



<b>PROCESSOS</b>	<b>527319/2021 e apensos 67237/2022 e 165867/2022</b>
<b>ASSUNTO</b>	<b>REPRESENTAÇÕES DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDAS CAUTELARES</b>
<b>REPRESENTANTE</b>	<b>MUNICÍPIO DE CUIABÁ e SINDICATO INTERESTADUAL DA INDÚSTRIA DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS FERROVIÁRIOS E RODOVIÁRIOS - SIMEFRE</b>
<b>REPRESENTADO</b>	<b>ESTADO DE MATO GROSSO</b>
<b>ADVOGADOS</b>	FRANCISCO DE ASSIS DA SILVA LOPES - PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO LUIΣ 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
<b>RELATOR</b>	<b>CONSELHEIRO VALTER ALBANO</b>

## VOTO

43. A título de esclarecimento, informo que o último processo juntado a estes autos sugerindo plano de ação e instauração de auditoria especial para acompanhamento a execução das obras respectivas (Processo 703451/2021), vai ao encontro da sugestão exarada pelo Ministério Público de Contas no processo principal, e por isso, está recepcionado e integralmente contemplado neste voto.
44. Esclareço, também, que a petição juntada pelo Município de Cuiabá depois da emissão do Parecer 1.315/2023, do Procurador-geral de Contas, não foi submetido à nova apreciação do Ministério Público de Contas, tendo em vista que os argumentos que a fundamentaram são os mesmos contidos no Processo 16.586-7/2022, e serão devidamente analisados na sequência.
45. Conforme relatado, os pedidos de medida cautelar no processo principal (52.731-9/2021) e apenso (6.723-7/2022), já foram apreciados por meio do Julgamento Singular





521/DN/20229 (doc. Digital 174692/2021) e Acórdão 267/2022 – TP (doc. Digital 132260/2022), que negou provimento ao Recurso de Agravo em face do Julgamento Singular 808/VAS/2021 (doc. Digital 174692/2021), 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 extrema.

46. Encontram-se **pendentes de deliberação** deste Tribunal de Contas, portanto, **o pedido cautelar e de mérito constante no Processo 16.586-7/2022** (apenso), e **o pedido de medida de urgência requerido pela equipe de auditoria no Relatório Técnico Preliminar** da Secex de Obras e Infraestrutura em relação aos Processos 52.731-9/2021 (principal) e 6.723-7/2022 (apenso), assim como **o mérito desses dois últimos**.
47. Por questões didáticas, convém sintetizar o objeto de cada processo:

- **Processo 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 não seriam subsistentes, 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 não existir a Licença Ambiental do empreendimento novo, ressaltando que a implantação do VLT estaria 60% (sessenta por cento) concluída, o que reforçaria a necessidade da decisão estar devidamente embasada em dados robustos e seguros, a fim de se evitar desperdício de dinheiro público.

- **Processo 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 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 maculariam todo o certame do BRT.

- **Processo 16.586-7/2022 (apenso)**: o Executivo Municipal alegou que participaram do RDCi 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, alegou que a empresa Nova Engevix integra o grupo econômico da Concremat Engenharia e Tecnologia S.A., cujos dirigentes possuem 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*”. Requeru, ao final medida cautelar para suspender a execução do Contrato 052/2022.





Posteriormente, o Executivo Municipal 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.

- Processo 703451/2021: 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 Bimodal de Fiscalização deste Tribunal.

