



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR VEREADOR-PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
DIVINÓPOLIS/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, §1º, 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 Divinópolis:

Art. 71. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno de cada Poder, sem prejuízo do disposto nesta Lei Orgânica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

§ 1º Prestarão contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilizem, arrecadem, guardem, gerenciem ou administrem dinheiro, bens e valores públicos pelos quais o Município responda, ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária.

§ 2º O controle externo a cargo da Câmara Municipal, exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, compreenderá:

I - tomada e julgamento das contas do Prefeito, nos termos do artigo seguinte, compreendendo as dos demais administradores e responsáveis por bens e valores públicos municipais, inclusive as da Mesa da Câmara;

II - acompanhamento das atividades financeiras e orçamentárias do Município.

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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

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 diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.” (grifos acrescidos)

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

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

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.

Por tudo isso, observa-se que a Câmara Municipal de Divinópolis tem, sim, a competência para sustar, diretamente, sem prévia provocação do Tribunal de Contas, contrato de concessão nulo firmado pelo Poder Executivo municipal, nos termos do art. 71, §1º, 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 Câmara Municipal de Divinópolis, deve observar o devido processo legal. Assim, por meio de comissão permanente com pertinência temática, a CMD deve instaurar o procedimento para fins de sustar o contrato de concessão e, em seguida, intimar o consórcio concessionário dos serviços de transporte urbano por ônibus, oportunizando-lhe a apresentação de defesa. Na sequência, ouvida a Procuradoria da CMD, a comissão permanente deve deliberar a respeito da sustação do contrato de concessão e, caso o parecer seja favorável à adoção da medida, submeter ao Plenário a votação de decreto legislativo com esse fim.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

II - DOS FATOS

Visando conseguir obter documentos, informações e elementos que auxiliassem o Ministério Público de Contas na instrução do IC MPC 01.2019.066, foram solicitadas vistas de processos licitatórios de transporte público vencidos por empresas integrantes do Cartel das Empresas de Ônibus.

Registre-se que não se buscava investigar irregularidades em certames de Divinópolis, mas tão somente analisá-los para verificar a possível existência de documentos, arquivos e e-mails que corroborassem as provas que o MPC já possuía a respeito do *modus operandi* de determinadas empresas de transporte público em licitações desse segmento.

Porém, o material enviado pela Prefeitura de Divinópolis, além de robustecer as provas de atuação do Cartel das Empresas de Ônibus na Concorrência Pública n. 131/2008 (realizada pelo Município de Belo Horizonte), também revelou farto conjunto probatório de fraude à Concorrência Pública n. 002/2012 (realizada pelo Município de Divinópolis), novamente praticada pelo Cartel das Empresas de Ônibus, com o mesmo *modus operandi* e com repetição de agentes do referido cartel (ver Relatório da Fase 6 do IC MPC 001.2019.066 - Anexo I).

O Município de Divinópolis, em 14/03/2012, fez publicar o Edital da Concorrência Pública n. 002/2012, cujo objeto era “selecionar empresas ou consórcio de empresas, concessionário(a), ao (à) qual será concedida a execução do serviço regular de transporte coletivo urbano e rural de passageiros” no ente federado. O critério de julgamento do certame era o de melhor técnica associado ao de maior oferta de outorga.

Sagrou-se vencedor nesse certame o Consórcio **Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis** (vide abaixo composição à época da licitação e atual), após concorrer ficticiamente com o Consórcio São Geraldo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis CNPJ 16.478.734/0001-10	
Composição à época da Concorrência Pública n. 002/2012	Composição atual
<ul style="list-style-type: none">• Trancid - Transporte Coletivo Cidade de Divinópolis Ltda. (92,871%)• Transpratur - Transportes Coletivos e Turísticos Ltda. - EPP (5,1891%)• Vidatur - Viação Daldegan Ltda. (1,0532%)• Empresa Braulino F. Oliveira Ltda. (0,8867%)	<ul style="list-style-type: none">• Trancid - Transporte Coletivo Cidade de Divinópolis Ltda. (78,7672%)• Transpratur - Transportes Coletivos e Turísticos Ltda. - EPP (5,1891%)• Vidatur - Viação Daldegan Ltda. (1,0532%)• Empresa Braulino F. Oliveira Ltda. (0,6883%)• Exdil - Expresso Divinopolitano Ltda. (14,1038%)• Viação São Cristóvão Ltda. (0,1984%)

