



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

**PARECER:** 647/2019–G1P<sup>1</sup>

**ASSUNTO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL – TCE

**REFERÊNCIA:** PROCESSO Nº 31.005/2011

**APENSO Nº:** 098.000.504/2013 (3 volumes)

**EMENTA:** 1. DECISÃO Nº 3.752/2011. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. POSSÍVEL PREJUÍZO DECORRENTE DE AUTORIZAÇÕES INDEVIDAS (“AUTORIZAÇÕES EXCEPCIONAIS”) NO ÂMBITO DO SISTEMA DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DO DISTRITO FEDERAL – STPC, NÃO CONTEMPLADAS NA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 2001.01.1.103514-8. COMISSÃO APURADORA PELA EXISTÊNCIA DE PREJUÍZO. CONTROLE INTERNO ACOMPANHA AS CONCLUSÕES DA CTCE E EXPEDE CERTIFICADO DE AUDITORIA DE IRREGULARIDADE DAS CONTAS.  
2. **UNIDADE TÉCNICA** SUGERE A CITAÇÃO DAS EMPRESAS, SÓCIOS E AGENTES PÚBLICOS PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA. **COTA COMPLEMENTAR** DO SECRETÁRIO RETIRANDO A RESPONSABILIDADE DOS SÓCIOS  
3. **CONVERGÊNCIA DO PARQUET** DE CONTAS COM A COTA DO SECRETÁRIO.

1. Tratam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada pela então Secretaria de Estado de Mobilidade – Semob, em atenção à determinação contida no item III-b da Decisão nº 3.752/2011 (Processo nº 21.313/2007, cópia nas fls. 1/2), para apurar possível prejuízo decorrente de autorizações indevidas (“*autorizações excepcionais*”) no âmbito do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC, não contempladas na Ação Civil Pública<sup>2</sup> nº 2001.01.1.103514-8. A determinação contida na referida Decisão nº 3.752/2011 fora inicialmente dirigida ao DFtrans, vindo o e. TCDF a redirecionar a determinação de instauração de TCE para a Semob, por meio do item V da Decisão nº 800/2017 (fl. 173). O valor total envolvido estimado do prejuízo foi de R\$ 3.186.216,72 (valores de 2018), conforme consta do Relatório de Auditoria - TCE nº 242/2018-DINFA/CONIP/COGEI/SUBCI/CGDF (fls. 614 e v do apenso).

2. A irregularidade objeto da presente TCE encontra-se delineada na Informação nº 133/2008 da então Divisão de Auditoria da 3ª ICE<sup>3</sup> (Processo nº 21.313/2007), da qual destaco o seguinte trecho:

**I – Da Regularidade na Execução dos Contratos – Licitação de 1997**

G1P-XIII

<sup>2</sup> Em realidade a denominação apropriada da ação judicial indicada é Ação Popular.

<sup>3</sup> e-DOC E9FC2EE6.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

*4. Preliminarmente, será feito um breve histórico acerca da Licitação realizada no ano de 1997, e dos Contratos decorrentes da mesma.*

*4.1 A Secretaria de Estado de Transportes promoveu, nessa oportunidade, licitação de uma frota de 270 ônibus, sendo 234 convencionais e 36 articulados. O objeto do certame foi dividido em nove lotes de trinta ônibus cada, sendo 26 convencionais e quatro articulados. As principais informações referentes à licitação e aos respectivos contratos, obtidos no exame do Processo DMU nº 096.001.903/97, estão resumidas na TABELA I, folha 101 do Anexo I.*

*4.2 Dessa tabela, vale destacar:*

*a) todos os contratos de adesão foram celebrados e publicados no ano de 1998, e assim, a contagem do tempo de permissão iniciou-se nesse ano e não em 1997;*

*b) dessa forma, as permissões concedidas em decorrência da licitação realizada em 1997 deverão vigorar até o ano de 2012;*