## PRELIMINAR

48. Com relação a medida cautelar requerida no Processo 16.586-7/2022, cumpre ressaltar que foram levantadas duas questões: a participação no certame de empresas do mesmo grupo econômico; e, o conflito de interesse em razão de vínculos familiares, políticos, pessoais e comerciais entre o Chefe do Poder Executivo Estadual e as empresas.
49. Com relação à primeira alegação, importante ressaltar que a caracterização de grupo econômico exige relação hierárquica entre as empresas que o compõem e pressupõe a existência de controle e de fiscalização por uma empresa líder, subordinando as demais. Há que existir formalmente, a sociedade controladora e as sociedades por ela controladas.
50. O Superior Tribunal de Justiça - STJ reputa que somente é possível o reconhecimento de existência de grupo econômico “*quando diversas pessoas jurídicas exerçam suas atividades sob unidade de controle*”. (Superior Tribunal de Justiça, REsp 1568084, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, D.J 09/08/2017).
51. O fato de empresas já terem participado de um mesmo consórcio não caracteriza a formação de grupo econômico, em absoluto. O consórcio, diferente do grupo econômico, por força de lei, não possui personalidade jurídica e as consorciadas se obrigam nas condições previstas no respectivo contrato, respondendo cada uma por suas obrigações, sem presunção de solidariedade.
52. As hipóteses de participação vedada estão elencadas no art. 9º, da Lei 8.666/93, e entre elas não consta empresas de um mesmo grupo econômico.
53. Da mesma forma, não consta na legislação a vedação de participação de pessoa que possui parentesco ou afinidade política com o Chefe de Estado.





54. Neste caso, a legislação veda expressamente a participação de servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação, e de agente público de órgão ou entidade licitante ou contratante (Lei 8.666/93, art. 9º, III; Lei 14.133/2021, art. 9º, §1º; e Decreto Estadual 959/2021, art. 2º, par. único, inc. III).
55. O Tribunal de Contas da União, admite a participação de empresas integrantes de grupo econômico na mesma licitação ou com sócios em relação de parentesco, considerando que essa participação “*pode ser considerada regular, se atuarem de forma independente, sem arranjos que possam macular a competitividade do certame.*” (Acórdão 1539/2014-Plenário, Relator: BENJAMIN ZYMLER).
56. A jurisprudência do TCU é farta nesse sentido:

**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);

**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;

57. Observe-se que o representante trouxe aos autos documentos com o intuito de demonstrar que a empresa Nova Engevix Engenharia e Projetos, integrante do Consórcio vencedor do RDCi 047/2021, integra o grupo econômico da pessoa jurídica Concremat Engenharia e Tecnologia S. A., em face da formação pretérita do Consórcio





BRT Norte-Sul. 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 do Estado e teria sociedade com empresas pertencentes a familiares do Chefe do Executivo.

58. Entretanto, pelos fundamentos acima citados, desnecessária a análise dessa cadeia societária: primeiro, porque a constituição de consórcio anterior, por si só, não configura grupo econômico; e, segundo, porque, ainda que a empresa fosse parte de um grupo econômico ou pertencente a pessoas relacionadas à autoridade política gestora, não há vedação legal e, se houvesse, a vedação não seria automática.
59. Isso porque, para inviabilizar a participação de grupo econômico ou de pessoa com relação de parentesco num mesmo certame, seria necessário comprovar a fraude com 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 (TCU. Acórdão 2803/2016-Plenário).
60. Neste caso, o próprio representante reconhece que trouxe informações societárias das empresas **para que este Tribunal aprofundasse investigações sobre possível conluio que interferisse na competitividade da licitação e prejudicasse a busca pelo preço mais vantajoso**, o que confirma não haver provas que indicassem condutas ilícitas do representado.
61. Ou seja, além de alegações, o representante não trouxe qualquer elemento ou documento que comprovasse 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/MT<sup>1</sup>. Assim, não havendo provas concretas de condutas ilícitas, não se justifica a concessão de medida cautelar para suspender a execução contratual.
62. Conforme alertado pelo Procurador-geral de Contas, neste caso, deve ser avaliado o *periculum in mora inverso*, na medida em que impedir a execução da regular contratação de objeto relevante, decorrente de licitação lícita e regular já concluída, acarretaria tumulto ao procedimento e desordem administrativa, financeira, política e social, além de prolongar os enormes prejuízos já causados pelas obras do VLT aos cidadãos de Cuiabá e Várzea Grande, por quase 10 anos.

<sup>1</sup> RN 16/2021. 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.





