



PROCESSO Nº : 52.731-9/2021, 6.723-7/2022 (apenso) e 16.586-7/2022 (apenso)
ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
PROCEDÊNCIA : PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ
UNIDADE : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

PARECER Nº 1.315/2023

REPRESENTAÇÕES DE NATUREZA EXTERNA. EXERCÍCIO DE 2021. GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO. AVALIAÇÃO DA DECISÃO PELA ALTERAÇÃO DO MODAL DE TRANSPORTE PÚBLICO (VLT – BRT). RDCi 047/2021 E CONTRATO Nº 052/2022. AUSÊNCIA DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. IRREGULARIDADES NÃO CONFIGURADAS. PARECER PELO INDEFERIMENTO DAS MEDIDAS CAUTELARES, IMPROCEDÊNCIA, RECOMENDAÇÕES E INSTAURAÇÃO DE PROCESSO FISCALIZATÓRIO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representações de Natureza Externa**¹, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Município de Cuiabá em face do Governo do Estado de Mato Grosso, visando impugnar atos da Administração Pública Estadual inerentes à implantação/contratação do modal de transporte público coletivo intermunicipal *Bus Rapid Transit – BRT*.

2. Os autos já aportaram neste *Parquet de Contas* em duas ocasiões, quando foram emitidos o **Parecer nº 4.707/2021**² e o **Parecer nº 3.380/2022**³, este último manifestando pelo reconhecimento da competência do Tribunal de Contas do Estado para fiscalizar os procedimentos administrativos, os recursos públicos aplicados e as políticas públicas desenvolvidas visando a alteração do modal de transporte público.

1. Documento Externo – Documento digital nº 118140/2021.

2. Parecer do Ministério Públ
co de Contas – Documento digital nº 201595/2021.

3. Parecer do Ministério Públ
co de Contas – Documento digital nº 177337/2022.

1ª Procuradoria do Ministério Públ
co de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br

1



3. O Acórdão nº 357/2022 - TP⁴, acolhendo, por unanimidade, o voto do Relator e acompanhando o parecer ministerial, fixou a competência desta Corte para decidir a presente demanda e decidiu pela adoção de medidas para solucionar a questão relativa à sobreposição de jurisdição com o Tribunal de Contas da União.

4. Ato contínuo, os autos foram encaminhados à **3ª Secretaria de Controle Externo**⁵, a qual, considerando já ter se manifestado preliminarmente pela improcedência⁶ da Representação e a juntada de novos documentos, sugeriu a remessa do feito à equipe técnica especializada na temática.

5. A equipe de auditoria da **Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura**⁷, por sua vez, manifestou-se pela adoção de medida cautelar para:

- i. determinar à Sinfra que não dê prosseguimento à execução do Contrato nº 052/2022, relativo à implantação do BRT e oriundo do RDCi nº 047/2021, sem a necessária Licença de Instalação do empreendimento, nos termos do art. 2º do Decreto Estadual nº 1.003/2021 c/c art. 10 da Lei nº 6.938/1981 e art. 8º, II, da Resolução CONOMA nº 237/1997.
- ii. superadas as questões de licenciamento ambiental, nos termos do item anterior, facultar à Sinfra prosseguir com a execução do Contrato nº 052/2022, oriundo do RDCi 047/2021, somente no que diz respeito à “elaboração de projetos básicos e executivos de engenharia, projetos de desapropriação, obtenção de licenças, outorgas, aprovações” até a decisão de mérito do presente processo.
- iii. determinar à Sinfra que, “por ocasião da entrega dos projetos básico e executivo”, exija “a apresentação do orçamento detalhado contendo descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como o detalhamento dos encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei 12.462/2011”.
- iv. determinar à Sinfra que, no prazo de 15 dias, sintetize e apresente a este Tribunal as seguintes informações básicas, com as respectivas memórias de cálculos e/ou fundamentação técnico-legal:
 - Cópia digital do processo administrativo que tratou da tomada de decisão para a escolha do BRT em detrimento do VLT;
 - Principais razões que levaram à alteração do modal de transporte de VLT para BRT, inclusive os pontos destacados no relatório da

4. **Acórdão** – Documento digital nº 179669/2022.

5. **Despacho do Secretário** – Documento digital nº 197614/2022.

6. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 169776/2021.

7. **Relatório Técnico Preliminar** – Documento digital nº 216671/2022.



Engenharia da Análise de Valor (EAV) da Sinfra;

- Valor atualizado, em reais, das obras de demolição/remoção das infraestruturas do VLT;
- Destinação do material demolido/removido;
- Valor atualizado, em reais, dos serviços já pagos na obra de implantação do VLT;
- Valor atualizado, em reais, necessário para a finalização da obra de implantação do VLT (incluído os trens e vagões);
- Valor atualizado, em reais, necessário para a realização da obra do BRT;
- Valor atualizado, em reais, necessário para aquisição dos ônibus destinados ao BRT;
- Valor estimado, em reais, da tarifa do VLT (parcela do usuário e eventual parcela subsidiada pela Administração);
- Valor estimado, em reais, da tarifa do BRT (parcela do usuário e eventual parcela subsidiada pela Administração);
- Valor atual, em reais, dos trens e vagões do VLT;
- Destinação dos trens e vagões do VLT;
- Destinação dos elementos da via permanente (trilhos, aparelhos de mudança de via, etc.) do VLT;
- Momento, em anos e meses, a partir da entrega do empreendimento, em que a vantajosidade da substituição do VLT por BRT passa a ser evidenciada, diante de eventual redução de custos operacionais e de eventuais ganhos por passageiro em tempos de viagem na mobilidade rodoviária;
- Resultado de eventual consulta à população estadual, especialmente aos cidadãos residentes nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande, acerca da questão relevante para o destino dos municípios, a saber, a implantação da grande obra transporte público coletivo intermunicipal na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá.

6. O Secretário de Controle Externo da Secex de Obras e Infraestrutura⁸, todavia, não ratificou a manifestação da equipe e sugeriu a improcedência da Representação Externa, nos seguintes termos:

- i. Indeferir a medida cautelar pleiteada no processo nº 165867/2022.
- ii. Recomendar à Sinfra que agilize a obtenção da Licença de Instalação do empreendimento, de modo a impedir futuros atrasos na execução.
- iii. Determinar à Sinfra que, “por ocasião da entrega dos projetos básico e executivo”, exija “a apresentação de orçamento detalhado contendo descrições, unidades de medida, quantitativos e preços

8. Despacho do Secretário – Documento digital nº 260827/2022.

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT
Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento dos encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei 12.462/2011”.

iv. Determinar a abertura de processo de auditoria referente ao RDCi Presencial nº 047/2021 e ao Contrato nº 052/2022.

v. Pela improcedência da presente RNE.

vi. Enviar os autos ao MPC para emissão de parecer, nos termos do Art. 199 da RN 16/2021 (RITCEMT).

vii. Pelo arquivamento do presente processo.

7. Vieram os autos para análise ministerial quanto aos pedidos **liminares**, bem como quanto ao **mérito** das Representações de Natureza Externa nº 527319/2021, nº 67237/2022 (apenso) e nº 165867/2022 (apenso).

8. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

9. Prefacialmente, é válido destacar, ainda que sinteticamente, o objeto de cada uma das representações externas unidas nos autos digitais em análise:

- **Processo nº 52.731-9/2021 (principal):** O Município de Cuiabá sustenta haver irregularidade na tomada de decisão para a escolha do BRT em detrimento ao VLT, argumentando que os dados técnicos para tal decisão seriam insubstinentes e superficiais, tendo em vista a ausência de projeto básico e projeto executivo da obra, bem como não ter sido considerado na alteração de modal o fato de inexistir a Licença Ambiental do empreendimento novo, ressaltando que a implantação do VLT estaria 60% (sessenta por cento) concluída, o que reforçaria a necessidade de a decisão pela alteração no modal de transporte para BRT estar devidamente embasada em dados robustos, seguros e precisos a fim de se evitar desperdício de dinheiro público.
- **Processo nº 6.723-7/2022 (apenso):** na mesma linha do município, o Simefre (Sindicato Interestadual da Indústria de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários) impugnou a viabilidade do modal BRT, alegando a ausência de

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br

4



vantajosidade, em razão dos valores já desembolsados na implantação do VLT; ausência de critérios técnicos e jurídicos na aferição do modal de transporte, incompatibilidade do objeto licitado com as premissas básicas de um projeto BRT e os problemas enfrentados pelo modal BRT no cenário brasileiro atual. Além disso, indicou supostas ilegalidades no instrumento convocatório que macularam todo o certame do BRT.

- **Processo nº 16.586-7/2022 (apenso):** o Executivo Municipal expôs que participaram do RDCI nº 047/2021 o Consórcio Mobilidade MT e o Consórcio Construtor BRT Cuiabá, sendo que o primeiro é constituído pela empresa Paulitec Construções Ltda e o segundo pela empresa Nova Engevix Engenharia e Projetos, as quais fariam parte do mesmo grupo econômico, uma vez que constituíram o Consórcio PN Príncipe para a execução da obra Portal do Príncipe no Estado do Espírito Santo, de modo que a situação “pode não retratar uma concorrência”. Além disso, disse que a empresa Nova Engevix constitui o grupo econômico da Concremat Engenharia e Tecnologia S.A., que possuiria relações “com o Chefe do Poder Executivo Estadual e familiares e/ou pessoas próximas, integrantes de seu grupo político, evidenciando possível conflito de interesse na hipótese bem como inobservância dos preceitos legais aplicáveis na espécie”.