*c) alguns dos termos aditivos que prorrogaram os contratos de adesão foram publicados com atraso; contudo, os períodos de vigências prorrogadas estão corretos, e, considerando o tempo já decorrido, acredita-se que nada deva ser feito em relação a esse atraso verificado;*

*d) a principal irregularidade detectada, na execução dos contratos oriundos da licitação de 1997, foi a adição de novas frotas, sem licitação, nas frotas dos permissionários Rápido Brasília e Veneza, ambos do Grupo Amaral, bem como na frota do permissionário Riacho Grande, com a denominação de “Autorizações Excepcionais”.*

*e) as “Autorizações Excepcionais” concedidas às empresas que participaram da licitação realizada em 1997 e, também, às outras empresas que não participaram dessa licitação, e, ainda, toda a frota irregular de cada uma das empresas operadoras do transporte público coletivo do Distrito Federal, estão resumidas na TABELA II (fl. 102 do Anexo I);*

*f) acredita-se que as notas explicativas resumidas na TABELA IIA (fls. 103 a 105) são suficientes para o entendimento dos dados contidos nessa tabela II.*

*g) os expedientes utilizados para se conceder as “Autorizações Excepcionais” estão insertos às fls. 09 a 87 do Anexo I;*

*h) os crimes praticados pelos agentes públicos que concederam essas “Autorizações Excepcionais”, em razão do tempo decorrido, já estão prescritos;*

*i) contudo, há que se noticiar acerca da Ação Popular originada na Segunda Vara da Fazenda Pública do Distrito Federal, Processo nº 2001.01.1.103514-8 APC (fls. 142 a 152 do Anexo I), tendo como réus Valmir Antonio Amaral e Outros, já com sentença proferida pela Primeira Instância, condenando os mesmos a ressarcir o erário em R\$22.464.000,00. Esse valor equivale à receita que teria auferido o Distrito Federal se houvesse outorgado, mediante concorrência, as permissões de 234 ônibus concedidas irregularmente aos réus (fls. 153 a 157). Atualmente, o processo tramita em grau de recurso na 2ª Turma Cível (fl. 159);*

*j) considerando que as autorizações excepcionais foram concedidas também às empresas Viplan, Planeta e Riacho Grande, acredita-se que o Ministério Público, querendo, poderia ser autor de uma nova Ação Popular, visando o ressarcimento ao erário do valor equivalente ao que teria obtido se tivesse promovido as necessárias licitações, em vez de ter concedido autorizações excepcionais.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

3. A Comissão de Tomada de Contas Especial da Secretaria de Estado de Mobilidade, por meio do Relatório Conclusivo Circunstanciado (fls. 502/548 do apenso), manifestou-se pela responsabilização solidária das empresas beneficiárias e os agentes públicos responsáveis pela expedição dessas autorizações irregulares, pelo prejuízo no valor original de R\$ 1.748.700,00, em face da lesão ao patrimônio público devido à dispensa indevida da licitação em benefício de empresas que não se submeteram ao certame licitatório para execução de serviço de transporte, de modo que não houve o repasse a título de renda pela exploração do serviço.

4. O Controle Interno, por intermédio do Relatório de Auditoria – TCE 242/2018-DINFA/CONIP/COGEI/SUBCI/CGDF (fls. 612/615 do apenso), acompanhou a conclusão da CTCE e emitiu o Certificado de Auditoria-TCE nº 242/2018- CONIP/COGEI/SUBCI/CGDF (fl. 616 do apenso) de **irregularidade** das contas em apreço.

