



PROCESSOS	527319/2021 e apensos: 67237/2022 e 165867/2022
ASSUNTO	REPRESENTAÇÕES DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR
REPRESENTANTE	MUNICÍPIO DE CUIABÁ e SINDICATO INTERESTADUAL DA INDÚSTRIA DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS FERROVIÁRIOS E RODOVIÁRIOS - SIMEFRE
REPRESENTADO	ESTADO DE MATO GROSSO
ADVOGADOS	FRANCISCO DE ASSIS DA SILVA LOPES - PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO LUÍS OTÁVIO TROVO MARQUES DE SOUZA - PROCURADOR-GERAL ADJUNTO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO ANDRÉ XAVIER FERREIRA PINTO - PROCURADOR DO ESTADO ALEXANDRE APOLONIO CALLEJAS - PROCURADOR DO ESTADO ALLISON AKERLEY DA SILVA - PROCURADOR GERAL ADJUNTO DA PREFEITURA DE CUIABÁ - OAB/MT 8.930 ISAAC NASCIMENTO FILHO – SECRETÁRIO ADJUNTO DE OBRAS ESPECIAIS DA SINFRA RAFAEL DETONI MORAES – SECRETÁRIO ADJUNTO DE GESTÃO E PLANEJAMENTO METROPOLITANO DA SINFRA BENEDICTO PEREIRA PORTO NETO – OAB/SP 88.465 VALÉRIA HADLICH CAMARGO SAMPAIO – OAB/SP 109.029 PEDRO PAULO DE REZENDE PORTO FILHO – OAB/SP 147.278 CRISTINA ALVAREZ MARTINEZ GERONA MIGUEL – OAB/SP 197.342 FERNANDO GELLI AIELLO – OAB/SP 344.009 JULIANO BARBOSA DE ARAÚJO – OAB/SP 252.482 AUGUSTO CÉSAR TAVARES DE LIRA DA CUNHA – OAB/SP 430.299 LUCAS RODRIGUES OLIVEIRA SILVA – OAB/SP 242.370 GABRIELLE RIZZATO ROSSI – OAB/SP 456.070 MARCOS ROBERTO FERNANDES ZEFERINO – OAB/SP 230.988-E PORTO ADVOGADOS – OAB/SP 1.162
RELATOR	CONSELHEIRO VALTER ALBANO

RELATÓRIO

REPRESENTAÇÃO EXTERNA 527319/2021

1. Trata o processo de Representação de Natureza Externa - RNE, com pedido de medida cautelar, **proposta pelo Município de Cuiabá** contra o Governo do Estado de Mato Grosso, alegando possíveis inconsistências de dados técnicos nos projetos básico e executivo, e ausência de estudos técnicos e de licenciamento ambiental, relativos à contratação do novo modal de transporte público Bus Rapid Transit – BRT (doc. Digital 118140/2021).
2. Por meio do Julgamento Singular 808/VAS/2021 (doc. Digital161679/2021), admiti a representação, e indeferi a cautelar, considerando o disposto no § 1º, do art. 9º, da Lei 12.462/11, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, e no inciso XXXII, do art. 6º, da Lei Federal 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos





Administrativos, que estabelecem expressamente, que *“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”*.

3. Ressaltei, naquela oportunidade, que a principal característica do RDC é exatamente o fato de a Administração Pública não precisar elaborar os projetos básico e executivo antes da contratação, ficando esses encargos para a futura contratada, e salientei que desde que preenchidos os requisitos para a adoção de regime dessa natureza, a Administração poderia promover a licitação atribuindo à contratada, além da execução de obras e serviços de engenharia, a elaboração e o desenvolvimento dos referidos projetos.
4. Dessa decisão, o representante interpôs Agravo (doc. Digital 174692/2021), reafirmando os argumentos apresentados na inicial, e requerendo a imediata suspensão de todo e qualquer ato e/ou processo administrativo em trâmite tendente a concretizar a alteração do modal de transporte público coletivo.
5. Recebi o Agravo apenas com efeito devolutivo e, por meio do Acórdão 267/2022 – TP, o Plenário deste Tribunal negou-lhe provimento, diante da inexistência de elementos probatórios caracterizadores dos requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora (doc. Digital 132260/2022).
6. Na sequência, o representante trouxe aos autos a decisão proferida no Tribunal de Contas da União - TCU (doc. Digital 126496/2022), onde o Excelentíssimo Ministro Aroldo Cedraz, por meio do Acórdão 1003/2022 – TCU, concedeu a cautelar ao Município de Cuiabá, determinando a suspensão do procedimento administrativo de troca do modal, requerendo o representante, ao final, que este Tribunal decidisse no mesmo sentido.
7. Diante disso, considerando a decisão do TCU em dissonância com a deliberação adotada por este Tribunal, que indeferiu a cautelar pleiteada pelo Município de Cuiabá, a 3ª SECEX (doc. Digital 176248/2022), antes de analisar o mérito da representação, entendeu ser necessária a definição de competência, nos seguintes termos:

