

CARTEL DO METRÔ DE SÃO PAULO E OS IMPACTOS NA MOBILIDADE URBANA DAS CIDADES

SÃO PAULO METRO CARD AND THE IMPACTS ON URBAN MOBILITY IN CITIES

Vanessa Vilela Berbel¹
Raul Durizzo de Oliveira²

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1060-3510>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1580-076X>

Submissão: 30/09/2020

Aprovação: 09/10/2020

RESUMO:

O presente estudo objetiva analisar o impacto do ilícito concorrencial de cartel nas obras do metrô da cidade de São Paulo, especificamente quanto ao direito à mobilidade urbana. Discute-se a abordagem do enforcement público sobre os impactos ao consumidor e o tratamento jurídico para absorção pelo infrator das externalidades negativas sofridas pelos usuários do sistema de transporte da cidade.

PALAVRAS-CHAVE: Cidades. Mobilidade. Cartel. Metrô. São Paulo.

ABSTRACT:

This essay aims to analyze the impact of illegal cartel competition on the works of the São Paulo subway, specifically regarding the right to urban mobility. The public enforcement approach to consumer impacts and the legal treatment for absorbing the negative externalities suffered by users of the city's transport system are discussed.

KEYWORDS: Cities. Mobility. Cartel. Metro. São Paulo.

¹ Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; mestre em Direito pela Universidade de São Paulo; graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina. Professora do Instituto Federal do Paraná- Campus Palmas e coordenadora do grupo de pesquisa Direito e Desenvolvimento Econômico do Instituto Federal do Paraná (Nyayaifpr). Atualmente é coordenadora-geral da central de atendimento à mulher em situação de violência – Ligue 180, no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. vanessa.berbel@ifpr.edu.br

² Raul Durizzo de Oliveira, graduado em Direito pela UEL - Universidade Estadual de Londrina e pós-graduado em Direito Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná - PUCPR. Advogado.

1. INTRODUÇÃO

Cartel é considerado, pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), como a pior conduta anticoncorrencial, de modo a permitir a aplicação da regra da *per se* condenação, pressupondo-se os efeitos negativos à concorrência. Pode-se dizer que se tratando de cartel em licitação essa qualificação é agravada, em virtude dos impactos sociais causados, visto que a prática corrompe os pilares fundantes da administração pública, focada na eficiência.

O Guia de Combate aos Cartéis (CADE, 2019,p. 12) informa que, em 2018, apenas o governo federal realizou mais de 100 mil processos de contratação, envolvendo aproximadamente 48 bilhões de reais; nestes termos, percebe-se que fraudes em licitação também produzem importantes reflexos no orçamento público e suas externalidades alastram-se por toda a sociedade.

O cartel do metrô, em especial, implicou na frustração do caráter competitivo de diversas licitações ao redor do Brasil. Foram atingidos ao menos sete Estados brasileiros e o Distrito Federal (Bahia, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Ceará), envolvendo as maiores construtoras brasileiras, com atuação nacional e internacional, nos mais diversos setores da construção civil de obras públicas.

Este artigo analisará os impactos do cartel do metrô para a cidade de São Paulo, em que os beneficiários confessaram a ocorrência de contatos entre concorrentes com o objetivo de eliminar a competição em licitações públicas relativas a projetos de metrô e/ou trens e sistemas auxiliares, desde, pelo menos, 1998.

Considerando-se ser São Paulo cidade conhecida por vivenciar grave problemas de mobilidade urbana, notadamente na periferia, cabe questionar: quais as externalidades produzidas pelo cartel do metrô foram absorvidas pelo cidadão comum, que depende do transporte público? quais as áreas afetadas pelo prejuízo nesta obra pública? em que medida uma licitação como esta, ao ser frustrada, possui reflexo na configuração da fruição dos espaços da cidade? São questões possíveis de serem cogitadas pelo cidadão comum, mas que cientificamente também importam.

Outra consequência de se levar a frente um estudo a respeito dos impactos sociais do cartel refere-se ao possível impacto na quantificação de dano, passível de ensejar uma ações reparatórias de dano ao consumidor (ARDC) e relevante para a fixação de eventuais contribuições ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos, criado pela Lei 7.347/95,

que tem por finalidade a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos.