10. Cumpre dizer que os pedidos liminares dos Representantes, pleiteados no processo principal e apenso nº 6.723-7/2022, já foram apreciados por meio do **Julgamento Singular nº 521/DN/2022⁹** e **Acórdão nº 267/2022 – TP¹⁰**, que negou provimento ao Recurso de Agravo em face do **Julgamento Singular nº 808/VAS/2021¹¹**, mantendo-se inalterados os termos da decisão agravada, diante da inexistência de elementos caracterizadores dos requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora que justificassem a adoção de medida cautelar no caso.

11. Sendo assim, o presente parecer ministerial se debruçará sobre o **pedido cautelar e de mérito constante no Processo nº 16.586-7/2022 (apenso)**, bem

9. **Decisão Singular** – Documento digital nº 124083/2022.

10. **Acórdão** – Documento digital nº 132260/2022.

11. **Decisão Singular** – Documento digital nº 174692/2021.

1ª Procuradoria do Ministério Públíco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



como sobre os demais pedidos, liminares e de mérito, inseridos pela equipe de auditoria no Relatório Técnico Preliminar da Secex de Obras e Infraestrutura em relação aos Processos nº 52.731-9/2021 (principal) e nº 6.723-7/2022 (apenso), todos estes ainda pendentes de apreciação pela Corte de Contas.

2.1. Da medida cautelar e mérito do Processo nº 16.586-7/2022 (apenso)

12. Trata-se de Representação de Natureza Externa acerca de supostas irregularidades no **RDCi nº 047/2021**, realizado pelo Poder Executivo de Mato Grosso, visando a contratação integrada de empresa para execução de serviços inerentes à implantação do corredor de transporte público (BRT), o qual contou com a participação de dois consórcios, constituídos pelas seguintes empresas:

CONSÓRCIO MOBILIDADE MT

- Paulitec Construções Ltda.
- Trail Infraestrutura Ltda.

CONSÓRCIO CONSTRUTOR BRT CUIABÁ

- Nova Engevix Engenharia e Projetos S/A
- Heleno & Fonseca Construtécnica S/A
- Cittamobi Desenvolvimento em Tecnologia Ltda.

13. Assim, com o lance final no valor de **R\$ 468.031.500,00**, sagrou-se vencedor do certame o **Consórcio Construtor BRT Cuiabá**, vindo a celebrar o **Contrato nº 052/2022**.

14. Com base nesse cenário, o representante suscita medida cautelar para suspender a execução do contrato, fundamentando seu pedido em duas teses, quais sejam:

(i) as empresas Paulitec Construções Ltda e Nova Engevix Engenharia e Projetos fazem parte do **mesmo grupo econômico**, já que constituíram o Consórcio PN Príncipe para a execução da obra Portal do Príncipe no Estado do Espírito Santo, o que pode descharacterizar a concorrência;

(ii) a empresa Nova Engevix Engenharia e Projetos integra o mesmo grupo econômico da empresa Concremat Engenharia e Tecnologia S.A., pertencente ao Sr.

1ª Procuradoria do Ministério Públco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



Fernando Robério Borges Garcia, pai do Deputado Federal Fábio Garcia, integrante do **grupo político** do Governador; ainda, a Concremat possui sociedade com a empresa Novo Norte Ambiental, Energia e Consultoria Ltda., de propriedade do Chefe do Executivo do Estado e **familiares**, já que o quadro societário é composto pela pessoa jurídica Advanced Investimentos e Participações S/A, cujo sócio-proprietário é o Sr. Fernando Garcia, e pela Mavi Engenharia e Construções Ltda., que tem como sócio-administrador a Sra. Virgínia Raquel Taveira e Silva Mendes Ferreira.

15. Nessa linha, diz que há afronta aos princípios da moralidade, impessoalidade e isonomia, interferindo diretamente na competitividade do certame, além de suposto conflito de interesse e inobservância dos preceitos legais dispostos no art. 9º, § 1º, e no art. 14, IV, ambos da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações).

16. Em **manifestação prévia**¹², o Exmo. Sr. Mauro Mendes, Governador do Estado, em relação à **existência de grupo econômico entre empresas concorrentes**, defendeu que “não há razão lógica para considerar como grupo econômico empresas que, no passado, se consorciaram para realizar escopo pré-definido”. Nessa linha, diz que o consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade (art. 278, § 1º, da Lei nº 6.404/76), extinguindo-se após atingir sua finalidade precípua.

17. Aduziu, ainda, que “o procedimento licitatório fora processado através do Regime Diferenciado de Contratações (Lei Federal nº 12.462/2011)”, razão pela qual a Nova Lei de Licitações não seria aplicada ao caso concreto por força do art. 191 c/c 193, II, da nova lei. Inobstante tal fato, aduziu que o inciso IV, do art. 14, da Lei nº 14.133/2021, “nada tem relação com o fato das empresas Paulitec Construções Ltda. e Nova Engevix Engenharia e Projetos terem se consorciado para execução das obras do Portal do Príncipe, realizada pelo Governo do Estado do Espírito Santo, haja vista que o dispositivo pressupõe favorecimento

12. Malote Digital – Documento digital nº 175781/2022 e seguintes.

1º Procuradoria do Ministério Públco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT
Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



provocado por agente público do órgão ou entidade licitante".

18. Em relação ao inciso V da Lei nº 14.133/2021, explicou que o normativo não fez "vedação expressa à participação de entidades que já se consorciaram, mas apenas daquelas que estão sob controle de outra". Além disso, expõe que são institutos distintos, conforme revela a Lei nº 6.404/1976. Assim, entende que, ainda que fosse aplicável a novel legislação, em nada impactaria no resultado do certame, haja vista que a entidade consorciada para determinado escopo não equivale à entidade controlada, controladora, coligada ou, necessariamente, componente de grupo econômico.

19. Quanto ao possível conflito de interesses decorrente da ligação das empresas com familiares ou pessoas próximas ao Chefe do Executivo, a defesa entende que o argumento vertido na inicial reluta em considerar que consórcios pretéritos caracterizam grupo econômico e parte de premissa equivocada de que pessoa que possui afinidade política com o Chefe de Estado caracteriza conflito de interesse apto a proibir a sua participação em licitação. Diz, também, que os documentos anexados à inicial apenas demonstram cadeias consorciais para a execução de determinados empreendimentos que não caracterizam grupo econômico.

20. Demonstra, ainda, que a legislação indicada pelo representante proíbe apenas que servidores ou dirigentes do órgão ou da entidade contratante participem dos certames, de modo que, ainda que a Nova Engevix e a Concremat compusessem grupo econômico, o que somente se admite como absurda hipótese, não haveria nenhuma vedação expressa à participação de pessoas com afinidade política com o Chefe do Poder Executivo em licitações.

21. Nesse sentido, conclui sua defesa dizendo que o vínculo político (se é que é existente), por si só, não pode servir de base para justificar o impedimento de participação de determinada pessoa em um certame licitatório, visto que: a) não há previsão expressa contida em lei quanto ao impedimento de participação de pessoa física ou de pessoa jurídica da qual seja integrante sócio que possua relação política

^{1º} Procuradoria do Ministério Públíco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT
Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



com membro da entidade promotora da licitação; b) não se pode presumir, sem qualquer ato ou fato objetivamente provado, a existência de vício no certame resultante de hipotética influência decorrente da relação política.

22. A Secex de Obras e Infraestrutura¹³, por sua vez, acolher a tese defensiva, explicando que ao RDCi aplicam-se as regras de vedação expressas no art. 36 da Lei nº 12.462/2011, que institui tal regime de contratação. Outrossim, diz que o próprio representante reconhece que o entendimento do Tribunal de Contas da União é no sentido de **inexistir vedação legal à participação de empresas do mesmo grupo econômico** no mesmo certame, fato que, por si só, não evidencia a plausibilidade do direito.

23. Quanto à segunda alegação (ligação das empresas com o gestor), esclarece que o cerne da questão consistiria em avaliar se a constituição de consórcio entre a Nova Engevix Engenharia e Projetos e Concremat Engenharia e Tecnologia S. A. (que não participou do RDCi nº 047/2021), por si só, implicaria na caracterização de grupo econômico, haja vista que a cadeia de relações apresentada pelo representante inicia-se com tal premissa.

24. Assim, considerado que a situação foi elucidada por meio dos arts. 278, §1º e 243, §§ 1º, 2º e 5º, a Lei nº 6.404/1976, os quais sinalizam que “a entidade consorciada para determinado escopo não equivale a entidade controlada, controladora, coligada ou, necessariamente, componente de grupo econômico”, afastando eventual vedação legal, a equipe técnica entendeu que **não se mantém, também, a afirmativa de possível conflito de interesses**.

25. Logo, concluiu que não restaram preenchidos os requisitos para a concessão da medida acautelatória, nos termos do art. 338 do Regimento Interno do TCE-MT (Resolução Normativa nº 16/2021) c/c art. 330 do Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015).

26. Passa-se à análise ministerial.

13. Relatório Técnico Preliminar – Documento digital nº 216671/2022.

¹³ Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT
Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



27. Conforme mencionado, inicialmente o representante alega que duas empresas concorrentes fariam parte de um mesmo grupo econômico, de modo que estariam impedidas de participar do certame, em razão da vedação prevista no **art. 14, V, da Lei nº 14.133/2021** (Nova Lei de Licitações), o qual dispõe que “não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente (...) empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si”.

28. Ocorre que o procedimento licitatório adotado para implementação do modal BRT foi o Regime Diferenciado de Contratação, o qual se regula por norma própria, qual seja Lei nº 12.462/2011, não havendo que se falar em aplicabilidade das normas gerais de licitações no caso, em especial a Nova Lei de Licitações, haja vista a vedação expressa de aplicação combinada de regramentos distintos.