5. Os autos foram encaminhados à **Unidade Instrutiva** para análise do resultado da Tomada de Contas Especial, que, por meio da **Informação nº 60/2019 – SECONT/3ªDICONTE** (fls. 295/328), concluiu seu exame da seguinte forma:

*9. Em síntese, conforme enfatizado pela comissão, trataram-se de “autorizações excepcionais” a título gratuito (sem qualquer pagamento ao DF) de caráter precário, sem amparo legal.*

*10. Essa matéria foi objeto de exame no Processo nº 21.313/2007, do qual se originou esta TCE, tendo ali sido caracterizadas como atos ilícitos e prática de crime, havendo inclusive ação judicial movida pelo MPDFT, conforme se verifica nos trechos anteriormente reproduzidos da Informação nº 133/2008 da então Divisão de Auditoria da 3ª ICE.*

*11. Nesse processo judicial os vários recursos interpostos pelas empresas e agentes públicos envolvidos não obtiveram êxito e a matéria restou transitada em julgado, remanescendo<sup>4</sup> o julgamento de condenação inicial, mencionado nos autos.*

*12. Destaca-se, como resultante das apurações e conclusões realizadas pela CTCE, a anulação dessas “autorizações excepcionais” por ato do Secretário de Estado da Semob (fl. 591 do apenso), publicada no DODF nº 106, de 06/06/2018, pg. 30<sup>5</sup>.*

*13. Ressalta-se que, no que diz respeito ao objeto estrito desta TCE, em conformidade com o teor das análises realizadas pela comissão apuradora, em especial os parágrafos 56, 69, 76, 81 e 129 do seu Relatório (fls. 515/156, 520, 523/524, 525/526 e 545, respectivamente), reproduzidos anteriormente, foi apontado como responsável solidário com as respectivas empresas beneficiárias das irregulares “autorizações excepcionais” o então Secretário de Estado de Transportes, Sr. Mauro Costa Mendes Cateb. Não há, no que diz respeito ao objeto da presente TCE, caracterização de responsabilidade do Sr. Leonardo de Farias e Silva, então Diretor Geral do DMTU.*

<sup>4</sup> Disponível em: [http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-](http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?NXTPGM=plhtml06&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CDNUPROC=20010111035148APC)

[bin/tjcg1?NXTPGM=plhtml06&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CDNUPROC=20010111035148APC](http://cache-internet.tjdft.jus.br/cgi-bin/tjcg1?NXTPGM=plhtml06&SELECAO=1&ORIGEM=INTER&CDNUPROC=20010111035148APC), consultado em 30/04/2019.

<sup>5</sup> Disponível em: [http://www.dodf.df.gov.br/index/visualizar-arquivo/?pasta=2018/06\\_Junho/DODF%20106%200606-2018&arquivo=DODF%20106%2006-06-2018%20INTEGRA.pdf](http://www.dodf.df.gov.br/index/visualizar-arquivo/?pasta=2018/06_Junho/DODF%20106%200606-2018&arquivo=DODF%20106%2006-06-2018%20INTEGRA.pdf), consultado em 30/03/2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

14. No caso, essa responsabilidade solidária do Sr. Mauro Costa Mendes Cateb se deu apenas com as empresas Viação Riacho Grande Ltda., Veneza Transportes e Turismo Ltda. e Satélite, vez que somente em relação a estas foram identificadas as “autorizações excepcionais” expedidas por atos por ele praticados.

15. Destaca-se que a imputação de responsabilidades (agente público responsável pela expedição da irregular “autorização excepcional” e empresa beneficiária) se alinha com a indicada na APC nº 2001.01.1.103514-8, chancelada, pois, pelo Judiciário, em face dos julgamentos lá proferidos.

Não obstante, a indicação feita pela CTCE e controle interno dos diretores das empresas como responsáveis solidários não se mostra de todo apropriada. **No caso, devem responder solidariamente pelos respectivos prejuízos os proprietários das empresas, em conformidade com a sentença judicial proferida nos autos da mencionada APC nº 2001.01.1.103514-8, que tratou de idênticas irregularidades, mas envolvendo diferentes empresas de transporte.** A seguir a reprodução do Acórdão<sup>6</sup> proferido pela 2ª Turma Civil do e. TJDFT e que, conforme ressaltado, prevaleceu mesmo após recursos interpostos: (...)