O presente estudo, além da pesquisa bibliográfica, vale-se da análise de caso apresentado nos Processo Administrativo n. 08700.004617/2013-41, tramitado perante o Conselho Administrativo de Defesa da Ordem Econômica (CADE), em que é parte representante a própria autarquia federal e representados os réus Alstom Brasil Energia e Transporte Ltda. e outros (CADE, 2013).

2. CARTÉIS COMO PRÁTICAS ANTICONCORRENCIAIS *PER SE*

Cartel implica coautoria. Trata-se de conduta cujo meio é um acordo entre concorrentes para, principalmente, fixar preços ou quotas de produção, dividir clientes e mercados de atuação, combinar preços e ajustar vantagens, inclusive em concorrências públicas e privadas. Além de configurar um crime (ilícito penal) previsto na Lei 8.137/90, trata-se de um ilícito concorrencial, descrito no artigo 36, § 3º, I e II da Lei 12.529/11.

Quando praticados no âmbito das licitações públicas, os envolvidos, pessoas físicas ou jurídicas (de direito público ou privado), realizam conluio com o objetivo de eliminar ou restringir a concorrência dos processos de contratação de bens e serviços pela Administração Pública (CADE, 2019, p. 11). Nestes casos, geram desperdícios e ineficiências, além da perda de competitividade da econômica nacional, ao embalar seus membros em um manto protetor da necessária exposição às forças de mercado.

Deste modo, a licitação, conceituada por José dos Santos Carvalho Filho (2014, p. 238) como sendo “o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados”, perde seu caráter competitivo e torna-se mero ritual para a consagração de interesses particulares. Note-se, ainda, que nenhuma das modalidades de licitação previstas em lei está ileso a ser maculada pelo ilícito, seja ela regida pela Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); (ii) Regime da Lei nº 10.520/2002 (Lei Geral do Pregão); (iii) Regime Diferenciado de Contratação (Lei nº 12.462/2011); ou (iv) Regime da Lei nº 13.303/2016 (Lei das Estatais).

O cartel em licitação configura-se pela prática de condutas de (i) fixação de preços, condições e vantagens indevidas –“influência conduta uniforme na licitação”; (ii)

divisão de mercado entre concorrentes e (iii) apoio à troca de informações concorrencialmente sensíveis, tudo com objeto ou finalidade de frustração do caráter competitivo de uma licitação.

Dividir mercado entre concorrentes pode ocorrer local, nacional ou internacionalmente. Mas, afinal, o que é mercado para esta análise? Trata-se do conceito de mercado relevante. A compreensão do “mercado relevante” permeia todo o direito antitruste, sendo importante instrumental analítico. A aferição do poder de mercado do agente, a identificação do *market share*, a valoração de uma conduta como anticoncorrencial e a análise dos efeitos potenciais de um ato de concentração dependem, pois, de sua prévia identificação. Nota-se, outrossim, que a Lei 12.529, de 2011, refere-se ao termo em reiteradas passagens (artigo 13, 36 e 88, *verbi gratia*), reforçando sua imprescindibilidade.

Em breve síntese, entende-se por mercado relevante o *locus* em que eventual comportamento anticompetitivo de uma empresa afetará as rivais mais próximas (componentes do mercado relevante) e que constrangerão tal iniciativa (DEE, 2010, p.3); como ressalta a clássica lição de César Mattos (1998, p.7), pode-se dizer que, para o antitruste:

(...) descrever o mercado relevante implica responder à seguinte questão: quem são e onde estão localizados os concorrentes que determinado empresário considera quando fixa seus preços. Ou seja, quem são os agentes que determinado empresário observa como seus concorrentes, influenciando ou restringendo, portanto, sua política de preços.

A globalização e a era digital são fenômenos que colocaram em dúvida os conceitos tradicionais de divisão de mercado e até mesmo as próprias metodologias para a identificação do mercado relevante pela dimensão geográfica e do produto. Afinal, a geografia eletrônica não se apega aos espaços físicos, é fluida, não demarca fronteiras espaciais claras.

Contudo, o âmbito de análise em que este artigo opera ainda é suficientemente observado pela metodologia clássica empregada pelo *enforcement* público brasileiro (dimensão geográfica e do produto).