**63. Assim, em consonância com o entendimento técnico e do Ministério Público de Contas, não havendo elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, assim como não foram apresentadas pelo representante situações vedadas por lei ou que caracterizem fraude à licitação, nego a liminar pleiteada.**

#### **MÉRITO**

**64. No mérito, diante da inexistência de indícios de prejuízos à competitividade, de fraudes e/ou de conluio entre os participantes e/ou conflito de interesses no RDCi 047/2021, nos termos da Lei 12.462/2011, também acompanho o posicionamento do Ministério Público de Contas e julgo improcedente a Representação Externa.**

#### **Processo 527319/2021 (principal) e Processo 67237/2022 (apenso)**

**65. Conforme mencionado pelo Ministério Público de Contas, os temas em discussão nas presentes demandas referem-se a momentos distintos e dependentes: a) Tomada de decisão para a escolha do BRT em detrimento ao VLT; e b) Processo de contratação para implantação do corredor de transporte público integrado por meio do Bus Rapid Transport – BRT .**

**66. Também conforme mencionado anteriormente, os pedidos de medida cautelar suscitados pelos representantes nestes dois processos foram indeferidos pelo Relator, por entender que não estavam presentes os requisitos autorizadores à concessão da medida de urgência.**

#### **Medida Cautelar posterior requerida pela equipe técnica**

**67. Ocorre que, ao ser o processo principal novamente submetido à análise da Secex especializada, a equipe de auditoria emitiu Relatório Técnico Preliminar (doc. Digital 216671/2022) sugerindo a adoção de medida acautelatória com o fim de determinar à SINFRA/MT, que (i) não prosseguisse com a execução do Contrato 052/2022, relativo à implantação do BRT e oriundo do RDCi 047/2021, sem a necessária Licença de Instalação do empreendimento (licença ambiental); e que (ii) prosseguisse tão somente com a elaboração de projetos básicos e executivos de engenharia, projetos de desapropriação, obtenção de licenças, outorgas, aprovações, até a análise de mérito do presente processo.**





68. Tal sugestão foi justificada em face da notícia de que a execução do contrato estava na fase de desmontagem das estruturas do VLT para inserção do BRT, o que poderia, de acordo com a equipe auditora, tornar ineficaz o julgamento de mérito dos processos que tramitam neste Tribunal, tratando do assunto. Para a referida equipe, a questão controversa pairou sobre a **decisão de escolha do modal** supostamente sem o devido embasamento técnico (inexistência de projetos básico e executivos).
69. Para demonstrar os requisitos autorizadores da medida de urgência, os auditores alegaram, respectivamente, que dos R\$ 1.093.502.244,43 medidos no âmbito da execução do VLT a preços iniciais, apenas R\$ 207.024.612,41 poderiam ser aproveitados para a implantação do BRT, e que da diferença do que foi considerado inservível, R\$ 489.525.200,30 se referem as composições do VLT (perigo da demora); além disso, mencionou que o Tribunal de Contas da União (Acórdão 1003/2022 – Plenário/TCU) suspendeu cautelarmente os procedimentos administrativos de alteração do modal de transporte público em Cuiabá e Várzea Grande, e o Estudo de Engenharia de Valor, recomendou a realização de detalhamento, em nível de projeto, para apuração dos custos envolvidos nos procedimentos licitatórios, e reafirmou a ausência de Licença Ambiental, que deveria ser prévia ao início da execução dos serviços, nos termos do art. 8º, II, da Resolução CONAMA 237/1997 (fumaça do bom direito).
70. Quanto a **sugestão dos auditores de expedição de medida cautelar para suspender o contrato**, como ressaltado pelo Secretário de Controle Externo da unidade especializada, que divergiu da equipe técnica, e pelo Ministério Público de Contas, ao analisar o fluxograma do Contrato 052/2022, constata-se que não resta configurado o *periculum in mora*, pois **o prazo para entrega dos projetos básico e executivo somente se inicia depois de emitida a ordem de serviço, e a execução da obra só será iniciada após o recebimento dos projetos, ocasião em que a Licença de Instalação já deverá ter sido obtida**. Ou seja, a licença ambiental somente poderá ser exigida para o início das obras de implantação do BRT, e não por ocasião da assinatura do contrato, ou remoção de materiais inservíveis.
71. Quanto **ao mérito**, o Ministério Público de Contas sugeriu a improcedência da Representação, com recomendações, por entender que a opção pelo modal BRT em detrimento do VLT é **escolha discricionária do gestor**, a qual foi fundamentada em anteprojeto, nos termos exigidos pela Lei 12.462/2011 que embasou o RDCi 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.