...Contudo, importante destacar que o Tribunal de Contas da União por intermédio do Acórdão n.º 1003/2022, determinou ao Estado de Mato





Grosso a suspensão de todos os procedimentos administrativos tendentes à alteração do modal de VLT para BRT (Processo n.º 000.407/2021-6).

Convém destacar que ambos os processos de controle externo que analisam a Troca do modal VLT/BRT, enfrentam os mesmos argumentos jurídicos (Processo n.º 52.731- 9/2021 do TCE/MT e Processo n.º 000.407/2021-6 do TCU).

Tal situação pode, eventualmente, resultar em decisões de mérito em sentido contrário.

Nesta hipótese, haverá claro prejuízo à segurança jurídica não só dos jurisdicionados, como também da população que aguarda o deslinde da questão para ter acesso ao serviço público de mobilidade urbana.

Nesse contexto, conclui-se no sentido da existência de conflito de competência entre duas jurisdições do controle externo, quais sejam Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e Tribunal de Contas da União, nos termos do artigo 66, inciso I do CPC.

...

À vista dessas considerações, entende-se pela competência do TCE/MT para apreciar eventuais irregularidades referentes à troca de modal (VLT-BRT), sobretudo porque houve a quitação antecipada do financiamento, de maneira que não há risco de dano ou prejuízo à instituição financeira (CEF) e, por consequência, à União.

8. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 3380/2022 (doc. Digital 177337/2022), do Procurador Geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar, opinou na mesma linha, para que fosse reafirmado o entendimento de que compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso a fiscalização dos procedimentos administrativos, dos recursos públicos aplicados e das políticas públicas desenvolvidas visando a alteração do modal de transporte público de VLT para BRT, e, com base nesse entendimento, que fosse definida a competência do Tribunal de Contas do Estado para decidir a presente demanda e julgar o mérito da Representação Externa.
9. Por meio do Acórdão 357/2022 – TP (doc. Digital 179669/2022) o plenário deste Tribunal, à unanimidade, deliberou no sentido de fixar a competência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso para fiscalização da aplicação dos recursos obtidos por meio de financiamento pelo Governo do Estado, visando a contratação e execução de obras estaduais; e, com fundamento no artigo 66, inciso II e § 2º, da Resolução Normativa 16/2021, pela adoção de medidas cabíveis com intuito de solucionar a questão relativa à sobreposição de jurisdição.
10. Nesse contexto, foi interposto mandado de segurança no Supremo Tribunal Federal – STF (Medida Cautelar em Mandado de Segurança 38.710 MT), com pedido liminar, para suspender os efeitos do Acórdão 1003/2022 - TCU, o qual teria configurado ato concreto de usurpação de competência do TCE-MT para o exercício de controle externo estadual, visto que não cabia a interferência do TCU nos procedimentos administrativos para eventual conversão do modal de VLT em BRT.





11. A liminar foi deferida pelo Excelentíssimo Relator, Ministro Dias Toffoli, sob os seguintes fundamentos:

Com efeito, é certo que cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, entretanto, dos fundamentos trazidos na exordial deste *mandamus*, tem-se:

(i) a inexistência de verbas federais, em razão da rescisão do contrato referente a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) para a Copa do Mundo de 2014, ainda no ano de 2017;

(ii) a quitação antecipada do contrato de financiamento (recursos do FGTS e do BNDES) firmado pelo Estado do Mato Grosso com a Caixa Econômica Federal; e

(iii) ausência de competência constitucional para fiscalizar aplicação da legislação federal.

Assim, neste juízo preliminar, entendo que existe plausibilidade jurídica na alegação de usurpação de competência da Corte de Contas estadual por parte do TCU, ao suspender o procedimento licitatório promovido pelo Estado do Mato Grosso.

