



PROCESSO 16.606-5/2018
ASSUNTO REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
ÓRGÃO SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DO ESTADO DE MATO GROSSO – SINFRAMT
RESPONSÁVEIS **MARCELO DUARTE MONTEIRO** – Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística
SAMARA BRANT FERREIRA – Superintendente de Aquisições e Licitações
MARCIANE PREVEDELLO CURVO – Secretária Adjunta de Administração Sistêmica.
ROGÉRIO RIBEIRO ARIAS – Secretário Adjunto de Logística
ISAAC NASCIMENTO FILHO – Analista de Desenvolvimento Econômico e Social
MARCO ANTÔNIO FONSECA – Superintendente de Parcerias Regionais
JOSÉ RICARDO ELIAS – Assessor Jurídico
JORGE WILLIAM CORRÊA MOREIRA – Assessor Jurídico
ADVOGADOS NÃO CONSTA
RELATORA CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

RAZÕES DO VOTO

24. De início, é importante registrar que, em observância ao artigo 82, parágrafo único, da Lei Complementar 269/2007 e ao artigo 89, XIII, da Resolução Normativa TCE-MT 14/2007 (RITCE/MT), **submeto à apreciação deste Tribunal Pleno** a decisão monocrática adotada em caráter liminar nos autos desta Representação de Natureza Interna, para fins de homologação.

25. Ainda de forma preambular, faz-se necessário ratificar, nos termos da fundamentação delineada no cerne do Julgamento Singular 391/JJM/2018, o preenchimento de todos os requisitos regimentais necessários à admissibilidade da Representação e, por conseguinte, a minha decisão pelo regular processamento do feito.

26. Adentrando a análise das razões da tutela de urgência suscitada *inaudita altera pars* pela Unidade Instrutiva, averigüei que o aludido certame objeto de



questionamento teve início, em 16.05.2017, no Pregão Eletrônico 05/2017 formulado a pedido do Secretário Adjunto de Infraestrutura e Logística do Estado, Senhor Rogério Ribeiro Arias, o qual, acompanhado do respectivo Termo de Referência elaborado pelo Superintendente de Parceria Regionais, Senhor Marco Antônio Fonseca, foi autuado no âmbito do órgão fiscalizado sob o número 249909/2017, com a chancela do Gestor, Senhor Marcelo Duarte Monteiro¹, a despeito da carência de identificação dos locais relativos às execuções dos serviços de instalações dos Kits de Transposição e do Projeto Básico pertinente ao objeto licitado, como prescrevem a Orientação Técnica 01/2006 do IBRAOP² e a Resolução Normativa TCE-MT 39/2016³.

27. Não obstante a ausência dessas informações e a falta da assinatura do responsável pela elaboração das especificações técnicas da licitação, os Auditores informaram que houve a continuidade daquele procedimento, tendo o objeto sido dividido em 3 Lotes distintos, consoante o detalhamento individual de 3 tipos de Kit de Transposição, os quais contemplaram os seguintes valores:

PREGÃO ELETRÔNICO 05/2017		
LOTE	QUANTIDADE DE KITS	VALOR GLOBAL
01	157	R\$ 60.268.428,86
02	210	R\$ 80.410.464,42
03	158	R\$ 60.374.867,09
TOTAL	525	R\$ 201.053.760,37
PREÇO MÉDIO PARA OS 525 KITS		R\$ 382.956,54

(Tabela elaborada pela Unidade Instrutiva especializada – fls. 9, do Relatório Técnico Preliminar).

28. Especificamente sobre os atos relativos à continuidade daquele certame, a Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia expôs também, que, em 31.05.2017, a Assessoria Jurídica do órgão emitiu o Parecer 633/2017, subscrito pelo Senhor José Ricardo Elias, opinando positivamente à formalização do referido Pregão

1 Como se verifica dos dois “print screen” colacionados nas fls. 8, do Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital 84511/2018).

2 Orientação Técnica IBRAOP 001/2006: *define Projeto Básico, com base em debates de âmbito nacional, por técnicos envolvidos diretamente com Auditora de Obras Públicas e em consonância com a legislação e normas pertinentes.*

3 TCE/MT. Processo 18.382-2/2016. Resolução Normativa 39/2016-TP. Sessão de julgamento: 20.12.2016: *Estabelece parâmetros técnicos mínimos para projetos básicos de obras públicas, à luz da Lei Federal 8.666/1993, e da outras providências.*

C:\Users\Raphael\AppData\Local\Temp\8B237364462427EC949A700DCED63123.odt



Eletrônico, com a condição de que houvesse a autorização expressa do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado de Mato Grosso (CONDES/MT)⁴.

29. Neste ínterim, é importante esclarecer que, conquanto se observasse a adoção de providências para o prosseguimento da licitação, mediante a aprovação do mencionado Parecer Jurídico pelo Secretário da Pasta (31.05.2017) e a autorização do CONDES/MT, por meio da 60ª Reunião (01.06.2017)⁵, tanto a Superintendência de Aquisições e Licitações (SUAL/SINFRA) como a Secretaria Adjunta de Logística (SALOG/SINFRA) diagnosticaram a existência de uma duplicidade de procedimentos licitatórios, em 22.05.2017, com a indicação da similaridade entre o objeto licitado no Pregão Eletrônico 05/2017 e o assinalado no bojo do processo de contratação autuado sob o número 591281/2015, razão porque houve o arquivamento desse último protocolo⁶.

30. Com efeito, em momento posterior àquelas deliberações, a Administração efetuou a inclusão da Planilha de Aquisições, com o mapa comparativo de preços da licitação, nos autos do Pregão Eletrônico 05/2017 (Processo 249909/2017), o qual, ao final, indicou o valor total estimado para o empreendimento em R\$ 201.053.800,07, sem, contudo, transparecer a assinatura do agente responsável pela formulação das tabelas de custos e a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) de autoria.