Como registrado no **Relatório da Fase 2 do IC MPC 001.2019.066 (DOC.3 do Anexo I)**, notícias de fato anônimas endereçadas ao MPMG afirmavam que a Concorrência Pública n. 131/2008 (de Belo Horizonte) era uma farsa, isto é, mero simulacro de competição. E mais: tais “denúncias anônimas” já apontaram quem teria elaborado as propostas daquele certame: a empresa **Tecnotran Engenheiros Consultores S/C Ltda., administrada pelo engenheiro André Luiz de Oliveira Barra** (p. 1 a 5 do Relatório da Fase 2 do IC MPC 001.2019.066 - DOC.3 do Anexo I).

Analisando-se os autos da Concorrência Pública n. 002/2012 e parte do material apreendido na Operação Mar de Lama, devidamente compartilhado com este MPC (p. 1 a 2 do Relatório da Fase 4 do IC MPC 001.2019.066 - DOC. 4 do Anexo I), observa-se que a fraude denunciada na capital foi reproduzida em Divinópolis, com o mesmo *modus operandi* e com repetição de agentes do referido cartel.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Em Belo Horizonte o cartel definiu que o Consórcio BH LESTE (do qual participou a empresa Viação São Geraldo Ltda.) seria um dos vencedores do certame, “concorrendo” com o Consórcio Via Urbana (do qual participou a empresa Trancid - Transporte Coletivo Cidade de Divinópolis Ltda.), mero figurante (p. 1 a 3 do Relatório da Fase 6 do IC MPC 001.2019.066 - Anexo I). Registre-se que na capital o Cartel manteve as empresas que já prestavam serviços.

Em Divinópolis a divisão territorial prévia do Cartel também visou manter as empresas que ali já eram prestadoras desse serviço. Isso porque o consórcio vencedor foi o Transoeste (do qual participou a empresa Trancid - Transporte Coletivo Cidade de Divinópolis Ltda.), “concorrendo” com o Consórcio São Geraldo (do qual participou a empresa Viação São Geraldo Ltda.):

Município	Consórcio Vencedor / empresa integrante	Consórcio “concorrente figurante” / empresa integrante
Belo Horizonte	BH LESTE / <u>Viação São Geraldo Ltda.</u>	VIA URBANA / <u>Trancid - Transporte Coletivo Cidade de Divinópolis Ltda.</u>
Divinópolis	TRANSOESTE / <u>Trancid - Transporte Coletivo Cidade de Divinópolis Ltda.</u>	SÃO GERALDO / <u>Viação São Geraldo Ltda.</u>

Numa análise mais detida, percebe-se claramente que não houve concorrência alguma, pois a participação do consórcio Viação São Geraldo (Viação São Geraldo Ltda. e São Jorge Auto Ônibus Ltda.), foi meramente figurativa, servindo apenas para encenar uma suposta competição. Os consórcios participantes (Transoeste e São Geraldo) tentaram imprimir no certame características de uma concorrência real, com inabilitações e recursos, para que parecesse uma disputa acirrada e não pairasse dúvidas acerca da lisura daquele procedimento. Mas as inabilitações e recursos apresentados apenas confirmam que a atuação dos concorrentes era pura encenação, apenas para seguir o “protocolo” (p. 1 a 9 do Relatório da Fase 6 do IC MPC 001.2019.066 - Anexo I).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

Assim, a Concorrência n. 002/12 de Divinópolis foi realizada apenas para conferir ares de legalidade à contratação das empresas que já atuavam no referido município³, bem como para simular o saneamento das irregularidades apontadas pelo Ministério Público Estadual no bojo da Ação Civil por Improbidade Administrativa n. 0223.04.144868-7, notadamente a ausência de processo licitatório para outorga e renovação da concessão do serviço público de transporte coletivo no referido Município (p. 3 a 4 do Relatório da Fase 6 do IC MPC 001.2019.066 - Anexo I).