72. Pois bem. Convém ressaltar que as disposições do Contrato 052/2022 estabelecem diversas etapas na elaboração e aprovação de projetos, e expressamente estabelecem que o **prazo para entrega dos projetos básico e executivo se iniciará depois da Ordem de Início dos Serviços** (itens 5.4.3., 5.5.1., 5.5.2., e 5.5.3.). Durante a execução dessas etapas, a SINFRA terá tempo hábil para agilizar a obtenção das licenças ambientais.
73. Nesse contexto, diante da informação trazida pelo representado de que a questão do licenciamento ambiental para BRT é pauta em discussão junto à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, que vem se manifestando sobre o aproveitamento do EIA/RIMA do VLT para o BRT, tendo em vista que o traçado e as soluções viárias são as mesmas, e a localização e quantidade de estações se assemelham entre as duas modalidades, **não seria razoável suspender a continuidade do contrato em razão do atraso na emissão do licenciamento, razão pela qual nego a concessão da medida cautelar pleiteada pela equipe técnica.**
74. No mérito, quanto à decisão do Poder Executivo pelo modal BRT em detrimento ao VLT, concordo com o representante que esta, de fato, deve ser fundamentada. Entretanto, entendo que essa decisão, além de estar amparada legalmente pelo artigo 1º-A acrescido pela Lei 11.285, de 11 de janeiro de 2021 à Lei 9.647, de 21 de novembro de 2011, que autoriza o Poder Executivo a formalizar instrumento legal para substituir a solução de mobilidade urbana de VLT por BRT, **se insere no espaço institucional de discricionariedade da autoridade política gestora.**
75. A contratação com base em anteprojeto, também tem amparo legal, nos termos da Lei 12.462/2011:

**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;

76. A Lei 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.

77. Os requisitos mínimos do anteprojeto estão previstos no inciso XXIV do mesmo art. 6º:

**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-econômicosocial 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;





78. Destarte, a alegação de ilegalidade pela ausência de projetos básico e executivo anteriores à contratação, 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.
79. Contratar um projetos 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 aferição da viabilidade antes da licitação e a legislação permitindo a realização da licitação com um grau de precisão de orçamento correspondente a um anteprojeto, **não seria razoável exigir orçamento mais preciso para a definição do modelo escolhido, principalmente pelo regime de contratação integrada.**
80. O Ministério Público do Estado de Mato Grosso também avaliou essa decisão do Poder Executivo, e arquivou o SIMP 00005-023/2021, ressaltando que “...*inexistindo qualquer indício de dano ao erário decorrente da decisão tomada pelo Governo do Estado de Mato Grosso em optar pela substituição do modal VLT pelo BRT, de rigor o indeferimento da presente notícia de fato*”.
81. **Sendo assim, conclui-se que o risco inerente a eventuais imprecisões deve ser contemplado no respectivo contrato e, considerando que não existe óbice na tomada de decisão embasada em anteprojeto, pela escolha do BRT em detrimento do VLT, impõe-se a improcedência da representação.**
82. Necessário, porém, recomendar à autoridade política gestora 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 12.462/2011.

### **Processo 6.723-7/2022**

83. Por fim, especificamente quanto à eventuais irregularidades no Edital do RDCi 047/2021, conforme aventado pelo SIMEFRE no **processo 6.723-7/2022**, que poderiam ter restringido a competitividade<sup>2</sup>, é possível verificar que as cláusulas citadas pelo
- 2 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





representante exigem o preenchimento de relatórios anexos ao instrumento convocatório, os quais compilam informações extraídas dos atestados de capacidade técnica a serem apresentados. Tais exigências, demonstram a boa prática da Administração, uma vez que tais relatórios visam tão somente facilitar a análise e conferência dos documentos apresentados pelas licitantes.

84. Em relação à insuficiência de prazo para elaboração do projeto básico e executivo pelo contratado, em face da necessidade de obtenção da licença ambiental, resta prejudicada a alegação conforme anteriormente defendido.
85. 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.
86. Não é esse o entendimento do TCU sobre o assunto. Vejamos:

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 reajustamento 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 reajustamento 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.)





