



GABINETE DO CONSELHEIRO

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone(s): (65) 3613-7531/37534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

PROCESSO	: 52.731-9/2021 (PRINCIPAL)
APENSOS	: 6.723-7/2022 E 16.586-7/2022
PRINCIPAL	: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO
INTERESSADOS	: PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ SINDICATO INTERESTADUAL DA INDÚSTRIA DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS FERROVIÁRIOS E RODOVIÁRIOS – SIMEFRE CONSÓRCIO CONSTRUTOR BRT CUIABÁ
ASSUNTO	: REPRESENTAÇÕES DE NATUREZA EXTERNA
RELATOR	: CONSELHEIRO VALTER ALBANO
RELATOR REVISOR	: ANTONIO JOAQUIM

VOTO

Conforme já reiterei em diversas oportunidades com ênfase, o Tribunal de Contas não possui a competência para definir a política pública a ser adotada no lugar do agente que foi eleito para cumprir tal função.

2. No entanto, a discussão dos autos exige que este Tribunal assuma um papel importante de colaborador na escolha da implementação da política pública mais eficiente e econômica, pois foi provocado para solucionar um conflito de posicionamentos divergentes entre o governo do Estado de Mato Grosso e a Prefeitura de Cuiabá, bem como para discutir uma política pública que foi definida anteriormente, mas que não foi concluída por má gerência de recursos públicos.

3. Aliás, a atuação que se exige para a solução do presente caso é a que se espera dos tribunais de contas “modernos”, os quais devem priorizar um controle externo mais versátil e próximo das preocupações cotidianas dos gestores públicos, auxiliando-os na identificação de soluções mais eficientes, econômicas e seguras, em prol do cidadão.





4. Registro, ainda, que os tribunais de contas podem questionar medidas discricionárias da gestão, quando o seu conteúdo conflita com os princípios da eficiência e economicidade, conforme entendimento do TCU:

Acórdão 2061/2021 - Plenário

O conteúdo de ato administrativo discricionário pode se submeter à apreciação do TCU quando o órgão ou a entidade jurisdicionada afasta-se dos princípios constitucionais implícitos e explícitos a que se submete, entre os quais os da motivação, da eficiência e da economicidade

Relator: Vital do Rêgo. Data da Sessão 1/9/2021

5. Feitas essas considerações iniciais e passando para a discussão presente controvérsia, pondero que, em síntese, a minha maior preocupação diz respeito à possibilidade de o governo do Estado de Mato Grosso com o projeto do BRT não conseguir aproveitar os serviços executados e os objetos entregues no projeto do VLT, resultando em um grande prejuízo.

6. Nessa esteira, destaco que, segundo informações do último relatório técnico preliminar elaborado nos autos¹, os serviços medidos no âmbito do VLT totalizam o montante de **R\$ 1.093.502.244,43** (um bilhão, noventa e três milhões, quinhentos e dois mil, duzentos e quarenta e quatro reais e quarenta e três centavos), sendo que deste importe **poderia ser aproveitada para a implantação do BRT apenas a quantia de R\$ 207.024.612,41 (duzentos e sete milhões, vinte e quatro mil, seiscentos e doze reais e quarenta e um centavos)**.

7. As informações preliminares da unidade técnica também apontaram que “*Do valor de R\$ 886.477.632,0216 (oitocentos e oitenta e seis milhões, quatrocentos e setenta e sete mil, seiscentos e trinta e dois reais e dois centavos), a preços iniciais, que foi avaliado como não aproveitável para a alteração da solução de transporte, o montante de R\$ 489.525.200,30 (quatrocentos e oitenta e nove milhões,*

¹ Relatório Técnico Preliminar (Doc. 216671/2022 – fls. 24/25)





quinhentos e vinte e cinco mil, duzentos reais e trinta centavos) se refere aos materiais rodantes da obra, ou seja, as composições do VLT (veículos)."