31. Na sequência, em 02.06.2017, a Secretária Adjunta da Administração Sistêmica (SAADS/SINFRA), Senhora Marciane Prevedello Curvo, publicou o aviso de licitação⁷, estipulando a data de abertura das propostas para 22.06.2017, apesar do subsequente cancelamento de tal ato, no dia 06.06.2017, em face do reconhecimento da falta de aptidão para o prosseguimento com a fase externa do certame⁸.

32. Sobre esse fato, consta nos autos ainda a justificativa dada pelo então Pregoeiro (08.06.2017), Senhor Renato Silva da Guia, atinente à necessidade da

4 Fls. 28 a 33 do Anexo 6 da documentação encaminhada junto com o Ofício 585/2018/GS/SINFRA (Documento Digital 171182/2018).

5 Fls. 06 do Anexo 7 da documentação encaminhada junto com o Ofício 585/2018/GS/SINFRA (Documento Digital 171182/2018).

6 Fls. 11 e 12 do Anexo 6 da documentação encaminhada junto com o Ofício 585/2018/GS/SINFRA (Documento Digital 171182/2018).

7 Fls. 26 do Anexo 7 da documentação encaminhada junto com o Ofício 585/2018/GS/SINFRA (Documento Digital 171182/2018).

8 Fls. 32 do Anexo 7 da documentação encaminhada junto com o Ofício 585/2018/GS/SINFRA (Documento Digital 171182/2018).



readequação das quantidades e dos serviços descritos nas planilhas que seguiam o procedimento licitatório⁹.

33. Ato contínuo, em 18.08.2017, a Superintendência de Aquisições e Licitações acusou outra duplicidade de procedimentos licitatórios, assinalando a similaridade do objeto do Pregão Eletrônico 05/2017 com aquele discriminado no cerne do Processo RDCI 445659/2017, motivo pelo qual foi feita a juntada desse último ao principal (Processo 249909/2017).

34. Segundo a Equipe Técnica, muito embora fosse possível identificar a referência do Pregão Eletrônico 05/2017 como o procedimento principal, após a inclusão dos documentos concernentes ao Processo RDCI 445659/2017, a Administração abortou aquele primeiro certame, sem qualquer embasamento em Parecer Jurídico ou motivação da autoridade competente, passando a sinalizar a sua pretensão para efetivar a aquisição dos Kits de Transposição, por meio do Regime Diferenciado de Contratação Integrada (RDCI), a despeito da utilização do mesmo Termo de Referência/Projeto Básico aprovado pelo Secretário Adjunto de Logística da SINFRA/MT, Senhor Rogério Ribeiro Arias¹⁰.

35. A respeito do Termo de Referência/Projeto Básico 001/2017/SALOG/SUPR, os Auditores alertaram para o fato de que junto da assinatura do citado Secretário Adjunto, há o carimbo do engenheiro Roger Gama Veloso¹¹, o qual, conforme informações repassadas pela equipe da Controladoria Geral do Estado (CGE/MT), em reunião realizada no dia 18.04.2019, seria o Representante Legal do Consórcio VIA-MT, empresa contratada pela SINFRA/MT para apoio técnico na área de projetos de engenharia rodoviária e aeroviária, conforme Contrato 070/2016/00/00 – SINFRA¹².

36. Sob esse prisma, informaram também que, anexo ao Projeto Básico, foi constatada ainda as especificações técnicas da licitação, as condições de fornecimento (Anexo I) e a identificação dos municípios integrante das regiões para entrega e execução

9 Fls. 35 do Anexo 7 da documentação encaminhada junto com o Ofício 585/2018/GS/SINFRA (Documento Digital 171182/2018).

10 Conforme quadro comparativo consignado nas fls. 13, do Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital 84511/2018).

11 Como se verifica do “*print screen*” colacionado nas fls. 13, do Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital 84511/2018).

12 Conforme relatado nas fls. 17, do Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital 84511/2018).

C:\Users\Raphael\AppData\Local\Temp\8B237364462427EC949A700DCED63123.odt



dos Kits (Anexo II), as quais contemplaram apenas rubricas, com 2 "vistos" distintos, sem qualquer identificação.

37. Outrossim, acusaram a juntada aos autos do novo procedimento da Nota Técnica emitida como justificativa da licitação pelo Secretário Adjunto, Senhor Rogério Ribeiro Arias, da cópia da Portaria 087/2016/SAADS/SINFRA, concernente à designação dos membros da Comissão Permanente de Licitação do órgão fiscalizado, bem como da planilha orçamentária e da tabela de composição dos custos unitários dos serviços licitados, as quais não trouxeram qualquer descrição capaz de identificar o responsável técnico pela elaboração.

38. Em 15.09.2017, a Superintendente de Aquisições e Licitações do órgão, Senhora Samara Brant Ferreira, emitiu a informação ao Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística, relatando a alteração da modalidade licitatória Pregão Eletrônico para RDCI/Presencial, o orçamento sigiloso da contratação, a autorização inicial dada pelo CONDES/MT e a existência do Termo de Referência, da Nota Técnica, das planilhas de composição de custos unitários e das planilhas orçamentárias¹³.

39. Naquela mesma data, o Secretário de Estado, Senhor Marcelo Duarte Monteiro, expressou sua anuência com todas as informações prestadas, aprovando o aludido Termo de Referência e a continuidade do feito, com a conversão da modalidade licitatória, sem qualquer amparo em alguma justificativa técnica ou parecer da Assessoria Jurídica¹⁴.

40. Acerca desse tópico em particular, a Unidade Instrutiva especializada deste Tribunal assinalou que, embora a abertura da licitação e o cancelamento perfizem atos discricionários do Gestor Público, ambas decisões necessitam ser regularmente materializadas, mediante ato jurídico próprio, com a devida fundamentação.