20. Destarte, tem-se que “autorizações excepcionais” irregulares (fls. 194 a 203 do apenso), algumas delas comprovadamente expedidas pelo então Secretário de Estado de Transportes, beneficiaram indevidamente empresas de transporte público de modo a poderem explorar linhas ou ampliar a exploração de linhas de ônibus sem qualquer contraprestação pecuniária ao Distrito Federal. Tais autorizações eram desprovidas de amparo legal, não tendo sido realizada a devida licitação, resultando em enriquecimento ilícito por parte das empresas às custas dos cofres públicos. Afronta aos Princípios da Legalidade, da Impessoalidade, da Moralidade e do Interesse Público, bem como do art. 175 da CF<sup>7</sup> e do art. 2º da Lei nº 8666/93<sup>8</sup>, incorrendo-se no disposto no art. 884 do CCB<sup>9</sup>.

21. Assim, apurados os fatos e estando evidenciadas as irregularidades, identificados os responsáveis e o respectivo nexos causal, e mensurado o prejuízo, deve-se proceder às citações das empresas, dos proprietários e do agente público indicados no demonstrativo retro para apresentarem defesas ou recolherem o valor dos respectivos débitos, devidamente atualizados, nos termos do art. 13, II, da LC nº 1/94.

6. Quanto aos responsáveis, apresentou Matriz de Responsabilização às fls. 292/294.

6 Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>, consultado em 30/03/2019.

7 “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”.

8 “Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei”.

9 “Art. 884. Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

7. Ao final, destacou que a penalidade de multa aplicada pelo e. TCDF ao Sr. Marco Antônio Toffeti Campanela, então Diretor-Geral do DFTRANS (Acórdão nº 148/2013, fl. 43), teve o tratamento para cobrança executiva judicial (fls. 213/225).

8. Após tecidas as considerações supracitadas, a 3ª Divisão de Contas – 3ªDICONT, **propôs** ao e. **Plenário**:

*I. tomar conhecimento da presente tomada de contas especial, objeto do Processo nº 098.000.504/2013;*

*II. nos termos do art. 13, II, da LC nº 1/94, determinar a citação dos responsáveis indicados no parágrafo 19 desta instrução e na Matriz de Responsabilização (fl. 292/294) para, no prazo de 30 (trinta), dias, apresentarem defesa quanto à responsabilidade que lhes é atribuída, qual seja, “autorizações excepcionais” irregularmente expedidas pela então Secretaria de Estado de Transportes beneficiando empresas de transporte público de modo a poderem explorar linhas ou ampliar a exploração de linhas de ônibus sem qualquer contraprestação pecuniária ao Distrito Federal, ou, se preferirem, recolherem, desde logo, aos cofres do Distrito Federal, o prejuízo apurado nos autos, no valor de R\$ 3.299.646,05 (valores de 2019), que deverá ser atualizado na data da efetiva quitação do débito, nos termos da Lei Complementar nº 435/2001;*

*III. autorizar o retorno do autos à Secont para as devidas providências.*

9. As sugestões foram acompanhadas pelo Diretor da 3ª Divisão de Contas – 3ªDICONT, conforme despacho à fl. 322.

10. Por meio de **cota complementar**, exposta às fls. 332/339, o Sr. Secretário de Contas **divergiu**, em parte, das conclusões da Informação anterior, especialmente quanto à responsabilização dos proprietários da empresa. Em síntese, alega o seguinte:

*2. Concordamos com as proposições efetuadas, exceto quanto à citação dos sócios das empresas. Ocorre que a instrução sugeriu a inclusão dos proprietários, baseada no Acórdão nº 549.502 – 2ª Turma Cível expedido na Ação Popular nº 2001.01.1.103514-8<sup>10</sup>(reproduzido à fl. 316), em cujo item 3 constou, verbis:*

*“É parte legítima para figurar no pólo passivo da ação popular o proprietário da empresa beneficiada com o ato ilícito e lesivo, porque também auferirá vantagem”*