O mercado de obra de transporte metroviário opera em um espaço geográfico local ou nacional; assim, em um cartel decorrente da divisão de mercado entre concorrentes, é possível que uma empresa “X” combine e conspire com seus “concorrente” que ficará com as obras da região nordeste; em contrapartida, a sua suposta “rival”, a empresa “Y”, poderá sagrar-se vencedora na região sudeste, por exemplo. Neste contexto de divisão de mercado anticoncorrencial no âmbito nacional, empresas participantes do cartel oferecem propostas de cobertura às outras, simulando uma competição.

Por sua vez, o ilícito pode se dar no limite da troca de informações sensíveis. Maria Eugênia Novis, sócia da área Concorrencial da Machado Meyer Advogados, em entrevista ao Valor Econômico (2019), ensina que: “De modo geral, são sensíveis todas aquelas informações não disponíveis em fontes públicas, que deem vantagem competitiva ao detentor e eliminem o grau de incerteza na tomada de decisão”. Sabe-se que as informações comerciais e de mercado, detidas pelo agente econômico, são sua marca diferencial; trocá-las com seus concorrentes pode implicar em prejuízos à rivalidade, ao reduzir a assimetria informacional. Portanto, a prática pode ser um incentivo à adoção de condutas comerciais uniformes ou a coordenação de preços, quantidade ou qualidade dos produtos/serviços ofertados pelos agentes econômicos que compartilham do mesmo mercado.

Todavia, na era digital, a troca de informações entre concorrentes passa a ser algo não tão inesperada, a partir de atividades de coleta, tratamento e informações de dados sensíveis, muitas vezes integrantes do próprio escopo do negócio. Há uma zona cinzenta entre a atividade lícita e ilícita nestes casos.

Outro ponto que se deve ter cautela: troca de informação sensível é cartel ou um ilícito administrativo comum próprio ou uma das etapas de um cartel? Neste aspecto, RODRIGUES, BINOTTO E OLIVEIRA (2019) ressaltam que o Cade reconheceu, pontualmente, que o compartilhamento de informações concorrencialmente sensíveis trata-se de conduta anticompetitiva autônoma, não necessariamente associada à formação de um cartel; neste aspecto, os autores destacam os julgamentos ocorridos em processo administrativo no mercado de autopeças *aftermarket*³, um processo administrativo no mercado de unidades de discos ópticos⁴, além do mais recentemente instaurado processo administrativo no mercado internacional de corretagem de seguros e resseguros para aviação e aeroespacial⁵.

³ Processo Administrativo nº 08700.006386/2016-53.

⁴ Processo Administrativo nº 08012.001395/2011-00

⁵ Processo Administrativo nº 08700.000171/2019-71

No caso dos cartéis de obra pública, a troca de informação sensível pode se dar a partir da comunicação entre concorrentes sobre aspectos da formação de custos e antecipação dos detalhes das propostas, as quais, pela lei, são absolutamente sigilosas e, em compreensão sistemática da Lei 12.529/2011 com a Lei 8.666/93 fraudam o caráter competitivo do processo licitatório e geram, efetiva ou potencialmente, prejuízo à livre concorrência, independentemente da forma com que manifestada; nestes casos, o compartilhamento de certos tipos de informações tem o mesmo efeito de um cartel, sendo essa a racionalidade por trás da troca e devendo, portanto, ser submetido ao mesmo tratamento.

Vale notar, ainda, que condenação por cartel pode se embasar em provas indiciárias, tais como trocas de mensagem convidando para reuniões, agendamento de conversas telefônicas, etc; neste aspecto, o *enforcement* público da autarquia CADE possui um importante órgão interno de investigação, a Superintendência-Geral, que vem realizando importante trabalho, inclusive de acompanhamento rotineiro de movimentações suspeitas em licitações públicas, a partir de um algoritmo (inteligência artificial) denominado “cérebro” – iniciado em 2013, que deflagrou diversas importantes operações, como a Operação Ponto de Encontro, realizada em 2018⁶. A ferramenta também vindo sendo utilizada para produzir dados e provas para outras operações, tais como a fiscalização de repasse indevido de aumento de preços ao consumidor pelos postos de combustíveis, em ação conjunta formulada pelo CADE e Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP)⁷.