41. Desse modo, os Auditores enfatizaram a inexistência do cancelamento expresso do Pregão Presencial 05/2017 e a falta da demonstração dos motivos técnicos-

¹³ Fls. 29 a 31 do Anexo 13 da documentação encaminhada junto com o Ofício 585/2018/GS/SINFRA (Documento Digital 171182/2018).

¹⁴ Fls. 32 do Anexo 13 da documentação encaminhada junto com o Ofício 585/2018/GS/SINFRA (Documento Digital 171182/2018).



jurídicos correspondentes à extinção do certame ou a sua conversão na modalidade RDCI, já que o ato emitido pela Secretaria Adjunta de Administração, em 06.06.2017, apenas havia revogado o aviso da publicação daquela licitação¹⁵.

42. Por esse motivo, destacaram também que, com base na decisão do Gestor da Pasta, o processo do RDCI tramitou dentro do procedimento licitatório Pregão Eletrônico, autuado sob o número 249909/2017.

43. Já, no tocante às planilhas orçamentárias que subsidiaram a abertura desse novo procedimento de contratação (RDCI 01/2017), a Equipe Técnica assinalou a majoração injustificada da estimativa dos valores dos Kits de Transposição, em contraposição ao decréscimo dos quantitativos inicialmente previstos, **pois, enquanto no Pregão 05/2017 se conjecturou a aquisição de 525 Kits, com custo total de R\$ 201.053.760,37, no RDCI 01/2017 a previsão inicial ficou limitada a 300 Kits, no valor de R\$ 200.525.500,53.**

44. Acerca dessa constatação, colacionou-se o seguinte quadro:

RDCI 01/2017		
LOTE	QUANTIDADE DE KITS	VALOR GLOBAL
01	90	R\$ 60.136.419,53
02	120	R\$ 80.252.661,31
03	90	R\$ 60.136.419,53
TOTAL	300	R\$ 200.525.500,53
PREÇO MÉDIO PARA OS 300 KITS		R\$ 668.418,33

(Tabela elaborada pela Unidade Instrutiva especializada – fls. 15, do Relatório Técnico Preliminar)

45. Quanto a esses valores, impende explicar que, posterior à publicação do instrumento convocatório do certame, a Administração assinalou a correção dos montantes elencados naquele quadro, conforme resposta dada, em 23.03.2018, aos questionamentos formulado pela empresa Ecopontes Sistemas Estruturar Sustentáveis Ltda. ME, razão porque **houve a revisão dos numerários elencados nas planilhas**

15 Fls. 15 do Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital 84511/2018).

C:\Users\Raphael\AppData\Local\Temp\8B237364462427EC949A700DCED63123.odt



orçamentárias, com a correção do valor contratual de 300 Kits para R\$ 202.352.323,62¹⁶.

46. E, ainda sobre essa retificação, consta nos autos a cópia do e-mail encaminhado, em 23.01.2018, pelo Senhor Roger Veloso, Responsável do Consórcio Via MT, por meio do qual remete aos Senhores Rogério Sebastião Magalhães e José Carlos Ferreira da Silva, bem como às Senhoras Samara Brant Ferreira e Joseane Alonso de Oliveira, a minuta de resposta àquela impugnação, relacionando a atualização dos numerários com uma nova tabela¹⁷, nos seguintes moldes:

Roger Veloso (Via MT) <roger@consorcioviamt.com.br> 23 de janeiro de 2018 14:01
Para: ROGÉRIO SEBASTIÃO MAGALHÃES <rogeriomagalhaes@sinfra.mt.gov.br>
Cc: JOSE CARLOS FERREIRA DA SILVA <josesilva@sinfra.mt.gov.br>, SAMARA BRANT Ferreira <samaraferrera@sinfra.mt.gov.br>, JOSEANE ALONSO DE OLIVEIRA <joseaneoliveira@sinfra.mt.gov.br>

Prezado Sr. Rogério Sebastião Magalhães,

Em resposta à vossa solicitação, segue minuta de resposta à **IMPUGNAÇÃO AO EDITAL RDC 01/2017**, referente a **qualificação técnica** - somatório de atestados, bem como da **necessidade de ajustes nas planilhas orçamentárias**, conforme reunião realizada na sala de licitação.

Ressalto que quanto ao valor total do Edital, o mesmo deverá ser corrigido para: **R\$ 202.352.323,62**, conforme arquivos anexos atualizados que deverão ser retificados nos arquivos divulgados no site e no processo.

	atualização 18/01
LOTE 1	60.658.369,03
LOTE 2	81.035.585,56
LOTE 3	60.658.369,03
EDITAL	202.352.323,62

47. Outro fato importante exposto nesta Representação de Natureza Interna, sublinhou que o início do procedimento RDCI 01/2017 ocorreu mesmo com a falta da indicação dos locais onde seriam executados os serviços, de uma planilha orçamentária específica por Kit de Transposição e, também, da ART do técnico responsável pela

¹⁶ Fls. 14 a 16, Documento Digital 74179/2018.

¹⁷ Fls. 23, Documento Digital 74179/2018.

C:\Users\Raphael\AppData\Local\Temp\8B237364462427EC949A700DCED63123.odt



emissão das planilhas orçamentárias e do anteprojeto, que, inclusive, carecia da devida adequação.

48. De igual modo, ressaltou-se que, apesar de terem sido identificados documentos mencionando a competência de uma suposta "equipe técnica da SINFRA" designada para análise e condução do processo de contratação, tanto nos autos do Pregão Eletrônico 05/2016 como no RDCI 01/2017 não se constatou tal participação, mas apenas a continuidade daquele procedimento com a anuência do Secretário Adjunto de Logística da SINFRA/MT e do Responsável Legal do Consórcio Via MT, Senhores Rogério Ribeiro Arias e Roger Gama Veloso, respectivamente¹⁸.