29. Nesse contexto, veja o que dizem os artigos 3º, II, 191 e 193 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 3º Não se subordinam ao regime desta Lei:

(...) II - contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

Art. 191. Até o decurso do prazo de que trata o **inciso II do caput do art. 193**, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, **vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso**.

Parágrafo único. Na hipótese do caput deste artigo, se a Administração optar por licitar de acordo com as leis citadas no inciso II do caput do art. 193 desta Lei, o contrato respectivo será regido pelas regras nelas previstas durante toda a sua vigência.

Art. 193. Revogam-se:

I – os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;
II – a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os **arts. 1º a 47-A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011**, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei. (grifou-se)



30. Nos termos exigidos pela lei, o **Edital do RDCi nº 047/2021** indicou a legislação escolhida para reger o certame, veja:

PREÂMBULO

A **SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA - SINFRA**, localizada na Avenida Hélio Hermínio Torquato da Silva, s/n, Centro Político Administrativo, Cuiabá – MT, 78048-250, mediante a **COMISSÃO PERMANENTE** de Licitação, designada pela Portaria nº 051/2021/CGAB/SINFRA, de 27 de agosto de 2021, publicada no Diário Oficial do Estado DOE n.28.074, de 30 de agosto de 2021, página 9, torna público para conhecimento dos interessados a **REPUBLICAÇÃO DO EDITAL N. 047/2021** que realizará licitação na **modalidade Regime Diferenciado de Contratação Integrado - RDCi**, na **forma presencial**, do **tipo menor preço por contratação integrada** nos termos da **Lei nº 12.462/2011**, do **Decreto Federal nº 7.581/2011** e do **Decreto Estadual nº 943/2012**, aplicando-se a **Lei nº 8.666/1993**, nos termos do art. 1º, §2º, da **Lei nº 12.462/2011**, demais legislação pertinente e as exigências estabelecidas neste Edital, tornando-se sem efeito o edital, anexos e demais documentos publicados anteriormente.

31. Assim, para análise da suposta irregularidade, faz-se necessário conferir o que diz a **Lei nº 12.462/2011**, que instituiu o RDC:

Art. 36. É vedada a participação direta ou indireta nas licitações de que trata esta Lei:

I - da pessoa física ou jurídica que elaborar o projeto básico ou executivo correspondente;

II - da pessoa jurídica que participar de consórcio responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo correspondente;

III - da pessoa jurídica da qual o autor do projeto básico ou executivo seja administrador, sócio com mais de 5% (cinco por cento) do capital votante, controlador, gerente, responsável técnico ou subcontratado; ou

IV - do servidor, empregado ou ocupante de cargo em comissão do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

§ 1º **Não se aplica o disposto nos incisos I, II e III do caput deste artigo no caso das contratações integradas.**

§ 2º O disposto no caput deste artigo não impede, nas licitações para a contratação de obras ou serviços, a previsão de que a elaboração de projeto executivo constitua encargo do contratado, consoante preço previamente fixado pela administração pública.



§ 3º É permitida a participação das pessoas físicas ou jurídicas de que tratam os incisos II e III do caput deste artigo em licitação ou na execução do contrato, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço do órgão ou entidade pública interessados.

§ 4º Para fins do disposto neste artigo, considera-se participação indireta a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.

§ 5º **O disposto no § 4º deste artigo aplica-se aos membros da comissão de licitação.** (grifou-se)

32. Tal diploma legal, portanto, **não replica as vedações expressas na Lei Geral de Licitações**, de modo que, embora uma ligação pretérita entre duas empresas concorrentes viesse a caracterizar grupo econômico, a irregularidade seria afastada ante a ausência de vedações legais.

33. Sobre o assunto, é válido salientar que, em linhas gerais, um grupo econômico é uma caracterização que o âmbito jurídico dá às empresas que possuem uma relação hierárquica com outras, ou seja, uma sociedade será subordinada a outra.

34. Nesse contexto, entende-se que a formação de um grupo econômico pressupõe a existência de controle e fiscalização por uma empresa líder, **não sendo suficiente a mera ocorrência de sócios em comum ou a relação de coordenação entre as pessoas jurídicas**.

35. Todavia, ainda que aplicável a lei geral de licitações, no caso concreto, não se vislumbra tal configuração entre as empresas que constituem os consórcios concorrentes. A definição e as características inerentes aos consórcios, expressas nos arts. 278 e 279 da Lei nº 6.404/1976, que dispõe sobre as Sociedades por Ações, corroboram para o afastamento de possível ilegalidade. Observe:

Art. 278. As companhias e quaisquer outras sociedades, sob o mesmo controle ou não, podem constituir consórcio para executar determinado empreendimento, observado o disposto neste Capítulo.



§ 1º O consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade. (grifou-se)

§ 2º A falência de uma consorciada não se estende às demais, subsistindo o consórcio com as outras contratantes; os créditos que porventura tiver a falida serão apurados e pagos na forma prevista no contrato de consórcio.

Art. 279. O consórcio será constituído mediante contrato aprovado pelo órgão da sociedade competente para autorizar a alienação de bens do ativo não circulante, do qual constarão:

I - a designação do consórcio se houver;

II - o empreendimento que constitua o objeto do consórcio;

III - a duração, endereço e foro;

IV - a definição das obrigações e responsabilidade de cada sociedade consorciada, e das prestações específicas;

V - normas sobre recebimento de receitas e partilha de resultados;

VI - normas sobre administração do consórcio, contabilização, representação das sociedades consorciadas e taxa de administração, se houver;

VII - forma de deliberação sobre assuntos de interesse comum, com o número de votos que cabe a cada consorciado;

VIII - contribuição de cada consorciado para as despesas comuns, se houver.

Parágrafo único. O contrato de consórcio e suas alterações serão arquivados no registro do comércio do lugar da sua sede, devendo a certidão do arquivamento ser publicada.

36. Também, quando aliados tais dispositivos ao art. 243 é possível extrair o entendimento da defesa de que “a entidade consorciada para determinado escopo não equivale a entidade controlada, controladora, coligada ou, necessariamente, componente de grupo econômico”, observe:

Art. 243. O relatório anual da administração deve relacionar os investimentos da companhia em sociedades coligadas e controladas e mencionar as modificações ocorridas durante o exercício.

§ 1º São **coligadas** as sociedades nas quais a investidora tenha influência significativa.

§ 2º Considera-se **controlada** a sociedade na qual a **controladora**, diretamente ou através de outras controladas, é titular de direitos de sócio que lhe assegurem, de modo permanente, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores.

(...)

§ 5º É presumida influência significativa quando a investidora for titular de 20% (vinte por cento) ou mais dos votos conferidos pelo capital da investida, **sem controlá-la**. (grifou-se)



37. Como se vê, diferente dos grupos econômicos, que demandam a existência de hierarquia entre si, os consórcios são sociedades que unem seus esforços e patrimônios com a finalidade de atingir um objetivo específico em um determinado tempo, não vinculando as empresas *ad eternum*. Nesse sentido, importa reproduzir o quadro esclarecedor elaborado pela **Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística**¹⁴:

Ausência de personificação societária autônoma:	O consórcio não tem personalidade jurídica, as consorciadas se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações;
Autonomia limitada:	Haverá um nome específico para o consórcio, existe capacidade processual;
Limitação do objeto:	O consórcio é uma contratação com objeto específico e delimitado. Não se admite consórcio para fins indeterminados ou como solução para exploração em comum de atividade empresarial;
Transitoriedade:	O consórcio destina-se a uma existência transitória, relacionada com a execução de um empreendimento determinado. <u>Exaurido esse empreendimento, extingue-se o consórcio.</u>

38. Desta feita, concorda-se que o simples fato de empresas se consorciarem para consecução de determinado empreendimento não implica dizer que há **deliberada** direção, controle ou administração de outra, mas tão somente que em dado momento se uniram para execução de um objeto específico, resguardando, cada qual, sua autonomia como sociedade.

39. Conforme evidenciado pelo defendant, o **Superior Tribunal de Justiça** reputa que somente é possível o reconhecimento de existência de grupo econômico

14. **Malote Digital** – Documento digital nº 200211/2022.

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



"quando diversas pessoas jurídicas exerçam suas atividades sob unidade de controle". (REsp nº 1568084, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJ 09/08/2017), o que não restou demonstrado nos autos, visto que os documentos apenas demonstram a formação de cadeias consorciais pretéritas entre determinadas empresas, o que, conforme demonstrado, não é juridicamente capaz de configurar um grupo econômico.

