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico, é possível realizar uma análise minuciosa dos atos administrativos, contratos e políticas públicas em vigor.

No presente caso, a representação do Ministério Público de Contas argumenta pela necessidade de sustação do contrato de concessão originado a partir da concorrência pública nº 002/2012, celebrado entre o Município de Divinópolis e o Consórcio Transoeste. O pleito ministerial baseia-se na suspeita de irregularidades que demandam uma análise aprofundada quanto à legalidade, transparência e adequação aos interesses da comunidade.

A sustação de um contrato de concessão é uma medida de extrema relevância, uma vez que implica impactos diretos nos serviços públicos prestados à população, bem



como nas finanças e na economia local. Portanto, é imperativo que a Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico da Câmara Municipal de Divinópolis realize uma avaliação criteriosa das alegações apresentadas pelo Ministério Público de Contas e pelo Consórcio Transoeste, visando a determinação da veracidade dos fatos e a preservação do interesse público.

Nesse contexto, o presente relatório visa embasar a tomada de decisões responsáveis por parte do Poder Legislativo Municipal, resguardando os direitos e anseios dos cidadãos, além de contribuir para o aprimoramento da governança pública e o alcance do bem-estar coletivo.

2. DA CRIAÇÃO, COMPOSIÇÃO E METODOLOGIA

2.1 Da criação e composição

A Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico da Câmara Municipal de Divinópolis foi instituída pela Resolução nº 392/2008, que dispõe sobre o Regimento Interno desta Casa Legislativa. Nos arts. 89 e seguintes o Regimento dispõe sobre a competência atribuições da respectiva comissão.

A atual composição da comissão foi definida pela Portaria nº CM 039/2023. Após eleição realizada em fevereiro de 2023, os membros da comissão definiram que o vereador Roger Viegas seria o Presidente da Comissão e o vereador Hilton de Aguiar seria o secretário.

2.2 Do método de trabalho

A Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico da Câmara Municipal de Divinópolis deliberou pela



implementação de metodologia de trabalho que permitisse aos envolvidos a plena garantia do exercício do contraditório e ampla defesa. Assim, instaurado o procedimento, o Consórcio Transoeste foi plenamente cientificado para apresentação de defesa escrita, com amplo acesso aos autos.

O consórcio pleiteou dilação do prazo de defesa, sob o argumento de que o volume da documentação é muito grande, sendo necessário maior tempo de análise. A comissão achou por bem conceder a dilação, a fim de garantir à representada o pleno direito ao contraditório.

Após apresentação da defesa pelo Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis Ltda, os parlamentares componentes da comissão analisaram as razões e toda a documentação juntada para que possam deliberar sobre o mérito da representação.

Durante a condução dos trabalhos a comissão foi assessorada pela Procuradoria-Geral da Câmara, a fim de obter os necessários subsídios jurídicos para a condução do procedimento.

3. DAS PROVAS E DOCUMENTOS DE INSTRUÇÃO

3.1 Dos documentos apresentados à Comissão pelo Ministério Público de Contas

- Representação
- Cópia do Inquérito Civil MPC nº 001.2019.066 – Relatórios com seus anexos

3.2 Dos documentos apresentados à Comissão pelo Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis Ltda

- Manifestação (defesa)
- Última alteração contratual do consórcio
- Procuração
- CNH do representante legal



- Última alteração contratual da empresa Trancid – Transporte Coletivo Cidade de Divinópolis Ltda
- Petição inicial da ação civil pública 5009603-19.2022.8.13.0223
- Despacho de 03/05/2023 na ação civil pública 5009603-19.2022.8.13.0223
- Informações sobre diversos procedimentos licitatórios do Município de Divinópolis

4. DA ANÁLISE E RELATÓRIO

4.1 Das razões apresentadas pelo Ministério Público de Contas

O Ministério Público de contas do Estado de Minas Gerais representou perante a Câmara Municipal de Divinópolis pela sustação do contrato de concessão administrativa firmado entre o Município de Divinópolis e o Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis Ltda.

