



PARECER JURÍDICO Nº 009/2023

Representação do MPC – Sustação do contrato de concessão do Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis Ltda.

01 – Do relatório:

Esta Procuradoria-Geral foi instada a manifestar-se nos autos da representação protocolada pelo Ministério Público de Contas que pleiteia a sustação, pela Câmara Municipal de Divinópolis, do contrato de concessão decorrente da concorrência pública nº 002/2012, firmado com o Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis Ltda.

A documentação constante dos autos é a seguinte:

- Representação do MPC
- Cópia do Inquérito Civil MPC nº 001.2019.066 – Relatórios com seus anexos
- Ato de instauração do Processo Administrativo nº 001/2023 – Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico
- Notificação CM 001/2023 ao Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis
- Atas das reuniões da comissão
- Manifestação (defesa)
- Última alteração contratual do consórcio
- Procuração
- CNH do representante legal
- Última alteração contratual da empresa Trancid – Transporte Coletivo Cidade de Divinópolis Ltda



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS MINAS GERAIS

- 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

Instaurado o procedimento no âmbito da comissão, com publicação de ato formal, o Consórcio Transoeste Transporte Urbano de Divinópolis Ltda foi imediatamente notificado, em garantia ao exercício do contraditório e ampla defesa. Decorrido o prazo com apresentação de manifestação de defesa, foi realizada reunião com os parlamentares da Comissão de Administração Pública, Infraestrutura, Serviços Urbanos e Desenvolvimento Econômico, ocasião em que esta parecerista expôs verbalmente suas conclusões após análise da documentação constante dos autos. Para fins de registro, essas mesmas orientações serão documentadas no presente parecer, a fim de subsidiar os vereadores na tarefa de emissão do competente relatório.

Saliento, ainda, que o presente parecer não possui caráter vinculativo, já que cabe à comissão deliberar sobre o pleito ministerial. A análise realizada a seguir toma como base o aparato normativo vigente e a documentação constante dos autos, sem opinar acerca da sua adequação ou não, já que esta parecerista é absolutamente incompetente para tal.

02 – Da Fundamentação:

Em análise do pleito do MPC, em cotejo com as razões defensivas do consórcio representado, pude verificar que a controvérsia pode ser dividida pontos-chave, os quais foram todos abordados pelo representado em sua manifestação. Assim, para fins exclusivamente didáticos, adotarei a ordem seguida pelo consórcio, em sua defesa, para analisar cada um desses pontos.

1. Competência da Câmara Municipal para sustação de contrato administrativo



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

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.

O MPC acrescenta que a competência do Legislativo Municipal autoriza a realização direta da sustação do contrato de concessão, independentemente da provocação do Tribunal de Contas estadual, na medida em que o referido dispositivo constitucional determina que a sustação se dará “diretamente”.

O Consórcio representado argumenta, 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. Acrescenta que não se pode fazer interpretação por analogia de norma constitucional - sem reprodução na constituição Estadual e Lei Orgânica - para ampliar o rol de competências do Poder Legislativo Municipal.

Em relação a este primeiro ponto controverso, entendo que assiste razão ao consórcio representado, isto porque, uma norma constitucional definidora de competência deve ser interpretada restritivamente. Assim sendo, há maior garantia de fidelidade à intenção original do legislador constituinte ao estabelecer as competências. Isso é particularmente importante, neste caso, na medida em que o texto constitucional atribui a competência de sustação ao “Congresso Nacional”, e não ao Poder Legislativo. Isso nos leva a crer, em razão do princípio de que “a lei não contém palavras inúteis”, que é juridicamente mais adequado não fazer a ampliação do sentido da norma de forma a transportar a competência para os Legislativos de outras esferas federativas.



2. Competência do MPC para representar perante a Câmara Municipal

O rol de competências do MPC está definido no art. 32 da Lei Complementar nº 102/2008, e nesse rol não consta a representação perante Câmara Municipal. Mais uma vez nos deparamos com a questão da competência de órgão público para atuação.