40. O Representante, também, reconhece que o **Tribunal e Contas da União** admite a participação no mesmo certame licitatório de empresas do mesmo grupo econômico, desde que não implique em quebra de isonomia entre os licitantes ou caracterizar conluio. Veja:

Não existe vedação legal à participação, no mesmo certame licitatório, de empresas do **mesmo grupo econômico ou com sócios em relação de parentesco**, embora tal situação possa acarretar quebra de isonomia entre as licitantes. A demonstração de fraude à licitação exige a evidenciação do nexo causal entre a conduta das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação. (Acórdão 2803/2016-Plenário | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO. Publicado: Informativo de Licitações e Contratos nº 309 de 22/11/2016. Boletim de Jurisprudência nº 151 de 21/11/2016) (grifou-se)

A existência de relação de parentesco ou de afinidade familiar entre sócios de distintas empresas ou sócios em comum não permite, por si só, caracterizar como fraude a participação dessas empresas numa mesma licitação, mesmo na modalidade convite. Sem a demonstração da prática de ato com intuito de frustrar ou fraudar o caráter competitivo da licitação, não cabe declarar a inidoneidade de licitante. (Boletim de Jurisprudência 217/2018)

A existência de sócios comuns em empresas participantes de licitação não constitui, por si só, ilegalidade. Contudo, esse cenário acarreta ao condutor dos certames o dever de diligenciar para evitar fraudes. (Acórdão 662/2013-Plenário | Relator: VALMIR CAMPELO)

A participação simultânea de empresas com sócios comuns em licitação não afronta a legislação vigente e somente merece ser considerada irregular quando puder alijar do certame outros potenciais participantes, como nos casos de: a) convite; b) contratação por dispensa de licitação; c) existência de relação entre as licitantes e a empresa responsável pela elaboração do projeto executivo; d) contratação de uma das empresas para fiscalizar serviço prestado por outra. (Acórdão 526/2013-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER. Publicado: Informativo de Licitações e Contratos nº 143)



A vedação de participação em licitações sob a modalidade concorrência de empresas com sócios comuns é ilícita, apesar de poder constituir indício que, somado a outros, conforme o caso concreto, configure fraude ao certame. (Acórdão 2341/2011-Plenário | Relator: AUGUSTO NARDES. Publicado: Informativo de Licitações e Contratos nº 78)

41. Logo, não assiste razão ao representante neste quesito.

42. Em relação à segunda alegação, de que determinada pessoa jurídica vencedora teria relações com familiares ou pessoas próximas ao Chefe do Poder Executivo Estadual, ensejando possível conflito de interesse e inobservância dos preceitos legais dispostos na **Lei nº 8.666/1993, Lei nº 14.133/2021 e Decreto Estadual nº 959/2021**, reitera-se, desde já, que o representante equivoca-se na legislação aplicável. Replica-se, todavia, o teor dos dispositivos legais mencionados:

Lei 8.666/93

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:

(...)

III - **servidor ou dirigente** de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.

Lei 14.133/2021

Art. 9º É vedado ao **agente público designado para atuar na área de licitações e contratos**, ressalvados os casos previstos em lei:

§ 1º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução do contrato **agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante**, devendo ser observadas as situações que possam configurar conflito de interesses no exercício ou após o exercício do cargo ou emprego, nos termos da legislação que disciplina a matéria.

Decreto Estadual nº 959/2021

Art. 2º (...)

Parágrafo único. Sem prejuízo da não utilização imediata da LEI nº 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como da **vedação à utilização combinada dos diplomas legislativos** reproduzida no art. 5º deste DECRETO, deverá a Administração Pública adotar como diretriz de conduta administrativa, a partir da vigência deste DECRETO, as seguintes disposições da novel LEI federal:

(...)

III - **as vedações aos agentes públicos estabelecidas no art. 9º**; (grifou-se)



43. No mesmo sentido, é a **Lei nº 12.462/2011**, que regulamenta o Regime de Contratação Diferenciada, ao dispor, em seu **art. 36, IV**, que “é vedada a participação direta ou indireta nas licitações de que trata esta Lei (...) do **servidor, empregado ou ocupante de cargo em comissão do órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação.**”

44. Não há dúvidas, portanto, de que as disposições das normas proíbem apenas os servidores ou dirigentes do órgão ou da entidade contratante de participarem do certame, inexistindo vedação, expressa, à participação de pessoas com afinidade política com o Chefe do Poder Executivo em procedimentos licitatórios.

45. De outro norte, é necessário esclarecer que **a ocorrência desta segunda irregularidade dependeria da confirmação da primeira**, de modo que, assim como a anterior, no entender deste *Parquet de Contas*, deverá ser afastada pelas razões já expendidas. Explica-se.

46. O Executivo Municipal de Cuiabá juntou documentos¹⁵ ao feito com o fim de demonstrar que uma das empresas do Consórcio vencedor, qual seja, Nova Engevix Engenharia e Projetos, integra o grupo econômico da pessoa jurídica Concremat Engenharia e Tecnologia S. A., decorrente da formação pretérita do Consórcio BRT Norte-Sul.

47. E, por tal motivo, trouxe as relações societárias da empresa **Concremat Engenharia**, a qual, frisa-se, sequer participou do certame, para demonstrar que esta pertenceria a pessoa integrante do grupo político do Governador e teria sociedade com empresas pertencentes a familiares do Chefe do Executivo.

48. Entretanto, pelos fundamentos já amplamente explicitados, desnecessária a análise dessa cadeia societária. Primeiro, porque a constituição de

15. **Malote Digital** – Documento digital nº 192501/2022, fls. 19/22.



consórcio anterior, por si só, não configura grupo econômico. Segundo, porque, ainda que a empresa fosse parte de um grupo econômico ou pertencente a pessoas relacionadas ao gestor, a vedação à participação em licitações não seria imediata.

49. É necessário, para tanto, comprovar a prática de ato com intuito de frustrar ou fraudar o caráter competitivo da licitação. De acordo com o entendimento do TCU, a demonstração de fraude à licitação exige a evidenciação do nexo causal entre a conduta das empresas com sócios em comum ou em relação de parentesco e a frustração dos princípios e dos objetivos da licitação (Acórdão nº 2803/2016-Plenário).

50. Todavia, no caso dos autos, o próprio representante diz ter trazido à baila tais informações societárias das empresas para que esta Corte aprofundasse investigações sobre possível conluio que interferisse na competitividade da licitação e prejudicasse a busca pelo preço mais vantajoso, confirmando, ao final, não ter inserido material que indicasse condutas ilícitas do representado. Veja¹⁶:

Os fatos, objeto da presente representação, devem ser objeto de apuração acurada por esta Corte de Contas, para verificação de eventual conduta em contrariedade ao sigilo das propostas, além de eventual prática de conluio, prejudicando a busca do preço mais vantajoso. Esta situação pode afrontar os princípios da moralidade, imparcialidade e isonomia, interferindo diretamente na competitividade do certame.

Ainda que se entenda que não haja vedação legal expressa quanto a participação de empresas com sócios em comum ou do mesmo grupo empresarial em licitações, torna-se inafastável a necessária acuidade dos atos praticados, para se certificar acerca da existência ou não de condutas fraudulentas que eventualmente, interfiram diretamente na competitividade do certame e/ou violação dos princípios basilares inerentes às licitações públicas.

Desta feita, o grupo econômico reprovado pela legislação é aquele que atua de modo a fraudar princípios e objetivos da licitação, e tal fraude, para fundamentar a penalização, pode ser constituída por indícios, prescindindo-se de material objetivo e robusto acerca do ato ilícito.

16. Malote Digital – Documento digital nº 192501/2022, fl. 4.

¹⁶ Procuradoria do Ministério Públco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



51. Ou seja, além de afirmações, não trouxe qualquer elemento ou documento que indiciasse a ocorrência de fraude no procedimento, exigência, inclusive, para admissibilidade dos processos de Representação de Natureza Externa, conforme preceitua o art. 192 do Regimento Interno do TCE/MT¹⁷.

52. Ademais, é inadmissível que a mera afirmação da ocorrência de irregularidades/ilegalidades, no intuito de atrapalhar o andamento de processos administrativos, sejam capazes de determinar a concessão de medida cautelar para interromper a suspensão da execução contratual.

53. Necessário, também, no caso, ser avaliado o *periculum in mora* inverso, na medida em que impedir a regular contratação de objeto relevante para a sociedade, pautada em licitação aparentemente lícita já concluída, acarretará em desordem administrativa, financeira, política e social, além de prolongar os prejuízos já causados pelas obras do VLT aos cidadãos de Cuiabá e Várzea Grande.

54. Diante das razões expendidas, em consonância com o entendimento técnico, este **Parquet de Contas** manifesta-se, preliminarmente, pelo **indeferimento da medida cautelar**, diante da inexistência de elementos probatórios caracterizadores dos requisitos do *periculum in mora* e *fumu boni iuris* e, no mérito, pela **improcedência da Representação Externa (Processo nº 15.865-7/2022)**, haja vista a inexistência de indícios de prejuízos à competitividade e/ou conflito de interesses no RDCi 047/2021, nos termos da Lei nº 12.462/2011.

2.2. Da análise técnica da Secex de Obras e Infraestrutura em relação ao Processo nº 52.731-9/2021 (principal) e ao Processo nº 6.723-7/2022 (apenso)

55. Inicialmente, cumpre relembrar que os temas em discussão nas presentes demandas referem-se a dois momentos distintos e dependentes: a) Tomada de decisão para a escolha do BRT em detrimento ao VLT (Processo nº

17. Art. 192. A **representação de natureza externa deverá** se referir a administrador, responsável ou interessado sujeito à jurisdição do Tribunal, ser redigida em linguagem clara e objetiva, conter o nome legível do representante, qualificação e endereço, e **estar acompanhada de indício de irregularidade ou ilegalidade** representada. (grifou-se)

1ª Procuradoria do Ministério Públíco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT
Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



527319/2021); e **b)** Processo de contratação para implantação do corredor de transporte público integrado por meio do *Bus Rapid Transport – BRT* (67237/2022).

56. Conforme mencionado anteriormente, os pedidos de medida cautelar suscitados pelos representantes foram indeferidos pelo Relator, por entender que não estavam presentes os requisitos autorizadores à concessão da medida de urgência.

57. Ocorre que, quando submetido o feito à **Secex especializada**¹⁸, esta novamente sugeriu a adoção de **medida acautelatória com o fim de determinar à SINFRA/MT**, em síntese, que **(i)** não prossiga com a execução do Contrato nº 052/2022, relativo à implantação do BRT e oriundo do RDCi nº 047/2021, sem a necessária Licença de Instalação do empreendimento (licença ambiental); e, superada essa etapa, **(ii)** prossiga tão somente no que se refere à elaboração de projetos básicos e executivos de engenharia, projetos de desapropriação, obtenção de licenças, outorgas, aprovações, até a análise de mérito do presente processo; sendo que, **(iii)** na entrega dos projetos, exija a apresentação do orçamento detalhado de todos os serviços da obra.