Contudo, as evidências não devem ser avaliadas isoladamente, mas sim em consonância com os demais elementos de prova reunidos ao longo do processo – sejam tais elementos favoráveis ou desfavoráveis ao acusado. Caso o conjunto probatório seja suficiente para atestar que havia o ato, sob qualquer forma manifestado pelos coautores, tenha por objeto ou efeito a prática competitiva, é cabível a condenação da pessoa jurídica, ente despersonalizado ou indivíduos.

⁶ Veja mais sobre o projeto e a operação em: <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-e-pf-realizam-operacao-para-investigar-cartel-em-licitacoes>

⁷ Sobre o tema, veja: <https://computerworld.com.br/inovacao/cade-quer-adotar-uso-de-ia-para-identificar-formacao-de-cartel/>

3. ANÁLISE DE CASO: IMPACTOS ECONÔMICO-SOCIAIS DO CARTEL DO METRÔ DE SÃO PAULO

Em 08 de julho de 2019 o CADE julgou o processo administrativo de n. 08700.004617/2013-41 que tratava justamente do cartel do metrô de São Paulo. Ao todo, foram seis anos de investigações desencadeadas pelo acordo de leniência firmado entre a sucursal brasileira da empresa alemã Siemens e o CADE e os Ministérios Públicos Estadual e Federal em 2013.

Conforme noticiado à época (WIZIACK, 2019), quinze empresas que atuavam no ramo de infraestrutura e manutenção de trens e metrôs foram autuadas (Alstom, Bombardier, CAF Brasil, Hyundai-Rotem, Mitsui, Tejofran, Iesa, MGE, MPE, Procint, Serveng-Cilsan, TC/BR, Temoinsa, ConsTech e Balfoure), das quais onze foram condenadas por um esquema de fraudes a licitações que se estendeu de 1998 a 2013 (foram absolvidas Serveng, Hyundai, Procint, ConsTech e Balfoure).

Os ilícitos tiveram início ainda em 1998 quando da abertura da licitação para a construção da Linha 5 (lilás) do metrô da cidade de São Paulo. No início dos anos 2000 o cartel foi expandido para os processos licitatórios de manutenção e compra de trens da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos), fraudando também contratações para a extensão da Linha 2 (verde) em 2005 e os processo de reforma das Linhas 1 (azul) e 3 (vermelha) entre os anos de 2008 e 2009 (RODRIGUES, 2009).

As empresas em conluio tinham por objetivo fatiar o mercado, ajustando preços, vantagens condições e formas de participação em licitações com o objetivo de neutralizar a concorrência entre elas. As investigações revelaram que foram utilizados artifícios como supressão de propostas, apresentação de propostas de cobertura, formação de consórcios e realização de subcontratações, contando, até mesmo, com consultorias especializadas para organização do esquema (CADE, 2019).

Segundo apurado, o valor dos certames fraudados, por volta de 26 ao todo, chegou à monta de R\$ 9,4 bilhões (RODRIGUES, 2019), e as multas aplicadas às empresas na seara administrativa pelo CADE a R\$ 531,1 milhões.

De modo geral, a operacionalização do cartel se dava por meio de encontros e contatos entre empresas e/ou consórcios concorrentes ou que tinham potencial interesse em determinado certame com a finalidade de definir quem participaria de cada licitação, os

preços a serem apresentados, condições e forma de participação nas licitações, quais seriam os ganhadores, além de planejarem consorciamentos e subcontratações.

Tais aproximações se davam antes e durante a licitação e estendiam-se até o momento posterior à finalização do contrato em alguns casos, oportunidades em que se realizavam o planejamento de subcontratações.

Os certames fraudados previam a contratação de: fornecimento de material rodante, tais como vagões, engates, truques, conforto visual, conforto acústico, conforto térmico, climatização, peças sobressalentes etc.; serviços de manutenção de trens, como limpeza, pontes rolantes, materiais para elevação dos trens, máquinas de lavagem, frezadoras de rodas, instrumentos de medição etc.; e fornecimento e manutenção de sistemas auxiliares, quais sejam, sistemas de exaustão, escadas rolantes e elevadores, bilhetagem, bombeamento de água, detecção de incêndio, iluminação etc.