*3. Entretanto, ao consultarmos o inteiro teor do Acórdão no sítio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios<sup>11</sup>, vemos que a deliberação quanto à inclusão dos sócios se deu baseada no art. 6º da Lei nº 4.717/65. Trazemos as colocações inseridas na citada peça:*

*“(…)*

*4. No que respeita à alegada ilegitimidade passiva de Valmir Antônio Amaral sob o argumento de que a pessoa jurídica não se confunde com a de seus sócios (art.20 do Cód. Civil/1916) e, mais, que não teria sido ele diretamente beneficiado com o*

<sup>10</sup>Essa ação tratou de idênticas irregularidades, mas envolvendo diferentes empresas de transporte.

<sup>11</sup><https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web> (inserir o número do Acórdão: 549.502)



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

*ato lesivo (art.6º § 1º Lei 4.717/65), vale dizer que o pólo passivo da ação popular mostra maior repercussão a ponto de alcançá-lo, na medida em que se admite que devam compô-lo, além das pessoas públicas ou privadas, autoridades, funcionários ou mesmo administradores que participaram do ato por ação ou omissão, aqueles que também tenham se beneficiado diretamente (art.6º Lei nº4.717/65):* ´

*Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.´*

*A ver que o réu Valmir Amaral, proprietário das duas empresas de ônibus que teriam sido indevidamente agraciadas, é o destinatário final do lucro auferido; está correta a sua colocação no pólo passivo da demanda.”*

*4. Destacamos que esse entendimento foi confirmado após análise de embargos interpostos pelos interessados, conforme Acórdão nº 610.724 – 2ª TC que, por unanimidade negou provimento aos questionamentos.*

*5. Ocorre, no entanto, que a norma utilizada para embasar o chamamento dos sócios, a Lei nº 4.717/65, tem por finalidade regular a ação popular, o que, smj, não pode ser aplicada em processo administrativo de tomada de contas especial. Assim, para incluirmos os proprietários das empresas, necessário seria a desconstituição da personalidade jurídica.*

*6. Referido instituto encontra-se atualmente disciplinado no art. 50 do Código Civil:*

*Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócios da pessoa jurídica.*

*7. De se ponderar que a aplicação desse instituto deve ser vista com cautela e constituir-se de medida de exceção. Não pode ser utilizado apenas como forma de se aumentar a possibilidade de recomposição dos cofres públicos, sob pena de se banalizar o próprio instituto da personalidade jurídica. Tal entendimento é visto na jurisprudência do TCU, contida no Boletim nº 187/2017 e também exposta no Acórdão nº 8603/2016 – 2ª Câmara<sup>12</sup>, (...)*

*12. Nesse sentido, embora as empresas tenham se beneficiado de valores a elas não devidos, não conseguimos delimitar suas constituições com intuito de utilização para fins unicamente fraudulentos, tampouco a violação dos estatutos sociais ou a confusão patrimonial, pelo menos até o presente momento processual. Assim, em nosso entendimento, não há embasamento suficiente para enquadrarmos a atual situação nos requisitos estabelecidos no art. 50 do Código Civil, de forma que se possa propor a desconstituição da personalidade jurídica e conseqüentemente a citação dos sócios administradores da empresa.*

*13. Por conseguinte, considerando que não vemos aplicabilidade da Lei nº 4.717/65 neste processo, tampouco enquadramento aos requisitos do art. 50 do Código Civil no*

<sup>12</sup> Embora nessas peças a discussão girasse em torno da inclusão/exclusão de sócio cotista, o entendimento quanto a aplicação da desconstituição da personalidade jurídica para fins de aumento da possibilidade de ressarcimento é o mesmo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

*sentido de desconstituição da personalidade jurídica dos sócios das empresas, somos por propor a adoção das medidas sugeridas às fls. 321/322, à exceção da citação dos sócios-administradores das empresas, razão pela qual confeccionamos nova matriz de responsabilização, acostada às fls. 329/331.*