Considerando que a competência do órgão é improrrogável – o que significa que a autoridade ou órgão responsável por realizar um ato administrativo possui uma competência específica e delimitada para executar determinado ato, e essa competência não pode ser estendida ou prorrogada além dos limites estabelecidos – é forçoso reconhecer que o MPC não poderia ter representado, por si, perante a Câmara. Na verdade, havendo a intenção de fazer tal representação, o órgão deveria ter feito uso do previsto no inciso VI do art. 32 da Lei Complementar nº 102/2008 para acionar o Ministério Público para tomar as devidas providências.

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

O MPC argumenta que a expressão “diretamente”, constante do §1º do art. 71 da CRFB/88, é suficiente para que o Poder Legislativo Municipal possa fazer a sustação sem a intervenção do Tribunal de Contas. Já o consórcio argumento que tal expressão “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”. O representado aduz, ainda, que a análise técnica da legalidade é competência do Tribunal de Contas, razão pela qual seria imprescindível um pronunciamento seu.

Nesse ponto, entendo que, de fato, o Congresso Nacional detém competência para sustação de contrato, em âmbito Federal, sem a necessária atuação ou pronunciamento do



Tribunal de Contas da União. 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” em contraposição ao comando anterior do caput que exige o auxílio do TCU.

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

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

1 Cava, Fernanda da Silva; Marti, Gabriella; Mendonça, Luca. **Controle pelos Tribunais de Contas na execução de contratos**. Disponível em: <https://mundopublico.fandom.com/pt-br/wiki/Controle_pelos_Tribunais_de_Contas_na_execu%C3%A7%C3%A3o_de_contratos#:~:text=A%20susta%C3%A7%C3%A3o%20de%20atos%20administrativos,os%20efeitos%20produzidos%20pelo%20ato.>>. Acesso em: 29/08/2023.



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.

5. Ação civil pública nº 5009603-19.2022.8.13.0223 e a suspeita de fraude na Concorrência Pública nº 002/2012

O Ministério Público de Minas Gerais ajuizou, em 2022, a ação civil pública nº 5009603-19.2022.8.13.0223, que pleiteia a invalidação do mesmo contrato que o MPC busca sustar no procedimento sob análise.

Assim, estando a questão sub judice, considero temerário, ao menos nesse momento, a tomada de decisão pela Câmara acerca do mérito da questão, qual seja a ocorrência ou não de fraude licitatória. Pesa, a meu ver, o fato de que a Câmara somente teve acesso a apenas parte dos documentos produzidos pelo MPC, consistente nos relatórios das investigações e cópias de parte dos documentos. Tem-se, portanto, apenas a análise da documentação produzida de forma unilateral pelo MPC.

Havendo discussão sobre admissibilidade de prova em razão de quebra de cadeia de custódia na coleta e armazenamento das provas apresentadas pelo MPC, me parece que o atual aparato probatório é insuficiente para a tomada de decisão de tamanha relevância.

Assim, considero imprescindível, para garantia da ampla defesa e do contraditório, que a representada tenha a oportunidade de produzir outras provas, tais como as periciais. Não sendo possível fazê-lo no âmbito do Poder Legislativo Municipal, sinto que a melhor solução é, de fato, a suspensão do procedimento até o trânsito em julgado da ação civil pública nº 5009603-19.2022.8.13.0223.

03 – Da conclusão:



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS MINAS GERAIS

Em face do exposto, opino:

- a) Pelo acolhimento da preliminar de incompetência do Poder Legislativo Municipal para a sustação de contrato de concessão com fundamento no §1º do art. 71 da CRFB/88.
- b) Pelo 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 pelo Congresso Nacional tenha que haver atuação do TCU.
- d) Pelo não acolhimento do argumento de que o direito a sustação de contrato administrativo esteja sujeito ao prazo prescricional de cinco anos.
- e) Pela adequação jurídica da suspensão do procedimento em razão da pendência de ação judicial que discute a invalidação do contrato em razão de possível fraude licitatória.

Divinópolis, 30 de agosto de 2023.

Karoliny de Cássia Faria
OAB/MG 143.461 – Matrícula 00696201
Procuradora-Geral do Legislativo