Como base jurídica do seu pleito, o órgão ministerial defendeu a aplicabilidade, por simetria constitucional, do disposto no art. 71 caput e §1º da Constituição da República.

Aduz, ainda, que a competência do Legislativo Municipal se sustenta independentemente da provocação do Tribunal de Contas estadual, na medida em que o referido dispositivo constitucional determina que a sustação se dará “diretamente”.

No mérito, o Ministério Público de Contas apontou a existência de irregularidades em procedimentos licitatórios, destacando as evidências de formação de cartel entre empresas de ônibus.

Argumenta-se, com base na documentação constante do relatório do IC MPC 001.2019.066, que a fraude foi cometida por meio da atuação da empresa TecnoTRAN engenheiros Consultores S/C Ltda, que foi a responsável pela elaboração do estudo de viabilidade prévio à Concorrência Pública nº 002/2012 – Município de Divinópolis.

Segundo os relatos ministeriais, o modus operandi se deu pelo prévio ajuste entre as empresas participantes, inclusive com a elaboração, pela empresa TecnoTRAN



engenheiros Consultores S/C Ltda, da documentação a ser apresentada pelas empresas que participavam dos processos licitatórios em Divinópolis e em Belo Horizonte, o que garantia a simulação de competitividade entre as empresas.

Assim, sustenta o Ministério Público que o contrato de concessão é nulo, em decorrência do vício de legalidade na concorrência.

Em face da decorrência de mais de dez anos de execução contratual, aponta a inviabilidade da penalização dos responsáveis pela fraude e postula a atuação do Poder Legislativo do Município de Divinópolis para sustar o contrato, fixando prazo para o início dos efeitos dessa sustação.

4.2 Da s razões de defesa apresentadas pelo Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis Ltda

Os argumentos defensivos apresentados pelo Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis Ltda abordaram os seguintes pontos:

1. Ausência de competência da Câmara Municipal para sustação de contrato administrativo;
2. Falta de iniciativa e legitimidade do MPC para representar perante a Câmara Municipal;
3. Ausência de decisão do TCEMG acerca da suposta nulidade do contrato;
4. Prescrição da pretensão de anulação do processo licitatório Concorrência Pública nº 002/2012 e respectivo contrato ;
5. Existência de ação judicial com a mesma causa de pedir e pedido contido na representação;
6. Ausência de fraude na Concorrência Pública nº 002/2012.

1. Ausência de competência da Câmara Municipal para sustação de contrato administrativo:



O Consórcio argumenta, preliminarmente, que a Câmara Municipal de Divinópolis não possui competência para a sustação do contrato de concessão, na medida em que o dispositivo constitucional atribui tal competência tão somente ao Congresso Nacional. Nesse sentido, em se tratando de previsão constitucional de instrumento excepcional de controle, deve haver “previsão expressa na Lei Orgânica Municipal, não sendo válida a utilização de analogia com aplicação direta de norma da Constituição da República que regulamenta o tema apenas no âmbito da União”.

2. Falta de iniciativa e legitimidade do MPC para representar perante a Câmara Municipal:

Conforme razões defensivas apresentadas, o MPC tem seu rol de competências definido no art. 32 da Lei Complementar nº 102/2008, e nesse rol não consta a legitimidade ou iniciativa para representar perante Câmara Municipal.

3. Ausência de decisão do TCEMG acerca da suposta nulidade do contrato:

Sustenta o consórcio representado que a expressão, “diretamente”, constante do §1º do art. 71 da CRFB/88 “não pode ser interpretada no sentido de que o Congresso Nacional poderá, de forma discricionária e política, sustar um contrato administrativo por entendê-lo ilegal mesmo sem prévia decisão do Órgão de Contas”.

Assim, aduz que a análise técnica da legalidade é competência do Tribunal de Contas, razão pela qual seria imprescindível um pronunciamento seu.