11. Os autos foram, então, encaminhados ao **MPC/DF** para manifestação, em atendimento à Resolução nº 140/2001<sup>13</sup> que exige manifestação **Ministerial** em processos relacionados, dentre outros, a **Tomada de Contas Especial**.
12. Após este breve relato, passo à análise do presente feito.
13. De início, cabe ressaltar que este **Parquet** especializado possui entendimento **congruente** com o trazido pelo zeloso Corpo Técnico na **Informação nº 60/2019 – SECONT/3ªDICONTE** (fls. 295/328), com a ressalva trazida pelo Secretário de Contas sobre a exclusão de responsabilidade dos sócios das empresas.
14. A fase atual demanda deste Órgão Ministerial a análise acerca do resultado da Tomada de Contas Especial instaurada em atenção à determinação contida no item III-b da Decisão nº 3.752/2011 (Processo nº 21.313/2007, cópia nas fls. 1/2), redirecionada à Semob por força da Decisão nº 800/2017 (fl. 173), para apurar possível prejuízo decorrente de autorizações indevidas (“*autorizações excepcionais*”) no âmbito do Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal – STPC, não contempladas na Ação Civil Pública<sup>14</sup> nº 2001.01.1.103514-8.
15. Importante destacar que o processo de TCE tem por finalidade a apuração de responsabilidade por ocorrência de dano ao Erário, caso existente, e a obtenção do respectivo ressarcimento. Somente a partir da apuração regular dos fatos, da identificação dos responsáveis, da verificação do liame causal e da quantificação do dano, é possível promover o procedimento de reparação dos cofres públicos.
16. Verifica-se as consequências do deslinde da TCE, sobretudo quanto à possibilidade de citação dos possíveis responsáveis pelo prejuízo causado ao erário distrital em decorrência das irregularidades apontadas no Relatório Conclusivo Circunstanciado (fls. 502/548 do apenso) da CTCE.
17. Ressalta-se o fato de que as falhas das “*autorizações excepcionais*” foram, inicialmente, identificadas pelo Controle Externo quando da fiscalização realizada no Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal (Processo nº 21.313/2007).
18. A irregularidade com potencial prejuízo diz respeito à adição de novas frotas, sem licitação, com a denominação de “*autorizações excepcionais*”, concedidas a determinadas empresas, conforme descrito no Parecer nº 426/2009-MF (e-DOC 6F1E795B):

<sup>13</sup> Art. 1º, inciso I da Resolução nº 140/2001.

<sup>14</sup> Em realidade a denominação apropriada da ação judicial indicada é Ação Popular.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

28. Oportuno, porém, agregar a essas sugestões outra medida, **de cunho reparativo**, eis que revelam os autos (item 4.2 da instrução, fls. 69/70) indícios da prática de ilícitos por parte de agentes públicos, consistentes nas “autorizações excepcionais” de linhas a permissionários do sistema, o que pode ter causado prejuízo aos cofres públicos, prejuízo esse, se confirmado, sujeito à reparação correspondente, pretensão que não se encontraria fulminada pela prescrição, à luz do § 5º do art. 37 da Constituição Federal. (...) (grifou-se)

19. Como apontado pelo Corpo Técnico (Informação nº 133/2008 – e-DOC E9FC2EE6), o prejuízo ao erário decorreu da receita que o Distrito Federal deixou de auferir ao dispensar a devida concorrência para a ampliação da frota de ônibus.

20. A quantidade de veículos acrescidos à frota e os nomes das empresas beneficiárias das autorizações, que não foram objeto da ACP nº 2001.01.103514-8, foram indicados no Parecer nº 985/2011-MF da i. Procuradora Márcia Farias (e-DOC B7487DA4):

“(…)

11. Ou seja, entende o MPC que, com base no já levantado no Processo judicial nº 2001.01.1.1035148 - APC, subsiste dano ao Erário não apurado em relação às empresas beneficiadas com autorizações sem a guarda legal, a saber (fls. 70 e 145):

**Viação Planeta (10 veículos);**

**Viação Riacho Grande (15 veículos);**

**Sol Transportes (14 veículos);**

**Viplan (7 veículos);**

**Satélite (10 veículos) e;**

**Veneza (10 veículos).** (grifou-se)

21. Objetivando **quantificar o prejuízo** ao erário, a Comissão Tomadora (fls. 502/548 do apenso), analisou o processo de licitação onerosa do ano de 1997 para o STPC/DF.