...

Presente também o requisito do *periculum in mora*, ante ao evidente prejuízo da população local com a suspensão da licitação que trata especificamente de transporte público e mobilidade urbana.

Ante o exposto, em juízo de delibação mínima, defiro o pedido de liminar, para suspender os efeitos do Acórdão n. 1003/2022 (Plenário, TCU), que determinou a suspensão da licitação promovida pelo Estado do Mato Grosso, oficiando-se.

12. Com essa deliberação, restou superado o possível conflito de competência entre TCE/MT e o TCU.
13. Na sequência, após a emissão do Relatório Técnico Preliminar pela 3ª SECEX, foram juntados aos autos diversos documentos, tanto por parte da Prefeitura de Cuiabá, quanto pelo Governo do Estado.
14. Também foi publicado pelo Governo, o edital de licitação visando a contratação de pessoa jurídica para execução dos serviços de elaboração de projetos básicos e executivos de engenharia, projetos de desapropriação, obtenção de licenças, outorgas, aprovações, e execução das obras de infraestrutura em área urbana para implantação do corredor de transporte público integrado por meio do BRT, nas cidades de Cuiabá e Várzea Grande.
15. Diante disso e considerando o objeto da licitação, o processo foi encaminhado para a Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura, para emissão de relatório técnico complementar.





16. Nesse ínterim e antes de analisar o mérito deste processo, a Secex de Obras e Infraestrutura constatou a identidade e/ou similaridade de objetos deste processo com a Representação Externa 67237/2022, proposta pelo Sindicato Interestadual da Indústria de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários – SIMEFRE, sob a relatoria do Conselheiro Domingos Neto, sugerindo a tramitação conjunta, sob pena de decisões conflitantes.
17. Em face das disposições do art. 82¹ da Resolução Normativa 16/2021- RITCE/MT, o Processo 67237/2022 foi apensado a este por prevenção.

REPRESENTAÇÃO EXTERNA 67237/2022

18. Trata o processo de Representação de Natureza Externa **formalizada pelo Sindicato Interestadual da Indústria de Materiais e Equipamentos Ferroviários e Rodoviários – SIMEFRE** (Doc. Digital 20338/2022), em razão de supostas irregularidades e ilegalidades relacionadas ao procedimento licitatório instaurado na modalidade de Regime Diferenciado de Contatação Integrado - RDCi 047/2021, promovido pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística - SINFRA, para a *“contratação integrada de empresa para a execução dos serviços de elaboração de projetos básicos e executivos de engenharia, projetos de desapropriação, obtenção de licenças, outorgas, aprovações, e execução das obras de infraestrutura em área urbana para implantação do corredor de transporte público integrado por meio do Bus Rapid Transport (BRT) nas cidades de Cuiabá e Várzea Grande”*, requerendo cautelarmente a suspensão do referido edital, e, no mérito, a declaração de nulidade do regime ou, em caráter sucessivo e subsidiário, a revisão/retificação do edital.
19. O sindicato representante, em síntese, arguiu as seguintes ilegalidades no instrumento convocatório do certame, que resultariam eventualmente em sua nulidade: inviabilidade do modal de Bus Rapid Transport (BRT) para o projeto de BRT clássico; regime de execução (contratação integrada) incompatível com o objeto; defasagem do orçamento base da licitação; inexistência de Licença Ambiental Prévia do BRT; divergência no prazo contratual do edital e do seu anexo; exigência de documentos de habilitação que extrapolam o rol taxativo estabelecido na legislação; prazo de vigência do contrato

¹Art. 82 Salvo os casos expressos de competência privativa do Presidente, as demais atribuições relativas ao controle externo terão a relatoria definida: ...

II - por dependência, em decorrência de prevenção, conexão, continência ou quando hou-ver risco de decisões conflitantes ou contraditórias, ainda que não haja conexão entre os processos;...

§ 1º Considera-se preventa a relatoria que teve sua competência firmada em primeiro lugar no processo originário.





insuficiente para a execução do objeto; disciplina ilegal para o reajuste de preços; adoção de critério de desempate, no julgamento das propostas, que desrespeita a ordem de preferência prevista na legislação; e, afronta ao princípio da legalidade ao estabelecer prevalência do anteprojeto sobre o edital, nos casos de divergência entre o edital e seus anexos.