81. Em consulta às cláusulas 11.2.2 a 11.2.4 do Contrato 052/2022, é possível verificar que a Administração incluiu critérios distintos de reajuste, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato:

**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 reajustamento 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.**

82. A análise dos critérios de desempate, na atual fase do procedimento, é absolutamente 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.
83. Com relação ao atraso de um 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 documentação exigida.
84. Pois bem. A simples leitura do edital já afasta o apontamento, uma vez que o fato ocorrido foi um atraso – ínfimo – na disponibilização da documentação e não a ausência desta, fato que não é capaz de ensejar a ilegalidade de todo o procedimento, em especial pela complexidade da contratação e pelo grande número de documentos exigidos dos contratados.
85. Por fim, alegou o representante que a restrição à competitividade e a inadequação do modelo de contratação proposto pelo Estado se comprovou, tendo em vista que apenas dois consórcios efetivamente apresentaram propostas de preços. Alegou, ainda, 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.
86. Na análise de todo o procedimento, é possível verificar a obediência, em todas as etapas da concorrência, dos princípios administrativos da transparência, competitividade e isonomia. Conforme Ata da Sessão Pública, que foi transmitida ao vivo, as empresas





participantes do certame ofertaram lances sucessivos em oito rodadas de propostas, até chegar a um vencedor.

87. O resultado dessa ampla competitividade, de acordo com informações do Secretário de Controle Externo de Obras e Infraestrutura e do Ministério Público de Contas, proporcionou ao Poder Público uma economia real de R\$ 12.469.031,82 (desconto de 2,60% sobre o valor inicial de R\$ 480.500.531,82). Portanto, essa economia não pode ser taxada de ínfima, razão pela qual não prosperam as alegações do representante.
88. Assim, **no mérito**, sem adentrar na discricionariedade da autoridade política gestora, verifica-se que a escolha pela tecnologia BRT, conforme já mencionado, além de autorizada pelo artigo 1º-A da Lei 9.647/2011, é plausível e compatível com o regime de contratação integrada, restando ausentes quaisquer indícios de ilegalidades no processo administrativo de contratação dos serviços para implementação do BRT, impondo-se a **improcedência da representação**.
89. Diante da complexidade de todo o processado, e considerando que o contrato se encontra em plena execução, é imprescindível que a unidade técnica competente deste Tribunal, se ainda não o fez, instaure processo de fiscalização da execução contratual, contemplando o pedido contido no Processo 70.345-1/2021.

## DISPOSITIVO

90. Diante do exposto, acolho na íntegra o Parecer 1.315/2023, do Procurador-geral de Contas, e **VOTO**:
91. **Preliminarmente, pelo indeferimento das medidas cautelares** suscitadas no Relatório Técnico Preliminar e no Processo 16.586-7/2022, em face da inexistência de requisitos caracterizadores do *periculum in mora e fumus boni iuris*.
92. **No Mérito, pela improcedência das três Representações Externas** (Processos 52.731-9/2019, 6.723-7/2022 e 16.586-7/2022), tendo em vista, respectivamente, a ausência de indícios de ilegalidade na tomada de decisão pela tecnologia BRT e nos procedimentos da respectiva contratação, e a inexistência de indícios de prejuízos à competitividade e/ou conflito de interesses RDCi 047/2021 e Contrato 052/2022, os quais obedeceram as disposições da Lei 12.462/2011.
93. **VOTO**, ainda, pela expedição de **recomendações** ao gestor da SINFRA, nos termos do art. 22, § 1º, da LC 101/2007, para que:





- 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 1.003/2021 e Resolução CONAMA 237/1997;
  - 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;
94. **VOTO**, por fim, pela instauração de processo de fiscalização, no âmbito deste Tribunal de Contas, a ser realizado por equipe técnica da Secex de Obras e Infraestrutura, visando o acompanhamento da execução do Contrato 052/2022, em razão da sua competência ordinária e da complexidade das obras de implantação do modal de transporte BRT.

**É o voto.**

*(assinatura digital)*  
Conselheiro **VALTER ALBANO**  
Relator