Restou novamente evidenciada a atuação da empresa Tecnotran Engenheiros Consultores Ltda.⁴ na Concorrência Pública n. 002/2012, que foi responsável pela elaboração do respectivo estudo de viabilidade, além de ter participado da elaboração da proposta da empresa vencedora (p. 10 a 16 do Relatório da Fase 6 do IC MPC 001.2019.066 - Anexo I). Além disso, foram encontradas evidências que comprovam que o Sr. André Barra e a empresa Tecnotran prestavam serviços à empresa Valadarense e a outras empresas do grupo (p. 68 a 83 do Relatório da Fase 4 do IC MPC 001.2019.066 - DOC.4 do Anexo I).

Portanto, a atual concessionária de transporte de Divinópolis⁵ fraudou, mediante ajuste, o caráter competitivo da Concorrência Pública n. 002/2012, com o objetivo de vencer o certame da concessão dos serviços de transporte coletivo por ônibus em Divinópolis, atividade altamente lucrativa.

Cumprе registrar 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 frustração 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). Tramita ainda na CMBH uma REPRESENTAÇÃO PARA FINS DE

³ Trancid - Transportes Coletivo Cidade de Divinópolis Ltda., Exdil - Expresso Divinopolitano Ltda., Transpratur - Transportes Coletivos e Turis. Ltda., Viação Daldegan Ltda., Empresa Braulino F. Oliveira Ltda. e Viação São Cristóvão Ltda.

⁴ cujo sócio administrador é André Luiz de Oliveira Barra.

⁵ Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis - CNPJ 16.478.734/0001-10.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

SUSTAÇÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÃO proposta por este *Parquet* em 05.04.23.

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 DO CONTRATO DECORRENTE.

Dada a ausência de competitividade decorrente de ajuste entre os concorrentes, a Concorrência Pública n. 002/20212 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, o contrato com a consórcio concessionário foi assinado em 02/08/2012, com início efetivo da operação em 06/09/2012 e prazo de duração previsto de 15 anos. Ou seja, o contrato de concessão continua em plena execução e somente será extinto em 2027.

Dado o decurso de mais de dez anos desde a assinatura do mencionado negócio jurídico, é inviável a penalização dos responsáveis pelas fraudes na Concorrência Pública n. 002/2012. 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

recomendações ou outras providências motivadas por esses fatos, destinadas a reorientar a atuação administrativa.

Assim, uma vez que o contrato de concessão dos serviços de transporte coletivo de Divinópolis é absolutamente nulo e continua em execução, é cabível que a Câmara Municipal de Divinópolis promova a sustação de tal contrato oriundo da Concorrência Pública n. 002/2012, 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*).

Ressalte-se que a sustação do contrato não ocasionará risco de paralisação ou interrupção dos serviços, isso porque de acordo com o art. 21, parágrafo único, da LINDB, nas hipóteses em que houver a declaração de nulidade de contrato administrativo, é necessário que “*a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais*”. Nessa medida, ao sustar o contrato de concessão dos serviços de transporte coletivo urbano por ônibus do Município de Divinópolis, a CMD deve fixar um prazo razoável para o início efetivo da referida sustação, possibilitando assim a realização de nova licitação, especialmente diante da complexidade do objeto e da necessidade de elaboração de estudos técnicos prévios.

Tendo isso em vista, o Ministério Público de Contas considera razoável a fixação do prazo de dois anos para início dos efeitos da sustação do contrato, com a manutenção da operação precária da atual concessionária de transporte até a assinatura do novo contrato de concessão.

IV - DOS SÓCIOS DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS NA FRAUDE À CONCORRÊNCIA PÚBLICA N. 002/2012

A relação dos sócios de todas as empresas envolvidas na fraude à Concorrência Pública n. 002/2012, desde a época de suas respectivas criações até a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Gabinete do Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria

presente data, encontra-se em anexo (**Anexo II**).

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 Divinópolis, no exercício da competência prevista no art. 71, §1º, da Constituição da República, promova a sustação do contrato de concessão oriundo da Concorrência Pública n. 002/2012, em decorrência de sua nulidade, fixando ainda o prazo de dois anos para início dos efeitos dessa sustação, com a manutenção da operação precária do atual consórcio concessionário de transporte até a assinatura do novo contrato de concessão.

Belo Horizonte, 14 de junho de 2023.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador do Ministério Público de Contas
(documento assinado digitalmente)