20. Instada a se manifestar, a SINFRA alegou que as supostas irregularidades ou *“perderam o objeto ou não são temas de suspensão de certame”*, e afirmou que *“o perigo da demora opera em sentido inverso”*, uma vez que *“a paralisação do certame afronta o interesse público ao privar por mais tempo os cidadãos de terem acesso a um transporte urbano intermunicipal de qualidade”* (doc. Digital 30731/2022).
21. Por meio do Julgamento Singular 521/DN/2023 (doc. Digital 124083/2022), o Conselheiro Relator Domingos Neto admitiu a representação e decidiu pela perda do objeto da medida cautelar, tendo em vista que os procedimentos administrativos relacionados à alteração do modal, naquele momento, já estariam suspensos por força de decisão do TCU, em sede de cautelar (Acórdão TCU 1003/2022 – Plenário).
22. Nessa oportunidade, determinou-se o encaminhamento dos autos à Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura para análise e manifestação, ocasião em que a equipe técnica constatou a tramitação do Processo 527319/2021, com relação de objeto, de matéria e de pedidos, sugerindo o apensamento de ambos, em face da prevenção prevista no art. 82, da Resolução Normativa 16/2021 (doc. Digital 189969/2022).

REPRESENTAÇÃO EXTERNA 165867/2022

23. Antes da análise técnica dos dois processos acima relatados, novo processo foi apensado a este, também em face da prevenção, que trata de Representação de Natureza Externa, com pedido de medida cautelar, **proposta pela Prefeitura Municipal de Cuiabá**, em desfavor do Governo do Estado de Mato Grosso, em razão de supostas irregularidades na contratação do Consórcio Construtor BRT Cuiabá por meio do Regime Diferenciado de Contratação 047/2021, acima mencionada.
24. Em síntese, a representante alegou que o referido procedimento licitatório não observou disposições legais aplicáveis ao certame e que as empresas participantes fazem parte do mesmo grupo econômico, o que caracterizaria vício na concorrência, pois independente dos preços apresentados, uma delas seria escolhida, beneficiando o





grupo econômico. Além disso, relata possível conflito de interesse entre o chefe do Poder Executivo e a empresa vencedora do certame, em razão de vínculos familiares, políticos, pessoais e comerciais.

25. Com esses argumentos, a representante requereu a suspensão da execução do contrato firmado entre o Estado de Mato Grosso e o Consórcio Construtor BRT Cuiabá, de forma cautelar, até a análise meritória da representação.
26. Com base no art. 195, §1º, da Resolução Normativa 16/2021 e na Resolução Normativa 17/2020, ambas deste Tribunal de Contas, o então relator, Conselheiro Guilherme Antonio Maluf, oficiou ao Governador do Estado, antes do juízo de admissibilidade, para querendo, apresentar manifestação prévia.
27. Em sua manifestação prévia, o Governo do Estado afirmou, em síntese, que por força de lei, o consórcio não tem personalidade jurídica e as consorciadas somente se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, não se equivalendo a grupo econômico.
28. Alegou, ainda, que a nova lei de licitações não tem aplicabilidade imediata, nos termos do art. 191 c/c 193, II, da Lei 14.133/2021, e que a participação no mesmo certame licitatório de empresas do mesmo grupo econômico é permitida, desde que não implique em quebra de isonomia entre os licitantes ou caracterize conluio.
29. Ressaltou que eventual vínculo político, 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 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.
30. Ao final, requereu que a presente representação fosse liminarmente inadmitida, por força do que dispõe o art. 192 do RI/TCE-MT, e, alternativamente, caso não seja esse o entendimento do Tribunal de Contas, requereu o indeferimento do pedido liminar ante a inexistência da probabilidade do direto e do *periculum in mora*, e no mérito, que todos os pedidos formulados pela representante fossem rejeitados.

ANÁLISE TÉCNICA

31. Encaminhado o processo à Secex de Obras e Infraestrutura, o Secretário de Controle Externo, em dissonância com a equipe técnica, sugeriu o seguinte encaminhamento:

Pelo exposto, entende-se que não estão caracterizados os requisitos necessários para a concessão de Medida Cautelar. Entende-se, ainda, que





as informações mais detalhadas referentes aos estudos técnicos realizados e à destinação do material rodante e da via permanente do VLT, solicitadas no Relatório Técnico Preliminar (doc. Control-P nº 216671/2022), não tem o condão de invalidar a decisão de Gestão pela escolha do modal BRT.