4. Prescrição da pretensão de anulação do processo licitatório Concorrência Pública nº 002/2012 e respectivo contrato:



O argumento apresentado para sustentar a prescrição da pretensão de anulação é de que já se passaram mais de dez anos do processo licitatório, e que a pretensão anulatória prescreve em cinco anos.

5. Existência de ação judicial com a mesma causa de pedir e pedido contido na representação:

O representado juntou aos autos a petição inicial da ação civil pública nº 5009603-19.2022.8.13.0223, por meio da qual o Ministério Público do Estado de Minas Gerais pleiteia a anulação do mesmo contrato que o MPC busca sustar.

Assim, estando a questão sub judice, e para evitar eventual contradição entre as decisões da Câmara e do Poder Judiciário, argumenta o representado que o presente procedimento deve ser suspenso até que sobrevenha decisão judicial com trânsito em julgado.

6. Ausência de fraude na Concorrência Pública nº 002/2012:

Os argumentos de mérito trazidos aos autos são no sentido de que não há provas, nem mesmo indiciárias, da existência de qualquer fraude no procedimento licitatório que deu origem ao contrato de concessão.

São apontados vícios na cadeia de custódia na coleta e armazenamento das provas apresentadas pelo MPC, o que, segundo o consórcio, compromete a fidedignidade das evidências.

Argumenta, também, que é comum que empresas do mesmo ramo sejam concorrentes em vários processos licitatórios; que isso ocorrem em qualquer ramo empresarial. São trazidos aos autos informações de diversos processos licitatórios do Município de Divinópolis em que há a repetição das mesmas empresas em várias oportunidades.



Por tudo que foi exposto, requer o representado o acolhimento das preliminares, com o arquivamento do procedimento. Sendo superados os respectivos argumentos, requer que seja a representação suspensa até o julgamento final da ação civil pública nº 5009603-19.2022.8.13.0223 e, subsidiariamente, que seja julgada improcedente a representação.

4.3 Análise do caso pelo vereador relator

Em análise de preliminar, argui o consórcio representado que o Poder Legislativo Municipal não detém competência para promover a sustação do contrato, conforme pleiteado pelo MPC. Nesse ponto, receio que não assiste razão ao representado.

A titularidade do controle externo, em todas as esferas da federação é do Poder Legislativo, que poderá, dessa forma, agir de diversas formas para o restabelecimento da ordem e da legalidade. Assim, se os entes federativos são independentes e harmônicos entre si, sem a existência de hierarquia entre eles, não há que se falar em impossibilidade de aplicação, por simetria constitucional, dos mandamentos constitucionais concernentes ao controle exercido pelo Poder Legislativo sobre os atos do Poder Executivo na esfera municipal.

Nessa linha, considero a Câmara Municipal de Divinópolis plenamente competente para o recebimento, processamento e julgamento da representação em análise, mesmo sem a intervenção ou pronunciamento do Tribunal de contas do Estado de Minas Gerais. Isso porque, a teor do disposto no §1º do art. 71 da CRFB/88, a sustação de contrato administrativo, que é o pleito ministerial, poderá ser levada a efeito diretamente pelo Poder Legislativo. Nesse sentido é o parecer do órgão de assessoramento jurídico desta Câmara:

“Se assim não fosse, não teria o constituinte utilizado no parágrafo - que é elemento de técnica legislativa apropriado para fazer exceções ao conteúdo do caput - a palavra “diretamente”



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

em contraposição ao comando anterior do caput que exige o auxílio do TCU”.

Necessária também se faz a análise acerca da alegação do consórcio representado de que o MPC não detém competência para representar a este Poder Legislativo.

Nesse aspecto, faz-se necessário destacar que o MPC é órgão essencial à função jurisdicional do estado e tem, dentre suas funções, o dever de “promover a defesa da ordem jurídica, requerendo as medidas e providências de interesse do controle externo da administração pública estadual e municipal”. Assim, considero regular aquele órgão ministerial postular medidas de controle perante a Câmara que, repito, é a titular do controle externo em âmbito municipal.