49. A respeito desse ponto específico, a Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia chamou a atenção para existência de uma espécie relação pessoal entre os mencionados agentes, que, por força do Contrato 70/2016 celebrado entre a SINFRA/MT e o Consórcio Via MT, deveria ter sido procedida de maneira formal e institucional, com a apresentação de dados capazes de evidenciar os envolvidos na elaboração de todos documentos, contemplando assinaturas e, de preferência, em papel timbrado do ente contratado, além das respectivas ARTs de autoria, como fora feito em outro procedimento licitatório promovido pelo órgão (RDCI 01/2018).

50. Por meio de "print screen", os Auditores demonstraram que, apesar de vários documentos pertinentes à abertura do RDCI 01/2017 terem sido carimbados como "sem efeito"¹⁹, com anotação da numeração dos processos e assinatura desprovida de identificação, a Superintendência de Aquisições e a Assessoria Jurídica atestaram a conformidade de tais informes.

51. No tocante aos termos editalícios do RDCI 01/2017, a Unidade Instrutiva relatou, inicialmente, que, mesmo sem transparecer quais seriam os locais exatos onde ocorreriam as execuções dos serviços, a Administração consignou exigência pertinente à apresentação de uma declaração dada pelas licitantes, a qual deveria informar o conhecimento delas sobre aquelas localidades (item 25 – DA VISITA AO LOCAL DOS

¹⁸ Como se verifica do "print screen" exposto nas fls. 16, do Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital 84511/2018).

¹⁹ Fls. 19 do Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital 84511/2018) e documentação encaminhada junto com o Ofício 585/2018/GS/SINFRA (Documento Digital 171182/2018).

C:\Users\Raphael\AppData\Local\Temp\8B237364462427EC949A700DCED63123.odt



SERVIÇOS E INFORMAÇÕES TÉCNICAS), além de outros requisitos excessivos para qualificação técnico-operacional (itens 14.14.3, 14.14.4, 14.14.5 e 14.14.6).

52. Com idêntico raciocínio, noticiou o descumprimento da Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93), visto que, após a emissão do primeiro parecer da Assessoria Jurídica sobre os termos do edital do certame, o instrumento convocatório sofreu expressivas alterações²⁰, que, mesmo em momento posterior, quando demandado pela Coordenadoria de Aquisições e Licitações da SUAL/SINFRA, não foram devidamente analisadas.

53. Sobre o referido parecer, constante nas fls. 608 à 614 do procedimento licitatório, os Auditores expuseram também, que, conquanto se verificasse a consignação da limitação do exame apenas sobre a documentação inserida nas fls. 242 à 607, o Assessor Jurídico pontuou a existência de um suposto atesto da conformidade do anteprojeto, lançado nas fls. 1.107 pelo Secretário Adjunto de Logística, Senhor Marcos Catalano Corrêa.

54. Como descrito no Relatório Técnico Preliminar²¹, apesar das fls. 1.107 contemplar apenas a impugnação feita pela empresa Ecopontes, tal fato consubstanciou o despacho do Gestor da Pasta, que homologou aquele parecer e, por conseguinte, autorizou a continuidade do trâmite do processo licitatório na modalidade RDCI (fls. 615 e 616 dos autos do Processo SINFRA/MT 249909/2017).

55. Segundo a Equipe Técnica especializada deste Tribunal, analisando toda documentação do certame encaminhada a este Tribunal, não se constatou o informe ou a manifestação emitida pelo Senhor Marcos Catalano Corrêa, Secretário Adjunto de Obras, tampouco que o processo de contratação tenha tramitado no setor de sua responsabilidade.

²⁰ Como se verifica do quadro comparativo exposto nas fls. 23, do Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital 84511/2018).

²¹ Conforme “*prints screen*” colacionados nas fls. 25 e 26, do Relatório Técnico Preliminar (Documento Digital 84511/2018).

C:\Users\Raphael\AppData\Local\Temp\8B237364462427EC949A700DCED63123.odt



56. Além desses aspectos, cabe repisar o diagnóstico pertinente a outras incongruências relevantes encontradas no RDCI 01/2017, que, comprovadamente, atentaram contra o regramento vigente, as quais, em síntese, descreve-se a seguir:

57. a) O encaminhamento à Comissão de Licitação, designada mediante Portaria 048/2017, das informações sobre o RDCI 01/2017, após a emissão do parecer jurídico dado pela Assessoria Jurídica;

58. b) A emissão de decisão pelo Secretário da Pasta, Senhor Marcelo Duarte Monteiro, desprovida de qualquer análise jurídica, autorizando o prosseguimento do processo licitatório sem pesquisa de demanda, mesmo após a solicitação da Superintendência de Aquisições e Licitações (SUAL/SINFRA), que apontou tal necessidade diante da possibilidade de adesão a Ata de Registro de Preços por outros órgãos da Administração Pública;

59. c) A previsão na minuta do contrato do valor total licitado pela SINFRA/MT, ou seja, 100% do objeto, a despeito da contratação por meio de Sistema de Registro de Preços;

60. d) A constatação de interferências do Senhor Roger Gama Veloso, Representante Legal do Consórcio VIA MT, de forma não institucional, via mensagens de e-mail, discutindo alterações dos termos editalícios, mesmo depois da divulgação do Edital da RDCI 01/2017, com a Senhora Samara Brant Ferreira, Superintendente de Aquisições e Licitações;

61. e) A identificação do encaminhamento, via e-mail, para uma pessoa alheia ao processo licitatório, da minuta de resposta às impugnações feitas pelas licitantes ao Edital do RDCI 01/2017, a qual não havia sido remetida à área técnica da SINFRA/MT, tampouco à Assessoria Jurídica do órgão;

62. f) A juntada de novas planilhas de composição de custos, sem qualquer manifestação da Equipe Técnica da SINFRA/MT, da Comissão de Licitação ou da anuência da Assessoria Jurídica;



63. g) A ausência de dados capazes de revelar a autoria de diversas planilhas orçamentárias utilizadas pela SINFRA/MT para justificar a contratação das 300 pontes, com valor total estimado em R\$ 202.352.323,62, as quais, inclusive, encontram-se sem o amparo da correspondente Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