Não havia identidade exata de atuação entre todas as empresas atuadas, ainda que fossem todas correlatas e semelhantes. Dessa forma, era possível que uma empresa atuasse no fornecimento de material rodante, mas não comercializasse sistemas auxiliares, por exemplo.

A solução encontrada pelas empresas em conluio foi justamente a organização de consórcios e subcontratações, procedimentos que, *prima facie* são lícitos e ocorrem com frequência no mundo empresarial.

Ocorre, contudo, que restou demonstrado no procedimento administrativo (CADE, 2013) que os consórcios e subcontratações foram organizados somente em razão de necessidades técnico-financeiras, mas resultaram de uma divisão de mercado entre concorrentes que visava acomodar os interesses dos diferentes agentes e eliminar ou mitigar a concorrência nos certames.

As provas colacionadas aos autos revelaram que as empresas continuavam em contato e estruturavam acordos de divisão de mercado mesmo quando já integravam consórcios diferentes e concorrentes entre si. Em outras palavras, os consórcios e subcontratações foram organizadas de modo a formarem grupos que atendessem integralmente aos requisitos dos certames, conjurando empresas de seguimentos diferentes, com a finalidade de eliminar a concorrência entre elas, posto que os grupos passaram a dividir as vitórias nos certames entre eles.

Os documentos utilizados para embasar a decisão do CADE (2013) incluem e-mails (internos e externos/entre concorrentes), faxes, anotações manuscritas, atas de reunião,

planilhas de Excel e documentos impressos, entre outros. Tais elementos de prova compreendiam discussões explícitas para confecção e acompanhamento de acordos anticompetitivos; registros de reuniões e encontros entre concorrentes; tabelas demonstrando o controle de valores a serem praticados em licitações e quem seriam os ganhadores; relatórios de acompanhamento das práticas anticompetitivas; e e-mails mencionando de forma explícita a compensação entre projetos.

Apesar do grande interregno temporal, de 1998 a 2013, foi reconhecido pelo CADE um único e amplo cartel que funcionou nas 26 licitações abertas durante esse período.

Isso porque, além de serem os mesmos atores atuando sempre no mesmo segmento, os elementos de prova demonstraram que houve negociação conjunta e partilhada entre os membros do cartel em todos os certames durante o período. Além do mais, verificou-se a compensação entre licitações, ainda que distantes uma da outra, marcada pelo comprometimento entre as empresas de fornecer cobertura uma para outra em diferentes certames, como uma troca, para garantir o sucesso da divisão de mercado (CADE, 2013).

Com isso, as 12 empresas condenadas monopolizaram as licitações relativas à infraestrutura de transporte ferroviário da cidade de São Paulo durante o período mencionado, prejudicando o desenvolvimento urbano da capital paulista, haja vista que barraram o crescimento da malha férrea em razão do engessamento do mercado concorrencial no setor.

3.1. IMPACTOS DOS CARTÉIS PARA O CONSUMIDOR

O cartel é a pior prática anticoncorrencial existente, uma vez que inexistem reflexos positivos dele decorrentes a serem sopesados, sendo presumidamente nefastos e devastadores à concorrência e ao mercado. É justamente por isso que comportam a aplicação da regra da *per se* condenação, posto que não há balanço entre prejuízos e benefícios a ser feito, mas tão somente aferição das lesões ocasionadas.

Como assevera Schmidt (2018), o resultado direto do cartel é a supressão total ou parcial da concorrência, o que resulta no aumento dos preços e/ou diminuição da quantidade de oferta. Tal panorama acarreta na transferência do excedente do consumidor, que passa a pagar mais pelo produto ou serviço, para o fornecedor. Além disso, ocorre a criação do chamado *deadweight loss* – DWL, ou seja, consumidores que foram forçados a sair do mercado porque o preço ficou muito acima do que eles estavam dispostos ou poderiam pagar (*ibidem*).

Evidente, portanto, que não são prejudicados pelos cartéis somente as empresas que empreendem no ramo cujo conluio opera, o chamado seguimento *upstream*. O seguimento *downstream*, isto é, os consumidores finais, são sobremaneira lesionados pela organização de cartéis.