58. Isso porque, foi noticiado que a execução já está em fase de desmontagem das estruturas do VLT para inserção do BRT, o que poderá tornar ineficaz, inclusive, o julgamento de mérito dos processos que tramitam neste Tribunal, os quais avaliam a tomada de decisão pela Administração do Estado de Mato Grosso, ensejando na perda dos recursos já empregados com a remoção/demolição de materiais. A questão controversa, no entender dos auditores, paira sobre a escolha do modal supostamente sem o devido embasamento técnico, o que foi sugerido nestes autos pela inexistência de projetos básicos e executivos para tal decisão.

59. Além disso, supostamente para demonstrar o *periculum in mora*, disse que dos R\$ 1.093.502.244,43 medidos no âmbito da execução do VLT a preços iniciais, poderia ser aproveitado para a implantação do BRT apenas o

18. Relatório Técnico Preliminar – Documento digital nº 216671/2022.



montante de R\$ 207.024.612,41, sendo que do valor de R\$ 886.477.632,02, que foi avaliado como não aproveitável para a alteração da solução de transporte, o montante de R\$ 489.525.200,30 se refere aos materiais rodantes da obra, ou seja, as composições do VLT.

60. Ainda, para demonstrar o *fumu boni iuris*, citou a decisão do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1003/2022 – Plenário/TCU) que suspendeu os procedimentos administrativos de alteração do modal de transporte público, bem como o Estudo de Engenharia de Valor¹⁹ que recomendou a realização de detalhamento, em nível de projeto, para apuração dos custos envolvidos nos procedimentos licitatórios. E, também, evidenciou a ausência de Licença Ambiental, que deveria ser prévia ao início da execução dos serviços, nos termos do art. 8º, II, da Resolução CONAMA nº 237/1997, o qual não autoriza a emissão de ordem de serviço sem o devido licenciamento.

61. Divergindo do entendimento da equipe técnica, o **Secretário de Controle Externo**²⁰ daquela unidade – Secex de Obras e Infraestrutura, sustentou que a ausência da Licença de Instalação do empreendimento é impeditiva do início das obras de implantação do BRT e poderá trazer condicionantes que impliquem em ajustes nos projetos, de modo que os custos desses eventuais ajustes não justificariam a interrupção da elaboração dos projetos, pois os danos causados aos usuários do sistema de transportes e das vias públicas seriam ainda maiores que o custo de tais ajustes.

62. Destacou, ainda, o fluxograma do Contrato nº 052/2022 com o fim de demonstrar que o ***periculum in mora* não restou caracterizado** pela ausência de licença de instalação, vez que a execução da obra só será iniciada após o recebimento dos projetos, quando a licença já deverá ter sido obtida, recomendando, todavia, que esta seja agilizada pela pasta, a fim de que não se tenham mais atrasos na execução dos serviços.

19. **Malote Digital** – Documento digital nº 137778/2021, fl. 725

20. **Despacho do Secretário** – Documento digital nº 260827/2022.



63. Quanto ao **mérito** do feito, concluiu pela **improcedência com recomendações**, por entender que a opção pelo modal BRT em detrimento do VLT é escolha discricionária do gestor, a qual foi fundamentada e baseada em anteprojeto, nos termos exigidos pela Lei nº 12.462/2011 que fundamentou o RDCI nº 047/2021, cabendo à Administração exigir orçamento detalhado na entrega dos projetos básico e executivo, além de agilizar a licença de instalação do empreendimento antes do início da execução das obras.

64. Tendo em vista o afastamento das irregularidades apontadas pelos representantes, deixou-se de oportunizar o contraditório ao Poder Executivo de Mato Grosso, remetendo-se o feito para parecer do Ministério Públco de Contas.

65. **Passa-se à análise ministerial.**

66. Primeiramente, como já pontuado nos autos, a ausência da Licença de Instalação do empreendimento é impeditiva do início das obras de implantação do BRT e poderá trazer condicionantes que impliquem em ajustes nos projetos.

67. Todavia, cabe relembrar que o **Contrato nº 052/2022** prevê diversas etapas na elaboração e aprovação de projetos ((i) elaboração de projeto básico, (ii) aprovação do projeto básico pela Sinfra, (iii) elaboração do projeto executivo, (iv) aprovação do projeto executivo pela Sinfra e; (v) execução das obras referentes àquela etapa):

5.4. ORDEM DE SERVIÇO:

- 5.4.1 A expedição da "Ordem de Serviço" somente se efetivará após a publicação do extrato do Contrato no Diário Oficial do Estado - DOE e a entrega das "Garantias de Cumprimento do Contrato";
- 5.4.2 A ordem de inicio de serviço para execução das obras será dada pela SAOESP/SINFRA apenas a partir do aceite do Projeto Executivo pela SINFRA;
- 5.4.3 Após a aprovação do Projeto Básico, inicia-se a elaboração do Projeto Executivo, porém, à medida que as etapas do Projeto Executivo forem sendo concluídas, pode-se iniciar a execução dos serviços, nos termos do parágrafo único do art. 66 do Decreto Estadual nº.943/2012 , onde encontra-se estabelecido que o Projeto Executivo de etapa posterior poderá ser desenvolvido, concomitantemente, com a execução das obras e serviços de etapa anterior, desde que autorizado pelo órgão ou entidade CONTRATANTE.



5.5. DO PRAZO DE EXECUÇÃO:

- 5.5.1 Prazo de Execução dos serviços contratados será de 720 (setecentos e vinte) dias consecutivos, contados a partir da emissão da ordem de início pela Secretaria Adjunta de Obras Especiais – SAOESP;
- 5.5.2 O prazo para entrega dos PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO iniciará após a Ordem de Início dos Serviços;
- 5.5.3 O PROJETO EXECUTIVO poderá ser entregue tão logo a Equipe de Fiscalização dê o aceite do PROJETO BÁSICO até no máximo de 12 (doze) meses.

68. Dessa forma, verifica-se que durante essas etapas a Sinfra terá tempo hábil para agilizar a obtenção das licenças ambientais de forma que não se tenha mais atrasos na execução dos serviços. E, ainda que a licença de Instalação a ser obtida implique a necessidade de ajustes nos projetos, os custos dos eventuais ajustes não justificam a interrupção da elaboração desses projetos, uma vez que o atraso devido à paralisação pode implicar em custos maiores do que os ajustes.

69. Além disso, deve se considerar que tal obra visa alterar o pretendido sistema de transporte por meio do Veículo Leve Sobre Trilhos – VLT, este que já possuía licença ambiental para instalação do empreendimento, embora atualmente esteja vencida, haja vista ser uma obra destinada à Copa do Mundo de 2014.

70. Nesse contexto, foi a informação trazida pela defesa de que a questão do licenciamento ambiental para BRT é pauta em discussão junto à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, a qual vem manifestando sobre o aproveitamento do EIA/RIMA do VLT, considerando que a solução em BRT aplica-se ao mesmo traçado, as soluções viárias são as mesmas implantadas nas obras do VLT, a localização e quantidade das estações se assemelham entre as duas modalidades²¹.

71. Logo, entende-se que não seria razoável barrar a continuidade dos procedimentos de alteração do modal em razão do atraso na atualização do licenciamento.

21. **Malote Digital** – Documento digital nº 137778/2021.

1ª Procuradoria do Ministério Públ
co de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT
Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



72. Assim, em consonância com o entendimento do Secretário de Controle Externo da Secex de Obras e Infraestrutura²², esse *Parquet* de Contas entende **não** restar caracterizado o *periculum in mora* quanto à ausência de Licença de Instalação do empreendimento, tendo em vista que a execução da obra só será iniciada após o recebimento dos projetos, quando a Licença de Instalação já deverá ter sido obtida.

73. Todavia, concorda-se pela expedição de recomendação ao gestor da pasta para que adote as providências necessárias para emissão do licenciamento.

74. Quanto à decisão do Poder Executivo pelo modal BRT em detrimento ao VLT, concorda-se com o representante que esta, de fato, deve ser fundamentada. Porém, trata-se de escolha discricionária e, nos termos da **Lei nº 12.462/2011**, o orçamento exigido nesta fase inicial é baseado em um anteprojeto. Veja:

Art. 9º Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

(...)

§ 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

§ 2º No caso de contratação integrada:

I - o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo:

- a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;
 - b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º desta Lei;
 - c) a estética do projeto arquitetônico; e
 - d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;
- (...) (grifou-se)

22. Despacho do Secretário – Documento digital nº 260827/2022.

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



75. A **Lei de Licitações e Contratos Públicos** (Lei nº 14.133/2021), da mesma maneira, assim estabelece:

Art. 46. Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

(...)

V - contratação integrada;

(...)

§ 2º **A Administração é dispensada da elaboração de projeto básico nos casos de contratação integrada**, hipótese em que deverá ser elaborado **anteprojeto** de acordo com metodologia definida em ato do órgão competente, observados os requisitos estabelecidos no inciso XXIV do art. 6º desta Lei.