64. h) A identificação de várias alterações dos termos editalícios, desprovida de manifestação técnica ou jurídica, bem como a ausência de resposta aos questionamentos formulados pelas empresas Arteleste Construções, Construtora Itamaracá Ltda. e SOFTEF Engenharia, além da substituição indevida de páginas nos autos do processo licitatório;

65. i) A apuração de exigências excessivas e desproporcionais para comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, bem como a limitação injustificada do número de atestados, em no máximo três;

66. j) A constatação apenas da relação de municípios onde supostamente seriam executados os Kits de Transposição de Obstáculos, sem qualquer indicação exata dos locais ou da quantidade de Kits para cada localidade, não obstante a exigência contida nas cláusulas editalícias, concernente ao conhecimento pleno pelas licitantes das peculiaridades dos trabalhos;

67. k) O diagnóstico da incompatibilidade do uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) para contratação de obras, utilizando o regime integrado de execução (RDCI), em face da necessidade da elaboração do projeto de referência padronizado, básico ou executivo, bem como a **ocorrência de sobrepreço na ordem de R\$ 58.689.341,64.**

68. Quanto a esse sobrepreço, faz necessário salientar que o cálculo utilizado pelos Auditores teve como parâmetro os valores estimados no recente procedimento licitatório RDC Presencial 02/2018 feito pela própria SINFRA/MT, cujo objeto fixou a construção de duas pontes em concreto sobre o Córrego Ribeirão do Lipa, com área total de 1.080m², no preço de R\$ 4.150,69/m² de ponte (OEA – Obra de Arte Especial), o qual se encontra em consonância com a cotação referencial do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), na ordem de R\$ 4.080,20/m².



69. Posto isso, a título de conhecimento, colaciona-se o seguinte quadro comparativo elaborado pela Unidade Instrutiva, a respeito do diagnóstico atinente ao sobrepreço:

	Comprimento (m)	R\$	RDC1 01/2017 (R\$/m ²)	RDC 02/2018 (R\$/m ²)	Sobrepreço (R\$/m ²)	Área da Ponte (m ²)	Quantidade	Área Total (m ²)	Sobrepreço Total (R\$)
Ponte (largura 6m)	6,00	411.239,86	11.423,33	4.150,69	7.272,64	36,00	35,00	1.260,00	9.163.526,40
Ponte (largura 6m)	9,00	450.526,92	8.343,09	4.150,69	4.192,40	54,00	41,00	2.214,00	9.281.973,60
Ponte (largura 6m)	12,00	502.164,53	6.974,51	4.150,69	2.823,82	72,00	48,00	3.456,00	9.759.121,92
Ponte (largura 6m)	15,00	548.859,37	6.098,44	4.150,69	1.947,75	90,00	51,00	4.590,00	8.940.172,50
Ponte (largura 6m)	18,00	631.021,81	5.842,79	4.150,69	1.692,10	108,00	49,00	5.292,00	8.954.593,20
Ponte (largura 6m)	21,00	689.542,84	5.472,56	4.150,69	1.321,87	126,00	41,00	5.166,00	6.828.780,42
Ponte (largura 6m)	24,00	762.304,91	5.293,78	4.150,69	1.143,09	144,00	35,00	5.040,00	5.761.173,60
									58.689.341,64

(Tabela elaborada pela Unidade Instrutiva especializada – fls. 74, do Relatório Técnico Preliminar)

70. Pois bem, preliminarmente, a fim de assegurar a melhor compreensão da minha linha de raciocínio defendida na decisão que concedeu a tutela de urgência pleiteada nesta Representação de Natureza Interna, entendo pertinente expôr alguns aspectos iniciais, intrínsecos ao meu posicionamento acerca das Medidas Cautelares nos processos de Controle Externo.

71. Dito isso, cumpre-me esclarecer, como primeiro ponto, que, a despeito da verificação de algumas similitudes com as regras inerentes ao Processo Civil e Penal²², nos processos em trâmite nos Tribunais de Contas não se verifica a existência propriamente dita dos conflitos de interesses entre partes processuais formalmente constituídas ou, melhor dizendo, personagens de uma relação processual, tampouco se visualiza a formação da lide representada pela resistência ou oposição à determinada pretensão²³.

22 GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. Direito processual civil esquematizado. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2012, p.38 a 39: “*Existe uma teoria geral do processo que estuda os princípios e institutos fundamentais da ciência processual, aplicáveis ao processo civil, ao penal, ao trabalhista, ao tributário, etc. Os institutos fundamentais (jurisdição, ação, defesa e processo) e os princípios estruturais (devido processo legal, isonomia, contraditório) são os mesmos. A diferença maior entre os diversos subgrupos está na pretensão posta em juízo.*” (Grifou-se).

23 DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. Sistema normativo do Código de Processo Civil e teoria processual constitucional. Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro. Belo Horizonte, ano 17, n. 65, jan./mar. 2009: “*Nitidamente influenciado pela doutrina de Carnelutti, José Frederico Marques disserta sobre a pretensão e seus fundamentos, afirmando: ‘A lide resulta de uma pretensão insatisfeita. Pretensão é o ato jurídico, isto é, declaração de vontade em que se formula, contra outro sujeito, determinada exigência. E a pretensão se torna*



72. Como bem explica o Conselheiro Luiz Henrique Lima²⁴, nos processos de Controle Externo não existe duas partes em litígio, mas sim uma relação formada entre o responsável pela administração ou guarda dos recursos públicos, sob quem recai o dever constitucional de prestar contas, e o órgão técnico constitucionalmente incumbido para produzir um juízo especializado acerca desta prestação, o qual também detém a competência para fiscalizar e avaliar os atos de gestão, sob o crivo dos vetores da legalidade, legitimidade e economicidade, tendo como enfoque os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais.