Além de preços elevados e ofertas reduzidas, ocorre a perda da opção de escolha, o que leva à diminuição da qualidade dos produtos e serviços oferecidos, forçando o consumidor a adquirir bens e serviços que não atendem às suas necessidades e expectativas. Tal situação vai totalmente na contramão do que se espera do ambiente de mercado em uma sociedade que privilegia a livre iniciativa e a liberdade econômica.

Quando se trata de cartéis organizados com o fito de fraudar licitações, as consequências dele advinda são igualmente nefastas e afetam também o consumidor final. É por isso que a Superintendência-Geral do CADE possui uma segmentação interna exclusiva para tratar dos chamados “*bid rigging cases*”, ou seja, os cartéis em licitações, cuja importância se encontra destacada em relatório emitido pela autarquia à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2019, p.26).

Isso porque, quando há a organização de cartel em licitação, a Administração Pública fica impossibilitada de empregar seus recursos de forma eficiente e eficaz, o que lhe impede de prover os bens e serviços necessários à população (CADE, 2019). Aludida condição, impõe ao Estado situações desfavoráveis na contratação de bens e serviços, tais como preços mais elevados, produtos e serviços de qualidade inferior ou aquisição de quantidade menor do que a desejada (*idem*).

Toda a sociedade é prejudicada pela prática de cartéis em licitações. Ainda assim, o maior afetado é invariavelmente o usuário dos serviços públicos, que deverá se contentar com uma oferta de baixa qualidade por contraprestações elevadas, visto que, como elucida a OCDE, os cartéis geram um sobrepreço de 10 a 20% nos produtos e serviços ofertados.

Contudo, no caso do cartel do metrô, não se está a falar apenas em sobrepreço e onerosidade ao setor público, mas também exclusão de acesso de usuários ao serviço público de transporte. Como é sabido, o déficit dos serviços públicos acarreta diversos problemas à coletividade, barrando o desenvolvimento humano e econômico. A ineficiência do Estado nesse âmbito pode gerar deficiências incalculáveis à educação, saúde e bem estar da população.

Assim sendo, as práticas de cartel em licitações acarretam, ao fim, o atraso do desenvolvimento da sociedade como um todo, mormente no que se refere às questões econômicas.

3.2. IMPACTOS NA MOBILIDADE URBANA DO CARTEL DO METRÔ DE SÃO PAULO

Carolina Requena, em tese apresentada em maio de 2020 à Universidade de São Paulo, sob o título *Política pública e poder: interesses associados entre políticos e empresas na governança da expansão do metrô de São Paulo*, afirma que o metrô de São Paulo, em comparação com outras trinta megacidades do mundo segundo as Nações Unidas (ONU, 2016), mostra-se como um dos menos extensos em números absolutos, assim como um dos piores colocadas em termos de extensão por habitante (REQUENA, 2020, p. 19).

Outrossim, a autora nos elucida importante problema de mobilidade na cidade de São Paulo, ocorrido pela ausência de integração entre as modalidades de transporte existentes (metrô, ônibus, trem) até 2009, quando o cidadão deveria pagar tarifas distintas para a continuidade do trajeto. Esta questão implicava em onerosidade ao cidadão e, logo, exclusão dos usuários deste sistema de transporte, notadamente aqueles que detinham menor poder econômico.

Em dezembro de 2013 foram divulgados pela última vez os dados atinentes à mobilidade urbana da região metropolitana da cidade de São Paulo. As informações são provenientes de um estudo realizado pelo governo do estado em parceria com a Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô e referem-se ao ano de 2012.

Os números revelam que em 2012 a grande São Paulo contava com 20.012.000 habitantes, os quais realizavam, em média, 43.715.000 viagens por dia, sejam elas por meio de transporte público, particular, motorizado ou não motorizado (SÃO PAULO, 2013). Isso resulta em um índice de mobilidade (número de viagens totais por habitante) diário de 2,18.

O número médio de viagens realizadas por meios de transporte motorizados por dia foi de 29.739.000, das quais 16.144.000 se deram por transporte coletivo (SÃO PAULO, 2013). Em outras palavras, 68% das viagens envolveu veículos motorizados e, desse número, 54,3% por utilização de modo coletivo.