§ 3º Na contratação integrada, **após a elaboração do projeto básico pelo contratado**, o conjunto de desenhos, especificações, memoriais e cronograma físico-financeiro deverá ser submetido à aprovação da Administração, que avaliará sua adequação em relação aos parâmetros definidos no edital e conformidade com as normas técnicas, vedadas alterações que reduzam a qualidade ou a vida útil do empreendimento e mantida a responsabilidade integral do contratado pelos riscos associados ao projeto básico. (grifou-se)

76. Ainda, os requisitos mínimos do anteprojeto estão previstos no inciso XXIV do art. 6º, *in verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIV - **anteprojeto**: peça técnica com todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- a) demonstração e justificativa do programa de necessidades, avaliação de demanda do público-alvo, motivação técnico-econômico-social do empreendimento, visão global dos investimentos e definições relacionadas ao nível de serviço desejado;
- b) condições de solidez, de segurança e de durabilidade;
- c) prazo de entrega;
- d) estética do projeto arquitetônico, traçado geométrico e/ou projeto da área de influência, quando cabível;
- e) parâmetros de adequação ao interesse público, de economia na utilização, de facilidade na execução, de impacto ambiental e de acessibilidade;
- f) proposta de concepção da obra ou do serviço de engenharia;
- g) projetos anteriores ou estudos preliminares que embasaram a concepção proposta;
- h) levantamento topográfico e cadastral;
- i) pareceres de sondagem;
- j) memorial descritivo dos elementos da edificação, dos componentes construtivos e dos materiais de construção, de forma a estabelecer padrões mínimos para a contratação;



77. Como se vê, a alegação pela ausência de Projetos Básico e Executivo de engenharia manifestada pela Prefeitura de Cuiabá, seja pela Lei Geral de Licitações ou pela Lei do RDC, não se aplica à fase de estudos de viabilidade econômica, técnica e jurídica, cujos resultados embasaram a decisão tomada pelo Governo do Estado.

78. No caso da decisão pelo modelo de transporte que melhor se aplica à realidade dos municípios, conforme demonstram os relatórios²³ juntados pela defesa, o ponto de partida foi a atualização da matriz origem-destino do sistema de transporte coletivo das duas cidades, em seguida a construção de uma rede integrada de transporte para a definição da produção quilométrica de todo o sistema e a consequente definição dos custos operacionais, a análise da demanda apontando para as expectativas de receita no sistema, os processos de carregamento da rede e simulação da participação modal, as receitas de primeiro embarque, a definição do número de passageiros pagantes equivalentes (descontados os passageiros gratuitos e integrados), entre outros.

79. Contratar um Projeto Básico e Executivo de Engenharia sem antes conhecer a melhor solução tecnológica de transporte coletivo a partir de uma análise técnica, econômica e jurídica pode representar um desperdício de recursos públicos. Logo, sendo a definição da viabilidade anterior à licitação e a legislação permitindo que se licite com um grau de precisão de orçamento correspondente a um anteprojeto, não seria razoável exigir-se um orçamento mais preciso para a definição do modelo.

80. Sobre isso, convém destacar que o Ministério Público do Estado de Mato Grosso avaliou a tomada de decisão pelo Poder Executivo, ocasião em que o Exmo. Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico e Institucional, Dr. Deosdete Cruz Junior, ao arquivar o SIMP nº 00005-023/2021, ressaltou que "...inexistindo qualquer indício de dano ao erário decorrente da decisão tomada Governo do Estado de Mato Grosso em optar pela substituição do modal VLT pelo BRT, de rigor o indeferimento

23. **Malote Digital** – Documento digital nº 137778/2021.



da presente notícia de fato”.

81. De outro giro, observa-se que a Sinfra, por meio de empresa de consultoria de engenharia, realizou avaliação do Sistema de Transporte em Operação, que culminou no relatório contendo a Atualização dos Dados de Demanda e da Matriz de Origem e Destino dos usuários do Sistema de Transporte Coletivo, Dimensionamento da oferta, Modelagem da Rede Integrada, Estudo de viabilidade econômico financeira para a rede nas modalidades Rodoferroviária (VLT) e Rodoviária tipo Corredores de Ônibus²⁴. Ao final do referido relatório, consta síntese do cálculo dos custos operacionais do sistema estrutural e dos sistemas integrados:

- As duas alternativas tecnológicas para o Eixo Estrutural estudadas representam um custo operacional maior do que o custo atual. Na Alternativa VLT este custo é de R\$ 1,80 milhões mensais e na Alternativa BRT, de R\$ 1,33 milhões. Isso representa 9,0% a mais para o VLT e 6,6% para o BRT.
- O aumento do custo operacional é compatível com as soluções tecnológicas, de infraestrutura e operacionais projetadas e decorrem, principalmente, da utilização de tecnologias de veículos com tecnologia bastante superior à dos ônibus convencionais, mas que são mais caras; da implantação de uma infraestrutura física (vias, estações e sistemas) que requerem operação específica e manutenção e que hoje inexistem.
- Visto sob uma perspectiva de política pública de mobilidade o custo adicional é pequeno em ambas as alternativas haja vista os benefícios de redução dos tempos de viagem, de conforto, segurança, ausência de emissão de gases tóxicos e de CO₂, de geração de ruído e de projeção de imagem do modo coletivo como alternativa para os deslocamentos motorizados.
- A diferença entre o custo operacional total entre as duas alternativas (2,3 pontos percentuais, ou R\$ 477 mil, a mais para a Alternativa VLT) pode ser considerada pequena, e praticamente fazem equivaler ambas as alternativas. Diga-se, porém, que no caso da Alternativa BRT, os custos de investimento e de remuneração do capital dos ônibus elétricos estão incluídos no custo operacional e no caso do VLT não, estando incorporados às contas do Estado, por força dos financiamentos no projeto de implantação desta alternativa.
- Considerando uma tarifa única de R\$ 4,30 para todos os sistemas, em valores de janeiro de 2020, o impacto global da implantação das alternativas é a geração de um déficit de R\$ 5,0 milhões na Alternativa VLT e de R\$ 4,64 na Alternativa BRT. Como este valor inclui uma parcela das gratuidades hoje cobertas pelo Município de Cuiabá, a variação líquida é de R\$ 2,2 milhões na Alternativa VLT e de R\$ 1,8 milhões na Alternativa BRT. Novamente, ainda que o valor seja significativo, a diferença entre as alternativas é pequena.

24 Documento digital nº 137778/2021, fls 379 a 505.

1ª Procuradoria do Ministério Públco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br

27



82. Assim, conforme já anotado pelo Secretário de Controle Externo, apesar da alternativa BRT apresentar custos operacionais menores, a diferença pode ser considerada pequena, a ponto do relatório concluir que, nesse aspecto, as duas alternativas praticamente equivalem-se.

83. Foi realizado também pela consultoria de engenharia **Avaliação Econômica de Opção de Implantação da Alternativa BRT com Frota Pública²⁵**, sendo constatado que o valor do subsídio público necessário é menor na alternativa BRT:

2.4. Impacto em subsídios públicos

Na alternativa de aquisição da frota do BRT pelo Estado, o subsídio público total necessário para o equilíbrio entre custos e receitas é de R\$ 3.426.521,65, contra um valor de R\$ 4.644.390,89 na alternativa em que a frota do BRT é privada. Na alternativa VLT o subsídio necessário é de R\$ 5.068.718,36. Ressalta-se que estes subsídios consideram o valor da tarifa atual de R\$ 4,30 e a política de gratuidade do transporte de escolares praticada em Cuiabá.

Assim, há uma redução de 26% nos subsídios na alternativa da frota do BRT pública comparada com a alternativa de frota privada e uma redução de 32% quando comparado com o valor do subsídio necessário.

84. Já no **Relatório sobre a Situação Fático-Jurídica das Obras do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) e Eventuais Cenários de Risco²⁶**, da Procuradoria-Geral do Estado, são relacionadas diversas ações judiciais referentes ao Contrato nº 037/2012/SECOPA/MT que trata da implantação do VLT.

85. O cenário de risco 1 analisado é o de continuidade do VLT. Nesse caso, as ações judiciais em andamento comprometeriam a conclusão dos serviços e futura manutenção do material rodante:

25 Documento digital nº 137778/2021, fls. 506 a 511.
26 Documento digital nº 137778/2021, fls. 530 a 550.



A continuidade do VLT implicaria a perda de objeto parcial de duas ações civis públicas já propostas, diante do aproveitamento das obras já executadas, do material rodante e sistemas já adquiridos. Também há o risco de comprometimento das futuras manutenções do material rodante e dos sistemas adquiridos na licitação, haja vista que os componentes de rodagem e os sistemas de informação, comunicação e sinalização são produzidos com exclusividade pela *CAF Brasil Indústria e Comércio S/A*, com a qual o Estado de Mato Grosso está impossibilitado de contratar, em face da declaração de sua inidoneidade. Finalmente, eventual decisão pela continuidade do modal já escolhido (VLT) deve levar em consideração o fato de que deve ser feita nova licitação, ainda que sob a modalidade de RDC, da qual não poderão participar nenhuma das pessoas físicas ou jurídicas que fazem parte das empresas anteriormente contratadas, justamente em razão da rescisão contratual unilateral efetivada, com a declaração de inidoneidade do Consórcio VLT e de todas as empresas que o integram, de seus sócios, cotistas, gestores e representantes, para licitarem ou contratarem com a Administração Pública, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação (arts. 87, IV e 88, III, da Lei nº 8.666/93 e item 11.5.5 do contrato).

86. Outro risco apontado foi o conflito regulatório entre os dois modais:

Para finalizar, não se pode desconsiderar que não há arranjo institucional vigente que discipline a integração entre os sistemas de transporte público municipais de Cuiabá e Várzea Grande e o intermunicipal, de modo a regular a operação de sistema com abrangência na região metropolitana, de modo que a opção pelo VLT pode

desembocar num alto conflito regulatório, diante da necessidade de celebração de novos acordos operacionais entre os diversos operadores e a pactuação de medidas regulatórias comuns entre os entes federados envolvidos, que permita a integração do modal metroferroviário ao sistema de transporte público rodoviário já existente, por meio de TAC e/ou outros instrumentos jurídicos ou legais.