Relativamente à alegação do consórcio de que ocorreu a prescrição da pretensão de invalidação do contrato em razão do passamento de mais de dez anos de execução contratual, colaciono a seguir os argumentos da Procuradoria-Geral deste Poder Legislativo, que esclarece uma evidente confusão interpretativa.

O argumento apresentado pelo consórcio para sustentar a prescrição da pretensão de anulação é de que já se passaram mais de dez anos do processo licitatório, e que a pretensão anulatória prescreve em cinco anos.

Nesse ponto julgo imprescindível a diferenciação dos institutos da sustação e da invalidação (referida, em defesa, como anulação).

“A sustação de atos administrativos pelos Tribunais de Contas, consiste em paralisar a execução total ou parcialmente. No entanto, é importante ressaltar que “sustar ato” não é sinônimo



de "anular ato", visto que a anulação seria, basicamente, desfazer todos os efeitos produzidos pelo ato".¹

Observa-se, portanto, que a confusão entre os institutos impede que a argumentação trazida pelo representado possa ser considerada no presente caso. O pleito do MPC é pela sustação, e não pela invalidação do contrato. A essa sustação, s.m.j., não se aplica o prazo prescricional apontado pelo consórcio, podendo ocorrer a qualquer momento, com efeitos ex nunc, desde que presentes os requisitos legais e fáticos que a justifique.

Vimos, portanto, que é equivocada a interpretação de que o contrato não poderia mais ser sustado e que sua execução, até o final, seja um direito irrevogável do consórcio representado.

Assim, considero absolutamente regular a sustação de contrato, em qualquer fase de execução, quando a situação justificar que a medida seja tomada.

Relativamente ao pleito de suspensão do presente procedimento, para aguardar o desfecho da ação civil pública nº 5009603-19.2022.8.13.0223, entendo ser imprescindível destacar que na via judicial o que se discute é a anulação do contrato; e aqui a discussão é a sustação. Embora em ambos os casos os fundamentos dos pleitos seja a alegação de fraude licitatório, não podemos ignorar o fato de que a esfera administrativa atua de forma independente à atuação do Poder Judiciário. Se assim não fosse, estaríamos diante de evidente desequilíbrio entre os Poderes da República, já que dependeríamos de pronunciamento judicial para toda e qualquer ação.

1Cava, Fernanda da Silva; Marti, Gabriella; Mendonça, Luca. **Controle pelos Tribunais de Contas na execução de contratos**. Disponível em:

<

Acesso em: 29/08/2023.



Sendo assim, não vejo motivo para que esta Câmara tenha que renunciar ao seu poder de decisão em âmbito administrativo para se curvar à deliberação judicial, devendo, assim, prosseguir este procedimento para submissão da questão ao Plenário do Poder Legislativo.

Relativamente ao mérito da questão, qual seja a apreciação das evidências de fraude no procedimento de Concorrência Pública nº 002/2012, passo a apresentar os fundamentos que me convencem da existência de elementos fáticos que justificam a sustação contratual.

Conforme vasta documentação apresentada pelo MPC, podemos observar que o *modus operandi* para frustração do caráter competitivo da licitação, utilizado no caso sob análise, já é (infelizmente) um velho conhecido. Após detalhada investigação do pleito ministerial, observa-se que os atores se repetem em diversos procedimentos, de forma a promover um “mapeamento” do mercado dividindo, conforme vontade particular, os potenciais contratos, e garantindo o domínio do mercado, em prejuízo da sociedade.

Observa-se a intenção dos atores envolvidos em fazer parecer que houve uma disputa acirrada no procedimento, entretanto, com uma detida análise sobre os procedimentos, conforme demonstrado pelo MPC, verifica-se uma repetição de comportamentos que não pode ser ignorada.