Aprofundando-se nos números, tem-se que 14,6% de todos os deslocamentos diários por modos motorizados na região de São Paulo tiveram como meio de transporte

principal metrô ou trem (10,8% e 3,8%, respectivamente), o que corresponde, em números absolutos, à média de 4.360.000 viagens por dia (SÃO PAULO, 2013).

Quando analisado de uma perspectiva global, considerando-se o número total de viagens por dia (por modos motorizados e não motorizados, coletivos e individuais), a utilização de metrô e trem correspondeu a, aproximadamente, 10% de todos os deslocamentos. Isto é, uma em cada dez viagens realizadas na região metropolitana de São Paulo utilizou necessariamente a malha férrea terrestre ou subterrânea.

Os principais motivos que levaram os indivíduos a utilizarem trem e metrô, conforme revelou a pesquisa (SÃO PAULO, 2013), são trabalho, com 2.962.000 viagens, e educação, com 654.000. Somados, tais números correspondem a 82,9% dos deslocamentos diários envolvendo os aludidos meios.

Ainda segundo a pesquisa, os indivíduos que mais utilizam-se dos modos de transporte em comento estão inseridos em um contexto de baixa renda familiar. Considerando os valores da época, em média 1.907.000 das viagens diárias foram perpetradas por indivíduos cuja renda familiar era inferior a R\$ 2.488,00; 1.564.000 por indivíduos cuja renda familiar ficava entre R\$ 2.488,00 e R\$ 4.976,00; e apenas 889.000 das viagens diárias foram executadas por indivíduos cuja renda familiar era superior a R\$ 4.976,00 (SÃO PAULO, 2013). Em números percentuais, 79,6% das viagens de trem ou metrô se deram por indivíduos cuja renda familiar era inferior a R\$ 4.976,00.

Por fim, os números revelam (SÃO PAULO, 2013) que 77,3% dos 4.360.000 deslocamentos diários por meio de trem e metrô, ou 3.369.000 em números absolutos, tiveram origem na região central da cidade. Isso se explica pela concentração de estações e linhas que pouco se estendem às regiões mais periféricas da cidade.

Os números mostram, portanto, que o metrô é um importante meio de mobilidade urbana, ainda que suas formas de oferta excluam usuários menos favorecidos. Assim, o cartel do metrô não afeta somente o orçamento público, trata-se de um problema diretamente relacionado às cidades e ao cidadão que nela transita.

No caso da expansão do metrô de São Paulo, Requena (2020, p. 24) defende a existência de relações de poder político que interferiram na má execução da obra pública e de seu acompanhamento; um dos pontos digno de nota pela autora se dá em relação à circunscrição da entrega ser a capital do estado, mas o ente responsável pela execução ser Governo do Estado de São Paulo, e não a prefeitura do município onde se materializa a política pública. Neste aspecto, há um importante impacto na cobrança da população pela

efetividade do serviço, visto que” mesmo os habitantes da capital, onde se encontra o metrô em expansão atrasada, podem não estar totalmente informados sobre de quem é a responsabilidade por esta política, se do governador ou do prefeito” (Requena (2020, p. 25).

Diante da ausência de acompanhamento e fiscalização local, faz-se ainda mais importante a atuação da autoridade antitruste brasileira no acompanhamento de obras como esta, cujo ponto focal para a cobrança de resultados encontra-se deslocado pela forma com que é delimitada a obrigação dos entes federativos.

4. CONCLUSÃO

Cartéis são ilícitos penais e administrativos. Em relação ao enforcement público do antitruste, tem-se que o CADE, autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça, vem, ao longo de décadas, reforçando suas técnicas e esforços no combate de referida prática.

Quanto aos cartéis em licitação, ante gravidade de seus efeitos que se expande para além de um dado mercado e afeta todo o orçamento público, vê-se que a autarquia se tornou nacional e internacionalmente conhecida por sua atuação. A Superintendência-Geral, órgão interno do CADE responsável pelos processos de investigação de condutas anticoncorrenciais, possui, inclusive, segmentação interna própria para o acompanhamento das licitações, assim como inteligência artificial, em operação desde 2013, para acompanhamento de padrões suspeitos nos processos licitatórios das três esferas de governo.