22. Levando em consideração o processo judicial (APC 2001.01.1.103514-8), a Comissão entendeu “que, para as empresas que não tinham contrato vigente e operavam de forma irregular, (...), a quantificação para ressarcir o erário se dá pelo valor correspondente ao maior valor inicial adjudicado do contrato de concorrência nº 01/97 (...)”, apresentando a seguinte planilha com a quantificação do dano:

Empresa	Valor	Valor por veículo	Veículos Irregulares com Autorizações Excepcionais	Valor devido
1. Viação Riacho Grande Ltda	864.000,00	28.800,00	15	432.000,00
2. Veneza Transporte e Turismo Ltda	453.000,00	15.100,00	9	135.900,00
3. Viação Planeta	864.000,00	28.800,00	10	288.000,00
4. Sol Transportes	864.000,00	28.800,00	14	403.200,00
5. Viplan	864.000,00	28.800,00	7	201.600,00
6. Satélite	864.000,00	28.800,00	10	288.000,00
<b>Total</b>			<b>65</b>	<b>1.748.700,00</b>





**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

23. Quanto à contabilização da atualização, destacou que não puderam ser determinadas a data e os respectivos agentes concedentes para as empresas Planeta, Sol e Viplan. Assim, considerou as datas das autorizações excepcionais quando conhecidas e disponibilizadas na TCE e, quando não conhecidas, a data do conhecimento do fato ensejador da presente TCE pelo TCDF, sendo, neste caso, portanto, a partir do Processo nº 21.313/2007 (09/08/2011).

24. Dessa feita, para o *Parquet* de Contas, a quantificação do prejuízo ao erário está devidamente fundamentada e detalhada em planilhas, conforme apontamentos da Comissão de TCE (fls. 502/548 do apenso).

25. A Comissão Tomadora concluiu pela responsabilidade solidária do agente público que autorizou a adição das frotas, bem como as empresas que se beneficiaram da execução dos serviços sem prévia licitação e sem contrapartida ao erário distrital.

26. O Corpo Técnico, por meio da Informação nº 60/2019 – SECONT/3ªDICONTE (fls. 295/328), fez menção à responsabilidade dos sócios-proprietários das empresas, em conformidade com a decisão judicial na ACP nº 2001.01.1.103514-8. Contudo, o Secretário de Contas apresentou entendimento divergente à esta inclusão, indicando que, no caso em análise, a citação dos sócios-proprietários não encontra embasamento legal (art. 50 do Código Civil e Lei nº 4.717/65).

27. Inicialmente, necessário tratar a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica, de modo que seja alcançado o patrimônio dos responsáveis para o ressarcimento efetivo dos valores indevidamente recebidos.

28. O Código Civil trata da desconsideração da personalidade jurídica, *in verbis*:

*Art. 50. Em caso de abuso da personalidade jurídica, caracterizado pelo **desvio de finalidade, ou pela confusão patrimonial**, pode o juiz decidir, a requerimento da parte, ou do Ministério Público quando lhe couber intervir no processo, que os efeitos de certas e determinadas relações de obrigações sejam estendidos aos bens particulares dos administradores ou sócio da pessoa jurídica.*

29. O Tribunal de Contas da União entende que a desconsideração da personalidade jurídica deve ser vista com cautela, constituindo-se em medida de exceção. Tal entendimento é observado na jurisprudência do TCU, exposta no Acórdão nº 8603/2016 – 2ª Câmara:

**“O instituto da desconsideração da personalidade jurídica é medida excepcional e somente pode incidir sobre os administradores e sócios, quando comprovada conduta ilícita, que tenham algum poder de decisão na empresa, não alcançando, em regra, os sócios cotistas, uma vez que não pode ser utilizado como mero instrumento para aumentar a possibilidade de se recompor os cofres públicos”.** Boletim de Jurisprudência 187/2017



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

“(...)