73. Consubstanciando esse posicionamento, trago à baila o entendimento doutrinário de Paulo Antônio Fiuza Lima²⁵:

Reza o Parágrafo único do art. 70 da Carta Magna que “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária”. Este comando evidencia a obrigatoriedade da constituição de processo de contas por iniciativa do ente, pessoa física ou jurídica, que, de alguma forma, tornou-se responsável pela gestão de recursos de origem federal. Deriva também deste parágrafo que não cabe aos órgãos fiscalizadores comprovarem a má aplicação dos recursos com vistas à imputação de responsabilidades contra o mau gestor. Compete sim ao responsável comprovar, por todos os meios estatuídos na legislação, que os recursos públicos foram corretamente utilizados em conformidade com a previsão da lei orçamentária ou nos termos de convênios que autorizaram a sua descentralização e que disciplinaram a sua aplicação. Vê-se, portanto, a não pertinência das figuras convencionais de autor e réu na relação processual em processos de contas. Outra característica que distingue o processo no Tribunal de Contas daqueles processos regidos pelo código do processo civil ou pelo código do processo penal consubstancia-se na faculdade do tribunal administrativo poder agir de ofício, sem

insatisfeita, quando, por qualquer motivo, a exigência fica sem atendimento. Razão da exigência ou da pretensão é o conjunto de motivos em que esta se funda, denominando-se questão ao motivo controvertido. Questão, portanto, é razão controvertida.’ Após tecer estas considerações sobre a pretensão, José Frederico Marques considera que a ação ‘consiste no direito de pedir a tutela jurisdicional do Estado, para ser atendida uma pretensão insatisfeita.’” (Grifou-se).

24 LIMA, Luiz Henrique. A singularidade do processo de controle externo nos Tribunais de Contas: similaridades e distinções com os processos civil e penal. Revista Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. 12ª edição.

25 LIMA, Paulo Antônio Fiuza. O Processo no Tribunal de Contas da União: Comparações com o processo civil – independência e autonomia do órgão para o levantamento de provas em busca da verdade material. Trabalho acadêmico obtido na biblioteca digital do Tribunal de Contas da União: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-processo-no-tribunal-de-contas-da-uniao-comparacoes-com-o-processo-civil-independencia-e-autonomia-do-orgao-para-o-levantamento-de-provas-em-busca-da-verdade-material.htm>> (acesso em 22/05/2018);

C:\Users\Raphael\AppData\Local\Temp\8B237364462427EC949A700DCED63123.odt



precisar ser provocado por terceiros interessados em causas de direitos disponíveis ou mesmo indisponíveis. (...) A faculdade da Corte de Contas de poder agir por livre iniciativa não exclui a possibilidade de ela ser provocada por terceiros para que atue em causas em que existam indícios de ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; ou de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao erário; ou mesmo de ameaça a direito subjetivo daquele cujos atos de gestão acarretou a abertura do processo. Esta provocação por terceiros consubstancia-se por meio de denúncias e de representações que, uma vez autuadas, passam a ter o mesmo tratamento dado aos processos de fiscalização. (Grifou-se).

74. E, nessa esteira, vale dizer que a finalidade dos processos de Controle Externo está adstrita ao própria formação do Estado de Direito²⁶, porquanto, mediante o exercício das atividades desenvolvidas pelos Tribunais de Contas, há a fiscalização tanto do cumprimento do regramento vigente, da observância aos princípios explícitos e implícitos decorrentes do ordenamento jurídico como, também, da instrumentalização do axioma relativo ao dever de prestar contas, o qual, a partir da Constituição Federal de 1988, adquiriu status de princípio sensível (artigo 70, parágrafo único, CF/88), consagrando um importante mecanismo de transparência dos gastos e de controle do gerenciamento, não apenas da arrecadação de dinheiros ou da realização de despendidos, mas, principalmente, da guarda e administração do patrimônio.

75. Até por esse motivo, que, atualmente, tal ônus é representado pelo termo “*accountability*”²⁷, oriundo dos países anгло-saxões, o qual tem como corolário a adoção

26 LIMA, Luiz Henrique. A singularidade do processo de controle externo nos Tribunais de Contas: similaridades e distinções com os processos civil e penal. Revista Técnica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. 12ª edição: “*Sendo o controle externo independente, uma peça estrutural indispensável na organização do Estado Democrático, o conhecimento pela cidadania e pelos gestores públicos dos fundamentos do controle externo e das normas constitucionais e legais relativas aos Tribunais de Contas e fundamental para o aprimoramento da qualidade da gestão pública e o fortalecimento da democracia.*”

27 WILLEMANN, Mariana Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil, in RDA – Revista de Direito Administrativo, v. 263, mai/ago. 2013. Rio de Janeiro: FGV, p. 232: “*Apesar de inexistir consenso teórico a respeito do seu conceito, para os fins propostos neste trabalho, ABORDA-SE A 'ACCOUNTABILITY' NO SETOR PÚBLICO COMO A CAPACIDADE LEGAL OU POLÍTICA DE SE ASSEGURAR QUE OS AGENTES PÚBLICOS, ELEITOS OU NÃO, SEJAM RESPONSÁVEIS E RESPONSÍVOS EM SUA ATUAÇÃO, SUJEITANDO-SE A EXIGÊNCIAS DE JUSTIFICAÇÃO E INFORMAÇÃO AOS DESTINATÁRIOS ACECA DE SUAS POSTURAS E DAS DECISÕES QUE ADOTAM E, IGUALMENTE, SUBMETENDO-SE A JULGAMENTOS EM DECORRÊNCIA DE SUA BOA PERFORMANCE OU EM VIRTUDE DE DESVIOS OU MÁS CONDUTAS, CULMINANDO COM A APLICAÇÃO DE SANÇÕES (que pode ser resultados eleitorais adversos ou sanções legalmente previstas).*” (Grifou-se).



da forma republicana expressa na Magna Carta, como já assinalava os ensinamentos do Ministro Carlos Ayres Britto²⁸:

*Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. **POIS, NUMA REPÚBLICA, IMPÕE-SE RESPONSABILIDADE JURÍDICA PESSOAL A TODO AQUELE QUE TENHA POR COMPETÊNCIA (E CONSEQUENTE DEVER) CUIDAR DE TUDO QUE É DE TODOS, ASSIM DO PRISMA DA DECISÃO COMO DO PRISMA DA GESTÃO.** E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possível. (Grifou-se).*

76. Frente a essas considerações, entendo que as medidas cautelares exaradas pelos Tribunais de Contas, no desempenho de suas atividades, guardam profunda relação com o deferimento implícito, dado pela norma constitucional, de mecanismos capazes de salvaguardar tanto o exercício do seu ministério como a própria finalidade pretendida nos processos de Controle Externo, o que, novamente, traz à tona certa distinção com a aplicação das normas de processo civil no âmbito do Poder Judiciário, onde o escopo da apreciação da tutela se centraliza na garantia do resultado útil/eficaz do processo ou na satisfação do direito da parte no plano fático²⁹.

77. Assim, no caso em voga, observo que a avaliação do "*fumus boni juris*" e do "*periculum in mora*", previstos nos artigos 300 e 301 do Código de Processo Civil³⁰, está atrelada ao poder geral de cautela oriundo da aplicação da teoria dos poderes implícitos, cujos alicerces se encontram amparados na doutrina construída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América, no *Leading Case McCulloch vs. Maryland* (1819), por meio

28 BRITTO, Carlos Ayres. O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas, in O novo Tribunal de Contas – órgão Protetor dos Direitos Fundamentais. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 73-74.

29 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil – Volume único. 8ª ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016. p.427 e 428: “Não há dúvida de que em termos procedimentais o novo diploma legal aproximou de forma significativa as duas espécies de tutela de urgência. A natureza jurídica, entretanto, não pode ser definida pela vontade do legislador, restando inalterada a distinção entre a tutela cautelar como garantidora do resultado útil e eficaz do processo e a tutela antecipada como satisfativa do direito da parte no plano fático. A lição de que a tutela cautelar garante e a tutela antecipada satisfaz seria suficiente para não confundir essas duas espécies de tutela de urgência. Ainda que não se pretenda confrontar essa distinção, é importante observar que a distinção entre garantia e satisfação não é tão simples como num primeiro momento pode parecer. (...) A tutela cautelar garante para satisfazer e a tutela antecipada satisfaz para garantir. O objeto da tutela cautelar é garantir o resultado final do processo, mas essa garantia na realidade prepara e permite a futura satisfação do direito.”

30 Código de Processo Civil: “Art. 300. **A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.** (...) Art. 301. **A tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante** *arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra medida idônea para ASSEGURAÇÃO DO DIREITO.*” (Grifou-se).



do qual se reconheceu o deferimento implícito a determinado órgão estatal, dos meios necessários à integral realização dos fins que lhe foram atribuídos.

78. Sobre esse tema, é válido lembrar que tal concepção acerca da matéria se encontra plenamente consolidada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se verifica do trecho extraído do voto do Ministro Gilmar Mendes, Relator do Mandado de Segurança 33.092/DF:

Quanto ao mérito, não há que se falar em ilegalidade ou abuso de poder em relação à atuação do TCU que, ao determinar a indisponibilidade dos bens, agiu em consonância com suas atribuições constitucionais, com disposições legais e com a jurisprudência desta Corte. Em primeiro lugar, verifico que o ato impugnado – inclusive no que tange à ordem cautelar de indisponibilidade de bens – está inserido no campo das atribuições constitucionais de controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União (art. 71, CF/88), pois são investigadas possíveis irregularidades, apontadas pelo Ministério Público junto ao TCU, quanto à operação de compra da refinaria mencionada. Nesse ponto, vale destacar que a jurisprudência desta Corte reconhece assistir ao Tribunal de Contas um poder geral de cautela, que se consubstancia em prerrogativa institucional decorrente das próprias atribuições que a Constituição expressamente outorgou à Corte de Contas para seu adequado funcionamento e alcance de suas finalidades. É o que restou consignado por esta Corte, por exemplo, no julgamento do MS 24.510/DF, Plenário, rel. min. ELLEN GRACIE, DJ, 19.03.2004. Nesse julgado, o ministro Celso de Mello acentuou, com propriedade, a importância da legitimidade constitucional dada ao TCU para adotar medidas cautelares destinadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, de modo a permitir que possam ser neutralizadas situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário. (...) Esse entendimento tem sido reafirmado por este Tribunal em reiteradas decisões que envolvem, em maior ou menor medida, a discussão cautelar e meritória da abrangência do poder geral de cautela do TCU, a saber: MS 23.983, rel. min. Eros Grau, DJ 30.08.2004; MS 26.263 MC/DF, proferida pela ministra Ellen Gracie no exercício da Presidência (RISTF, art. 13, VIII), DJ 02.02.2007; MS 25481 AgR/DF, rel. min. Dias Toffoli, 1ª Turma, DJe 25.10.2011). Também, colhe-se da jurisprudência do STF entendimento de que é possível, ainda que de forma excepcional, a concessão, sem audiência da parte contrária, de medidas cautelares, por deliberação fundamentada do Tribunal de Contas, sempre que necessárias à neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou à garantia da utilidade prática de suas deliberações finais. E que tal situação não viola, por si só, o devido processo legal. (Grifou-se).



79. Friso, portanto, que, embora se denomine a presente fase processual como de cognição sumária ou superficial, em virtude da profundidade do exame das alegações formuladas para calçar o pedido da Medida Cautelar, sob a ótica da probabilidade ou da aparência dessas informações, **o relatório produzido pela Unidade Instrutiva especializada deste Tribunal demonstra fortes indícios das impropriedades nele noticiadas, mediante vasta documentação anexa, o que consagra, ao meu ver, o requisito pertinente à probabilidade do direito (*fumus boni juris*).**

80. Já, quanto ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, minha conclusão está assentada, primeiramente, na natureza jurídica do ato de suspensão do RDCI 01/2017, circulado no Diário Oficial do Estado de Mato Grosso, em 24.04.2018, o qual tem como característica principal a precariedade e a falta de estabilidade de uma decisão estritamente discricionária da Administração.