Nesse aspecto, no caso do cenário que envolve a alteração do modal para BRT ou Corredor Exclusivo, esse evento de risco não é crítico como no caso do VLT, vez que a frota de ônibus a ser adquirida pode ser integrada aos concessionários de transporte coletivo municipal ou intermunicipal já em operação, sem a necessidade de introdução de um novo operador exclusivo, após regular processo licitatório.

87. Nessa esteira, consta também nos autos, o **Estudo de Engenharia de Valor** elaborado pela empresa Houer Concessões²⁷, o qual concluiu:

Conclusões do Estudo

Da análise do referido quadro resumo ressaltam-se as seguintes conclusões:

- 1) Os custos para implantação do sistema VLT foram avaliados em R\$ 1.836.034.128,31, incluindo o que já foi gasto até o momento na execução das obras e os custos para conclusão de todo o sistema de transportes, conforme constatado nos estudos anteriores e consolidados pelo grupo GT Mobilidade;
- 2) Os custos estimados para implantação do sistema BRT (Bus Rapid Transit) totalizaram R\$ 1.511.257.283,24, considerando o que já foi gasto nas obras do VLT até o momento e os serviços que podem ser aproveitados, representando uma economia de custos iniciais da ordem de 325 milhões de reais em relação aos custos de conclusão do VLT;
- 3) Os custos totais do projeto original em VLT, ao longo da sua vida útil de projeto considerada (20 anos), incluindo os custos de operação, manutenção e conservação do sistema, bem como os custos totais dos usuários (tais como, tempo de viagem), totalizaram R\$ 11.434.367.053,96;
- 4) Já os custos totais para conclusão do sistema de transporte em BRT foram avaliados em R\$ 10.823.409.590,98, representando uma economia ao longo do período de 20 anos de cerca de 611 milhões de reais;

88. O **Relatório de Consolidação de Estudos e Análises para Tomada de Decisão** elaborado pela empresa Houer Concessões apresenta suas conclusões para seis alternativas analisadas²⁸, quais sejam:

27 Documento digital nº 137778/2021, fls. 551/731 a 800.

28 Documento digital nº 137778/2021, fls. 732 a 743.



- a) não implantar, com o consequente vencimento antecipado dos contratos de financiamento firmados no âmbito do projeto original²;
- b) implantar a solução originalmente concebida, por meio de Veículo Leve sobre Trilhos, devendo-se recuperar estruturas eventualmente degradadas pela ação do tempo desde a paralisação;
- c) implantar solução por meio de Veículo Leve sobre Trilhos, porém com redução de escopo em relação ao projeto original, de modo a diminuir os custos para a retomada;

- d) implantar solução por meio de BRT, com escopo similar ao originalmente concebido, com custo de implantação menor que as soluções por VLT;
- e) implantar solução por meio de Corredor Exclusivo à esquerda, com escopo similar ao originalmente concebido ou diverso, com custo de implantação menor que as soluções por VLT;
- f) Implantar solução por meio de BRT OTIMIZADO, com escopo ampliado em relação ao originalmente concebido e implementando otimizações propostas no estudo de Engenharia de Valor.

89. Após análise dos pontos fortes e fracos e dos principais riscos, dentre as conclusões apresentadas, verificou-se que os riscos mais acentuados se revelaram na opção por seguir com a tecnologia VLT, além disso o sistema BRT apresentou maior flexibilidade pela possibilidade atender diretamente a áreas adjacentes e de reduzir o número de transbordos. Observe²⁹:

29 Documento digital nº 137778/2021, fls. 732 a 743.

1ª Procuradoria do Ministério Públ
ico de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



Entende-se que os pontos fortes e fracos, bem como os riscos jurídicos e operacionais colacionados na consolidação realizada, devem ser avaliados pela Administração Pública sob a ótica da supremacia do interesse público, privilegiando a solução que promova maior eficiência e qualidade na prestação do serviço com modicidade tarifária.

Nesse sentido, nota-se que as soluções analisadas possuem riscos, mas esses se revelam mais acentuados na opção por seguir com a tecnologia VLT, especialmente ao se privilegiar o interesse público e o atendimento às necessidades de transporte da população a ser atendida. Como destacado na consolidação, a dificuldade na contratação de manutenção do material rodante inviabilizaria a operação do sistema, haja vista a inidoneidade do único fornecedor apto a prestar o serviço. Ademais, nota-se que insistir nessa solução traz maiores custos e subsídios a serem arcados com recursos próprios do Estado de Mato Grosso, além de apresentar menor área de abrangência e menor flexibilidade que a solução BRT.

No aspecto de flexibilidade, convém ressaltar que a solução dos corredores estruturais operados por ônibus permite o atendimento direto de áreas adjacentes pelos mesmos veículos, cujo interesse resta demonstrado nos dados atualizados da Matriz Origem/Destino do transporte coletivo em Cuiabá e Várzea Grande como, por exemplo, as áreas centrais das duas cidades. Já a manutenção da solução ferroviária, ou seja, o VLT, demandaria a necessidade de transbordos aos usuários para acesso às regiões citadas conforme mostrado nos relatórios produzidos pelo estudo econômico-financeiro.

90. Percebe-se, portanto, que o custo não foi o elemento preponderante na tomada da decisão pela Administração estadual, haja vista a pequena diferença entre as tecnologias (VLT e BRT), outros fatores como risco jurídico, flexibilidade e facilidade na manutenção podem (e deveriam) ter sido considerados na definição pelo modal de transporte público.

91. Vale frisar, ainda, conforme evidenciado no Relatório acima, que a questão relacionada à manutenção do material rodante revela-se extremamente relevante, haja vista a inidoneidade do único fornecedor apto a prestar tal serviço no modal VLT, o que certamente traria problemas futuros no fornecimento do transporte aos usuários.



92. Ainda, é necessário dizer que a destinação dos vagões e materiais do VLT depende do deslinde de processos judiciais ajuizados, todavia, a solicitação de informações sobre essa questão, conforme sugerido no Relatório Técnico Preliminar, não impedem a tomada de decisão pelo gestor, o qual informou, ainda, que na solução BRT haverá um aproveitamento de boa parte das obras civis executadas, tais como: o Centro de Controle Operacional, o Pátio de Manutenção dos Veículos, as obras de arte especiais (viaduto em frente ao aeroporto, a trincheira no Km Zero, a ponte sobre o Rio Cuiabá, os viadutos em frente ao Centro Político, UFMT e sobre a MT 040) e a geometria de pista executada ao longo da Avenida da FEB.

93. Sendo assim, considerando que o risco inerente a eventuais imprecisões deverão ser contemplados no respectivo contrato, entende-se não haver óbice na tomada de decisão pela escolha do BRT em detrimento do VLT, embasada em anteprojeto.

94. Entretanto, em consonância com o Secretário de Controle Externo, é pertinente a expedição de recomendação ao gestor da pasta para que, na oportunidade de entrega dos projetos básico e executivo, exija a apresentação de orçamento detalhado contendo descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento dos encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 12.462/2011.

95. Por fim, especificamente quanto ao Edital do RDCi nº 047/2021, no intuito demonstrar a existência de restrição à competitividade, outros apontamentos ainda foram apresentados pelo SIMEFRE, tais como: **i)** exigência de documentação extravagante para habilitação (itens 14.8.7, 14.8.8, 14.8.13 e 14.8.14, 14.8.15, 14.8.16 e 14.8.20 do Edital); **ii)** insuficiência de prazo para elaboração do projeto básico e executivo; **iii)** disciplina ilegal para reajuste de preços e orçamento defasado; **iv)** critérios ilegais de desempate das propostas; **v)** descumprimento do prazo para adequação da proposta de preços pelo consórcio licitante vencedor.



96. Quanto às **supostas exigências restritivas à competitividade**, verifica-se das citadas cláusulas editalícias que as mesmas exigem o preenchimento de Relatórios anexos ao instrumento convocatório, os quais compilam informações extraídas dos atestados de capacidade técnica a serem apresentados.

97. Conforme evidenciado pela defesa, trata-se de boa prática da administração, uma vez que tais relatórios visam tão somente facilitar a análise e conferência dos documentos apresentados pelas licitantes.

98. Em relação à **insuficiência de prazo** para elaboração do projeto básico e executivo pelo contratado, haja vista a necessidade de obtenção da licença ambiental, tem-se que essa questão já foi tratada no tópico anterior. Ademais, o Termo de Referência previu que “a execução das obras será levada a cabo em tantas frentes de serviços necessárias para que o empreendimento seja concluído no prazo programado.”

99. Sobre a **utilização de orçamento com data base de janeiro/2021 e a disciplina legal estabelecida para reajuste de preços**, afirmou o representante que tais fatos, além de restringirem a competitividade, impedem a busca pelo preço mais vantajoso, além de trazer prejuízos ao erário quando do reajustamento dos contratos.