*Ademais, a desconsideração da personalidade jurídica não pode ser utilizada como mero instrumento para aumentar a possibilidade de se recompor os cofres públicos, em face da insuficiência patrimonial da empresa contratada. Não havendo qualquer indício de que o agente tenha agido de forma dolosa ou, ao menos com culpa grave, o instituto não deve ser utilizado. Não pode o Estado, a despeito do princípio da supremacia do interesse público, utilizar de presunção para alcançar o particular.*

*Assim, por acolher a teoria maior da desconsideração da personalidade jurídica, considero que somente se for comprovada a conduta faltosa do agente é possível desvelar o manto da sociedade para se atingir os seus sócios. (...)” - Acórdão 8603/2016 - Segunda Câmara – Relator Vital Do Rêgo*

30. Como efeito, nos termos do art. 50 do Código Civil, a aplicação da teoria da desconsideração da personalidade jurídica deve demonstrar **desvio de finalidade**, calcado no uso da empresa apenas como instrumento de fraude. Os autos versam sobre a concessão de “autorizações excepcionais”, algumas linhas de ônibus acrescidas indevidamente, o que não condiz com a utilização das empresas com o objetivo único de lesar os cofres públicos. Ademais, a **conduta** dos sócios na condução para a ilegalidade também não restou demonstrada.

31. Na mesma linha, não restou explícita a indicação de **confusão patrimonial** entre os sócios e as empresas, o que denota a inaplicabilidade do art. 50 do Código Civil para o presente caso.

32. Como demonstrado pelo Secretário, a extensão da responsabilidade com base no que foi processado na ação judicial nº 2001.01.1.103514-8 não encontra amparo nessa Corte de Contas, haja vista que a inclusão dos sócios se deu com base na Lei nº 4.717/65, que regula a ação popular, o que não pode ser aplicado no âmbito administrativo em processo de TCE.

33. Portanto, convergimos com a ressalva exposta pelo Secretário de Contas na **cota complementar**, exposta às fls. 332/339, vez que a inclusão dos sócios das empresas no rol de responsáveis não encontra amparo na legislação.

34. A TCE em exame contempla satisfatoriamente ao disposto na Resolução nº 102/98, contendo elementos de convicção suficientes para imputação de responsabilidade em razão de ato lesivo ao erário distrital, **estando bem detalhada a conduta dos responsáveis apontados e a quantificação** dos valores.

35. Quanto à **solidariedade para a recomposição do prejuízo**, registre-se que, nos termos do Código Civil, ela ocorre quando, na mesma obrigação, concorre pluralidade de



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL  
PRIMEIRA PROCURADORIA**

credores, cada um com direito à dívida toda, ou pluralidade de devedores, cada um obrigado a ela por inteiro.

36. Assim sendo, aqueles que, de alguma forma, concorreram para a ocorrência das impropriedades devem responder solidariamente pelo valor devido. Logo, fixada a responsabilidade solidária, a cada um dos envolvidos deve ser imputado o valor total do débito.

37. Diante do exposto e do que mais dos autos consta, este Órgão Ministerial **converge** com o entendimento da Unidade Técnica e opina para que o e. **TCDF** acolha as sugestões contidas na **Informação nº 60/2019 – SECONT/3ªDICONTE** (fls. 295/328), com a ressalva do Secretário de Contas para exclusão dos sócios das empresas do rol dos responsáveis.

É o Parecer.

Brasília, 14 de outubro de 2019.

**Demóstenes Tres Albuquerque**  
**Procurador Substituto**