81. E, sob esse prisma, chamo a atenção para inércia do Gestor da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística, que mesmo após o recebimento da Notificação Recomendatória 002/2018 expedida pela 11ª Promotoria de Justiça, em 02.04.2018, a qual recomendou a imediata suspensão do certame, estabelecendo o prazo de 24 horas para resposta, apenas optou por suspender o procedimento RDCI 01/2017 no dia 25.04.2018.

82. Aliás, cabe ressaltar que, em decorrência dessa omissão, o membro do Ministério Público Estadual ingressou com pedido de auditoria neste Tribunal, mediante Ofício 171/2018/11ªPJDPPA encaminhado em 04.04.2018, expondo a necessidade de uma análise técnica para instrução do Procedimento Preparatório de Inquérito Civil SIMP 000294-023/2018 – Portaria 008/2018.

83. Ainda, configurando um segundo aspecto pertinente ao *periculum in mora*, entendo que a concessão da Medida Cautelar, neste caso em apreço, está umbilicalmente ligada à efetividade da competência fiscalizatória e judicante desempenhada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, no exercício do Controle Externo, o que independe de expectativas sobre uma atuação incerta do órgão fiscalizado.



84. Isso porque, como já bem explicado anteriormente, a minha conclusão acerca da concessão da medida suscitada na presente Representação de Natureza Interna, decorre da necessidade de **salvaguardar o erário, neutralizando de forma imediata quaisquer possibilidades de lesividade ao interesse público**, mediante a adoção de mecanismos capazes de assegurar o real alcance das finalidades constitucionais outorgadas aos Tribunais de Contas, **a despeito da fase inicial em que se encontra o certame RDCI 01/2017, da ausência de realização de pagamentos e da referência no diagnóstico da Equipe Técnica quanto à ocorrência apenas de sobrepreço e não de superfaturamento.**

DECLARAÇÃO DO VOTO

85. Dessa forma, tendo como base a previsão contida no artigo 1º, §2º, e nos artigos 38 e 82 da Lei Complementar 269/2007 e, também a prescrição regimental dos artigos 297 e seguintes da Resolução Normativa TCE-MT 14/2007, **DETERMINEI, como Medida Cautelar**, a imediata notificação do Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística, Senhor Marcelo Duarte Monteiro, para que **mantenha a suspensão de qualquer ato tendente à continuidade do procedimento licitatório RDCI 01/2017**, formulado para registro de preço de serviços especializados na elaboração de projetos de engenharia e fornecimento de Kits de Transposição de obstáculos de estabelecimentos de acessos, até que seja feito o julgamento do mérito da presente Representação de Natureza Interna.

86. Na oportunidade, **ADVERTI** o Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística, Senhor Marcelo Duarte Monteiro, que, diante da hipótese de desobediência, estará sujeito à multa prescrita nos termos do artigo 75, IV, da citada Lei Complementar 269/2007.

87. **DETERMINEI ainda, a citação** do referido Secretário de Estado, bem como das Senhoras Samara Brant Ferreira e Marciane Prevedello Curvo, além dos Senhores Isaac Nascimento Filho, Rogério Ribeiro Arias, Marco Antonio Fonseca, Jorge William Corrêa Moreira e José Ricardo Elias, respectivamente, Superintendente de Aquisições e



Licitações, Secretária Adjunta de Administração Sistêmica, Analista de Desenvolvimento Econômico e Social, Secretário Adjunto de Logística, Superintendente de Parcerias Regionais e Assessores Jurídicos do órgão, encaminhando-lhes cópia integral desta Representação de Natureza Interna, a fim de que se assegure o direito de defesa sobre os fatos apontados no Relatório Técnico Preliminar, no prazo de 15 dias, como determina o artigo 61, §2º da Lei Complementar 269/2007.

88. De igual modo, **ALERTEI** os responsáveis de que o silêncio deles implicará na declaração de revelia para todos os efeitos legais, como prevê o artigo 6º, parágrafo único da Lei Complementar 269/2007.

89. Em tempo, **DETERMINEI** ao Setor competente deste egrégio Tribunal de Contas que efetuasse a remessa da cópia dos autos ao gabinete do Promotor de Justiça Mauro Zaque de Jesus, ante a solicitação de auditoria feita mediante Ofício 171/2018/11ªPJDP/PPA/SIMP.

90. E, atentando aos postulados da economia e celeridade processual, **DETERMINO**, nesta oportunidade, que também seja feita a remessa da cópia dos autos à Controladoria Geral do Estado de Mato Grosso (CGE/MT), para conhecimentos e adoção das providências que entender necessárias.

91. Ante o exposto, em consonância com o Parecer 1.747/2018 do Ministério Público de Contas, nos termos do artigo 82, parágrafo único, da Lei Complementar 269/2007, e dos artigos 79, III, e 297, da Resolução Normativa TCE-MT 14/2007, submeto à homologação deste Egrégio Plenário a Medida Cautelar em referência, adotada em desfavor da Secretaria de Infraestrutura e Logística do Estado de Mato Grosso (SINFRA/MT).

92. É o voto que submeto à deliberação plenária.

Cuiabá, 13 de junho de 2018.



Tribunal de Contas
Mato Grosso
TRIBUNAL DO CIDADÃO

GABINETE DA CONSELHEIRA INTERINA

Jaqueline Jacobsen Marques

Telefone: (65) 3613-2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

TCE/MT

Fls. __20__

Rub. _rvl_

(assinatura digital)
JAQUELINE JACOBSEN MARQUES
Conselheira Interina
Relatora