Contudo, antes do aparelhamento do CADE e o reforço de suas estruturas, os cartéis, ilícitos de difícil apuração – muitas vezes apurados por provas indiciárias – eram mais difíceis de fiscalização e combate. Dentre as inúmeras práticas ocorridas no Brasil estava os cartéis do metrô, perpetrados, conforme confissão de seus próprios participantes, desde 2013.

Ocorre que referidos cartéis não trouxeram prejuízos apenas orçamentários, mas impactaram diretamente na mobilidade urbana de São Paulo, que se encontra, em comparação com outras megalópoles, como uma das que possui a menor rede estruturada de metrô, como demonstrado pelos estudos de Carolina Requena (2020).

Outro ponto de importante observação está em uma das possíveis razões pelas quais o cartel pode se perpetuar por tanto tempo: a ausência de compatibilidade entre onde o serviço será prestado (cidade de São Paulo) e quem é o responsável pela entrega da obra do

metrô (Estado de São Paulo); diante dessas questões, torna-se ainda mais necessária a atenção dos órgãos de polícia das obras públicas do transporte metroviário no Brasil.

BIBLIOGRAFIA

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Guia Combate a Cartéis em Licitação**. Dezembro/2019. Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/guias_do_Cade/guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao-versao-final-1.pdf Acesso em: 08 de setembro de 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). **Cade multa em R\$ 535,1 milhões cartel de trens e metrô**s. 8 de jul. de 2019. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-multa-em-r-535-1-milhoes-cartel-de-trens-e-metros>.

Acesso em: 14 de setembro de 2020.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Processo Administrativo n. 08700.004617/2013-41, de 2013. Disponível em https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?j4i2q-cDIHOXFW-U1U1ZGsi1sKt-bSyYoPuKfr1F_h-S6xQV9erNmVekWuP6UN9qt1i1SLw_zpx6FQIYV7cZTeC33O

UXBMyp3fMFQEonemdeBtjpOtqaIMk0MVY2kDJP. Acesso em: 20/07/2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS ECONÔMICOS (DEE). Documento de Trabalho No. 001/10. **Delimitação de Mercado Relevante**. Brasília, Novembro de 2010. Disponível em: http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/delimitacao_de_mercado_relevante.pdf.

Acesso em: 20 de setembro de 2020.

Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). OECD PEER REVIEWS OF COMPETITION LAW AND POLICY BRAZIL. Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/competition/oecd-peer-reviews-of-competition-law-and-policy-brazil-ENG-web.pdf>

REQUENA, Carolina Política pública e poder: interesses associados entre políticos e empresas na governança da expansão do metrô de São Paulo / Carolina Requena ; orientador Eduardo Marques. - São Paulo, 2020. Disponível em:

https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14072020-175542/publico/2020_CarolinaRequena_VCorr.pdf

RODRIGUES, Lorena. Cade retoma julgamento de cartel dos trens em São Paulo. **Estado**, São Paulo, 8 de jul. de 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,cade-retoma-julgamento-de-cartel-dos-trens-em-sao-paulo,70002910996>. Acesso em: 15 de set. de 2020.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos. **Pesquisa de Mobilidade da Região Metropolitana de São Paulo**. Dezembro/2013. Disponível em: <http://www.metro.sp.gov.br/metro/arquivos/mobilidade-2012/relatorio-sintese-pesquisa-mobilidade-2012.pdf>. Acesso em: 15 de setembro de 2020.

SCHMIDT, Cristiane A. J., Crime e Castigo: cartel no Brasil, algumas reflexões. In: CAMPILONGO, Celso e PFEIFFER, Roberto (Org.). **Evolução do antitruste no Brasil**. São Paulo: Editora Singular, 2018, p. 1173-1190.

VALOR ECONÔMICO. Troca de informações entre concorrentes na mira do Cade. 01/08/2019. Disponível em: <https://valor.globo.com/patrocinado/machado-meyer-advogados/inteligencia-juridica/noticia/2019/08/01/troca-de-informacoes-entre-concorrentes-na-mira-do-cade.ghtml>. Acesso em 19/05/2020.

WIZIACK, Julio. Cade condena 11 empresas por cartel no metrô que atuou em gestões tucanas. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 de jul. de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/07/cade-condena-11-empresas-por-cartel-em-obras-do-metro-de-sao-paulo.shtml>. Acesso em: 15 de set. de 2020.