Considerando a materialidade e a complexidade do RDCi Presencial nº 047/2021 e do Contrato nº 052/2022 dele oriundo, recomenda-se que sua execução seja acompanhada em um processo de fiscalização, onde as questões referentes às Licenças, ao processo de licitação, à destinação do material a ser retirado, da destinação dos vagões, do detalhamento dos orçamentos por ocasião da entrega dos projetos poderão ser abordadas.

Diante do exposto, sugere-se ao Exmo. Conselheiro Relator:

- I. indeferir a medida cautelar pleiteada no processo 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 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 047/2021 e ao Contrato 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.

32. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 1315/2023 (doc. Digital 23890/2023), do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar, opinou preliminarmente, diante da inexistência de elementos probatórios caracterizadores dos requisitos do *periculum in mora* e *fumu boni iuris*, pelo indeferimento das medidas cautelares suscitadas pelo Prefeitura Municipal de Cuiabá (Processo 16.586-7/2022) e pela equipe técnica no Relatório Técnico Preliminar.
33. No mérito opinou pela improcedência da Representação Externa, haja vista a inexistência de indícios de prejuízos à competitividade e/ou conflito de interesses no RDCi 047/2021, nos termos da Lei 12.462/2011.
34. Opinou, ainda, pela improcedência das Representações Externas dos processos 52.731-9 e 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 mencionado RDCi e Contrato 052/2022, os quais ocorreram nos termos exigidos pela Lei nº 12.462/2011.
35. Sugeriu, também, a 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;

36. E por fim, opinou pela instauração de processo de fiscalização, pela equipe especializada deste Tribunal de Contas, para acompanhamento da execução do Contrato 052/2022, oriundo do RDCi 047/2021, em razão da materialidade e a complexidade do atos de implantação do modal de transporte BRT.
37. Após manifestação ministerial, o Município de Cuiabá atravessou nova petição neste processo (doc. Digital 276025/2022), em síntese, reforçando os argumentos expostos no processo **165867/2022**, relacionados ao possível conluio visando fraudar o certame em face da participação de empresas do mesmo grupo econômico na licitação.
38. Juntou documentos cartoriais e matérias jornalísticas para demonstrar o vínculo de servidor público do órgão licitante com a empresa responsável pelo estudo da viabilidade da implantação do BRT, e com as empresas Paulitex Construções Ltda. e Nova Engevix, e matérias jornalísticas buscando demonstrar que as empresas integrantes do consórcio vencedor do RDCi 047/2021 fazem parte do mesmo grupo econômico, uma vez que há muito se consorciam. Anexou, ainda, relatório da Comissão de Viação e Transportes, da Câmara dos Deputados, que concluiu que poderia haver prejuízo com a troca do modal.
39. Posteriormente à inclusão deste processo em pauta de julgamento, foi identificado novo processo em trâmite neste Tribunal (Processo 703451/2021), conexo a este, autuado a pedido da Secretaria Geral de Controle Externo - SEGECEX para verificação e demonstração, de forma consolidada, da atuação do TCE/MT acerca da proposta de substituição do VLT para BRT pelo Governo do Estado, com sugestão de inclusão no Plano Bianual de Fiscalização deste Tribunal (doc. Digital 225257/2021).
40. Com essa finalidade, foram acostados despachos da extinta Secretaria de Controle Externo de Contratações Públicas e da Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura, além de diversos documentos (docs. Digitais 237835/2021, 255008/2021 e 254319/2021 a 254511/2021).





41. Os autos retornaram à SEGECEX, a qual se manifestou pelo arquivamento do Plano de Ação em face da extinção da Secex de Contratações Públicas e da posse do novo Presidente do TCE/MT e dos novos secretários de controle externo (doc. Digital 126801/2022).
42. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer 2135/2023 (doc. Digital 45505/2023), do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar, opinou pela reunião dos processos tratando deste tema e pela expedição de recomendação às Secretarias de Controle Externo para que estabeleçam o objeto em discussão como ponto de controle permanente e constituam comissão técnica conjunta para estudo e fiscalização da matéria, de modo a despontar o assunto como tema fixo no Plano Anual de Fiscalização – PAF.

É o relatório.

(assinatura digital)

Conselheiro **VALTER ALBANO**
Relator