100. Ao contrário do alegado, vale destacar o entendimento do **Tribunal de Contas da União** sobre o assunto:

Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada por empresa, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, relatando possíveis irregularidades ocorridas no Edital da Concorrência 2/2015, promovido pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), cujo objeto é a reforma do Bloco “O” da Esplanada dos Ministérios, em Brasília (DF). O valor previsto para a contratação foi de R\$ 99.709.799,26. A empresa representante se insurgiu, entre outros, contra o seguinte aspecto no certame em tela: **defasagem entre a data-base do orçamento estimado (janeiro de 2016) e a data do reajuste, o qual ocorreria após um ano a contar da entrega da proposta (13/9/2016), o que supostamente resultaria em prejuízo aos licitantes e ensejaria desequilíbrio contratual**, uma vez que o interregno entre as referidas datas é de oito meses. No



voto condutor do julgado, o relator anotou: “o gestor público pode adotar discricionariamente dois marcos iniciais distintos para efeito de reajuste dos contratos: (i) a data limite para apresentação da proposta; e (ii) a data do orçamento”. Ocorre que o segundo critério se mostra mais robusto, pois reduz os problemas advindos de orçamentos desatualizados em virtude do transcurso de vários meses entre a data-base da estimativa de custos e a data de abertura das propostas”. Ao final, o Tribunal, ao acolher o juízo de mérito da relatoria, decidiu, entre outras medidas, conhecer da Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente; indeferir o pedido de medida cautelar formulado pela empresa e recomendar ao atual Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) que: “em futuras licitações de obras públicas, quando se demonstrar demasiadamente complexa e morosa a atualização da estimativa de custo da contratação, adote como marco inicial para efeito de reajuste contratual a data-base de elaboração da planilha orçamentária, nos termos do art. 40, inciso XI, da Lei 8.666/1993 e do art. 3º, § 1º, da Lei 10.192/2001”. (Acórdão 19/2017-Plenário, Relator Ministro Benjamin Zymler.)

101. Ademais, em consulta às **cláusulas 11.2.2 a 11.2.4 do Contrato 052/2022**, verifica-se que a Administração incluiu critérios distintos de reajuste, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Observe:

11.2.2. Decorrido período superior a 1 (um) ano, contado a partir do mês base do orçamento, o reajuste será aplicado pelos índices setoriais pertinentes, com base nos valores dos índices do 1º mês de cada período subsequente de 12(doze) meses.

11.2.3. Considerando que a data base do orçamento de referência é janeiro/2021, o primeiro reajuste do contrato poderá ser feito a partir da primeira medição efetuada.

11.2.4. Nos reajustes subsequentes ao primeiro, o interregno mínimo de 1 (um) ano será contado a partir dos efeitos financeiros do último reajuste.

102. Sobre os **critérios de desempate**, concorda-se com a defesa de que a análise, na atual conjuntura, é materialmente irrelevante, visto que sequer houve empate entre as propostas/lances apresentados pelas concorrentes, de modo que não foram utilizadas as regras previstas no instrumento convocatório.

103. Já em relação ao **atraso de 1 dia na entrega da proposta adequada ao lance ofertado**, o representante invoca as cláusulas 25.1 e 25.1.2 do Edital, que preveem a aplicação de sanções ao licitante que deixar de entregar a

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT
Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



documentação exigida. Pois bem. A leitura do instrumento, por si só, já afasta o apontamento, uma vez que o fato ocorrido foi um atraso – ínfimo – na disponibilização da documentação e não a ausência desta, o que não é capaz de ensejar na ilegalidade de todo o procedimento, em especial pela complexidade da contratação e pelo grande número de documentos exigidos aos contratados.

104. Por fim, trouxe aos autos, em nova petição, que, apesar do vasto número de empresas e interessados que encaminharam questionamentos à Comissão de Licitações, apenas 02 consórcios efetivamente apresentaram propostas de preços, restando comprovada a inadequação e restritividade do modelo de contratação proposto pelo Estado.

105. Nessa linha, diz que a baixa qualidade técnica do projeto e modelo de contratação impuseram a **obtenção de desconto de apenas 2,595% do orçamento de referência**, mesmo considerando a fase de lances, constituindo prova cabal da procedência das alegações anteriormente formuladas.

106. Em que pese esse parecer já tenha explicitado sua fundamentação sobre a modelagem adotada pelo Estado de Mato Grosso, considerando a discricionariedade do Administrador para tomar a decisão que entender mais adequada, com base em estudos pertinentes, importa fazer algumas considerações sobre o alegado pelo Sindicato.

107. Na análise do procedimento, vislumbra-se a obediência de todas as etapas legais da concorrência, bem como a observância aos princípios administrativos da transparência, competitividade e isonomia. Conforme Ata da Sessão Pública – transmitida ao vivo – as empresas participantes do certame ofertaram lances sucessivos o que gerou **08 rodadas de propostas** até que se chegasse a um valor vencedor.

108. Como resultado dessa ampla competitividade é que do valor inicialmente estimado pela SINFRA, no importe de R\$ 480.500.531,82, o Poder Público obteve um desconto correspondente a 2,60%, o qual, embora pareça

1ª Procuradoria do Ministério Públíco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT
Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



ínfimo ao representante, corresponde a uma **economia de R\$ 12.469.031,82**.
Veja:

RODADAS	EMP	VALOR LANCE	OBS	% DESC
1	CONS.MOBILIDADE MT	479.520.000,00		0,20%
1	CONS.CONTRUTOR BRT CUIABÁ	479.000.000,00		0,31%
2	CONS.MOBILIDADE MT	478.521.000,00		0,41%
2	CONS.CONTRUTOR BRT CUIABÁ	477.000.000,00		0,73%
3	CONS.MOBILIDADE MT	476.000.000,00		0,94%
3	CONS.CONTRUTOR BRT CUIABÁ	475.000.000,00		1,14%
4	CONS.MOBILIDADE MT	474.500.000,00		1,25%
4	CONS.CONTRUTOR BRT CUIABÁ	474.000.000,00		1,35%
5	CONS.MOBILIDADE MT	473.500.000,00		1,46%
5	CONS.CONTRUTOR BRT CUIABÁ	470.000.000,00		2,19%
6	CONS.MOBILIDADE MT	469.500.000,00		2,29%
6	CONS.CONTRUTOR BRT CUIABÁ	469.000.000,00		2,39%
7	CONS.MOBILIDADE MT	468.500.000,00		2,50%
7	CONS.CONTRUTOR BRT CUIABÁ	468.031.500,00		2,60%
8	CONS.MOBILIDADE MT		SEM LANCE	

109. Logo, também não prosperam as alegações dos representantes nestes quesitos.

110. Sendo assim, verifica-se (i) plausível a escolha pela tecnologia BRT, a qual é compatível com o regime de contratação integrada, dada a sua complexidade e a possibilidade de se adotarem soluções diferenciadas de bilhetagem, paradas, terminais, integração, (ii) ausente qualquer indício de ilegalidades no processo administrativo de contratação dos serviços para implementação do BRT.

111. Diante das razões expendidas, o **Ministério Público de Contas** entende que não ficaram caracterizados os requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in*

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



mora que pudesse justificar a excepcionalidade de uma medida cautelar, motivo pelo qual, manifesta-se pelo indeferimento do pedido liminar suscitado pela Secex de Obras e Infraestrutura.

112. E, com base nos mesmos fundamentos, este *Parquet de Contas*, em sintonia com a conclusão do Secretário de Controle Externo de Obras e Infraestrutura, entende por já manifestar-se no mérito dos autos pela **improcedência das Representações Externas (Processo nº 527319/2021 e Processo nº 67237/2022)**, haja vista a ausência de indícios de ilegalidade na tomada de decisão pela tecnologia BRT, assim como no processo de contratação pelo Regime de Contratação Integrada.

113. Por fim, considerando a materialidade e a complexidade do RDCi Presencial nº 047/2021 e do Contrato nº 052/2022 dele oriundo, concorda-se ser imprescindível a instauração de processo de controle externo para fiscalização da execução contratual por equipe de auditoria especializada desta Corte de Contas.

3. CONCLUSÃO

114. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição essencial à defesa do ordenamento jurídico e ao exercício do controle da Administração Pública, em consonância parcial com os Relatórios Técnicos apresentados, **manifesta-se**:

a) preliminarmente, diante da inexistência de elementos probatórios caracterizadores dos requisitos do *periculum in mora e fumu boni iuris*:

a.1) pelo indeferimento da medida cautelar suscitada pelo Prefeitura Municipal de Cuiabá (Processo nº 16.586-7/2022),

a.2) pelo indeferimento da medida cautelar pleiteada no Relatório Técnico Preliminar;

b) no mérito:

b.1) pela improcedência da Representação Externa (Processo nº 15.865-7/2022), haja vista a inexistência de indícios de prejuízos à competitividade e/ou conflito de interesses no RDCi 047/2021, nos termos da Lei nº 12.462/2011;

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalencar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



b.2) pela improcedência das Representações Externas (Processos nº 52.731-9 e nº 6.723-7/2022), diante da ausência de indícios de ilegalidade na tomada de decisão pela tecnologia BRT, bem como nos procedimentos de contratação, por meio do RDCI nº 047/2021 e Contrato nº 052/2022, os quais ocorreram nos termos exigidos pela Lei nº 12.462/2011;

c) pela expedição de recomendações ao gestor da SINFRA, nos termos do art. 22, § 1º, da LOTCE/MT, para que:

c.1) adote providências imediatas para obtenção da Licença de Instalação do empreendimento, de modo a evitar futuros atrasos na execução dos serviços, conforme determina o Decreto Estadual nº 1.003/2021 e Resolução CONAMA nº 237/1997;

c.2) por ocasião da entrega dos projetos básico e executivo, exija a apresentação de orçamento detalhado contendo descrições, unidades de medida, quantitativos e preços unitários de todos os serviços da obra, acompanhado das respectivas composições de custo unitário, bem como do detalhamento dos encargos sociais e da taxa de BDI, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei 12.462/2011;

d) pela instauração de processo de fiscalização, pela equipe especializada deste Tribunal de Contas, para acompanhamento da execução do Contrato nº 052/2022, oriundo do RDCI nº 047/2021, em razão da materialidade e a complexidade do atos de implantação do modal de transporte BRT.

É o parecer.

Ministério Público de contas, Cuiabá, 16 de março de 2023.

(assinatura digital³⁰)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

³⁰ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.