É ingênuo esperar que, nesse tipo de irregularidade, apareça uma prova capaz de documentar, sozinha, todo o esquema. Nesses casos, é imprescindível que o aparato probatório seja analisado de forma conjunta, a fim de que as “peças” se encaixem, que os padrões de comportamento sejam contextualizados e que os resultados das ações dos atores envolvidos seja apreciado com um mínimo de perspicácia.

Parece-me gritante, e impossível ignorar, o fato de que as propostas das participantes da Concorrência Pública nº 002/2012 tenham sido feitas no mesmo computador. Também não posso desprezar a existência de erros de digitação exatamente iguais, em documentos formatados exatamente da mesma maneira. Qualquer pessoa, com o mínimo de vivência, pode concluir que as propostas foram formuladas pela mesma pessoa; e isso é vedado pela legislação aplicável.



O objetivo de um processo concorrencial é fazer com que as concorrentes disputem entre si, de forma a garantir ao cliente (nesse caso, a Administração e, por fim, o povo!) as melhores condições de contratação. Sendo esse o propósito, não podemos admitir que um “acordo de cavalheiros” se sobreponha ao interesse público.

Assim, não me resta dúvidas sobre a existência das irregularidades alegadas pelo MPC. Portanto, deve este Poder Legislativo tomar as providências necessárias a fazer cessar, para os atores envolvidos, a fruição das vantagens decorrentes de seus atos ilegais.

Entendo ser, portanto, o caso de este Poder Legislativo promover, na forma da legislação vigente, a sustação da contratação, fixando prazo para que a sustação surta os respectivos efeitos.

Quanto a este prazo, embora tenha sido apresentado o prazo de dois anos pelo MPC, considerando que o contrato de concessão se encerra em 2027, considero tratar-se de excessiva condescendência conceder, ainda, a quem cometeu ato ilegal, a oportunidade de usufruir por mais dois anos de contratação. Sendo concedido os dois anos, o contrato cujo fundamento é uma licitação viciada terá sido executado em sua quase totalidade, deixando claro que “o crime compensa”. Assim, entendo que é mais adequado que o prazo para contratação de nova empresa para a prestação dos serviços públicos de transporte coletivo seja de 60 (sessenta) dias, a fim de encerrar, o quanto antes, a existência de uma contratação irregular vigente.

5. DA CONCLUSÃO

A Comissão exerceu sua função fiscalizatória, analisando as questões apresentadas pelo representante e pelo representado, chegando às seguintes conclusões:

- a) Pelo não acolhimento da preliminar de incompetência do Poder Legislativo Municipal para a sustação de contrato.
- b) Pelo não acolhimento da preliminar de incompetência do MPC para representar perante Câmara Municipal.



- c) Pelo não acolhimento do argumento de que, para o exercício da competência prevista no §1º do art. 71 da CRFB/88 pela Câmara Municipal tenha que haver atuação do TCEMG.
- d) Pelo não acolhimento do argumento de que o direito a sustação de contrato administrativo esteja sujeito ao prazo prescricional de cinco anos.
- e) Pelo não acolhimento do pedido de suspensão do procedimento em razão da pendência da ação civil pública nº 5009603-19.2022.8.13.0223.
- f) Pela legalidade, necessidade e adequação da sustação do contrato de concessão decorrente da concorrência pública nº 002/2012, com o prazo de 60 (sessenta) dias para início de seus efeitos.

6. DOS VOTOS DOS DEMAIS MEMBROS DA COMISSÃO

VEREADOR ROGER VIEGAS

Acompanho o relator.

VEREADOR HILTON DE AGUIAR

Acompanho o relator.

7. DOS ENCAMINHAMENTOS

A Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico encaminha o presente relatório para o soberano Plenário da Câmara Municipal de Divinópolis para deliberação acerca da sustação do contrato de concessão decorrente da concorrência pública nº 002/2012, com o prazo de 60 (sessenta) dias para início de seus efeitos.

Divinópolis, 31 de agosto de 2023.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS
MINAS GERAIS

Edsom Sousa
Vereador Relator

Roger Viegas
Vereador Presidente

Hilton de Aguiar
Vereador Secretário