8. Além dessas despesas citadas e dentre outras específicas que já oneraram o erário em mais de R\$ 2 bilhões de reais, verifiquei o Governo de Mato Grosso não levou em consideração os juros e encargos gerados da dívida contraída a Caixa Econômica Federal no montante total de R\$ 978.492.283,40 (novecentos e setenta oito milhões, quatrocentos e noventa e dois mil, duzentos e oitenta e três reais e quarenta centavos). Ou seja, diante da demora injustificada em finalizar as respectivas obras, **gerou-se a incidência de juros e outros encargos no importe de R\$ 406.372.810,96** (quatrocentos e seis milhões, trezentos e setenta e dois mil, oitocentos e dez reais e noventa e seis centavos), **lesando ainda mais o erário estadual**, conforme tabelas disponibilizadas em meu voto:

Pagamentos da Dívida – VLT (CEF)				
Ano	Principal Dívida	Juros	Outro Encargos	Total
2013		18.862.683,24	2.740.189,48	21.602.872,72
2014	83.169.194,39	44.600.183,05	6.860.649,05	134.630.026,49
2015	105.561.007,27	54.257.024,68	7.343.028,75	167.161.060,70
2016	117.159.697,40	49.550.903,69	8.048.551,38	174.759.152,47
2017	109.424.666,79	37.164.216,90	9.490.243,22	156.079.126,91
2018	14.789.718,99	33.914.068,56	9.562.965,17	58.266.752,72
2019	5.426.859,49	33.645.614,28	7.775.547,23	46.848.021,00
2020	2.883.235,86	16.417.555,84	3.837.268,74	23.138.060,44
2021	540.077.903,21	29.536.583,53	32.729.534,17	602.344.020,91
Total	978.492.283,40	317.948.833,77	88.387.977,19	1.384.829.094,36





Pagamentos Realizados pelo Estado de MT – VLT

ANO	Valor Liquidado	valor Pago
2013	426.405.250,54	397.174.846,07
2014	630.542.510,74	431.563.064,61
2015	167.804.982,01	167.804.111,01
2016	179.144.982,95	177.220.951,49
2017	157.933.013,02	157.011.700,23
2018	58.464.592,34	58.280.552,72
2019	47.493.550,84	47.171.325,92
2020	23.417.176,48	23.277.858,46
2021	610.040.270,9	610.035.770,90
Total Geral	2.301.246.329,82	2.069.540.181,41

Obs: todos os tipos de gastos (desapropriação, obras, equipamentos, veículos, juros, amortização, encargos, serviços terceiros etc)

9. Verifiquei que o período no qual os juros e encargos mais se acumularam refere-se ao Governo do Sr. Pedro Taques, época em que foram realizadas diversas promessas de que as obras do VLT seriam retomadas e finalizadas², como também foi noticiado que existia a celebração de acordo com o consórcio para retomada imediata das obras³; contudo, as obras sequer foram retomadas e a dívida firmada com Caixa Econômica Federal só se agravou.

10. De igual modo, durante todo o primeiro mandato do governo atual, não houve atitudes proativas, objetivando a conclusão das obras do VLT, até mesmo do próprio do BRT, uma vez que, em 2020, indicou-se a possibilidade de alteração do

² Governo do Estado de Mato Grosso. SECOM-MT. Disponível em: <https://www.procon.mt.gov.br/web/mt/-/5359914-novo-secretario-das-cidades-aponta-vlt-como-prioridade-da-gesta%cc%81o>.

³ Governo do Estado de Mato Grosso. Controladoria Geral do Estado. **Governo fecha acordo com consórcio para retomada imediata das obras do VLT.** Disponível em <https://www.cge.mt.gov.br/-/6052315-governo-fecha-acordo-com-consorcio-para-retomada-imediata-das-obras-do-vlt>;





modal e, no exercício seguinte, inaugurou-se o procedimento do RDCi, mas até a presente data os trabalhos ainda estão em fases iniciais.

11. O atual governo de Mato Grosso, quando questionado sobre esses possíveis prejuízos pelo não aproveitamento dos serviços executados do VLT, relata que a dívida remanescente com a Caixa Econômica Federal já foi quitada, por meio do pagamento do valor de R\$ 572 milhões.

12. A respeito do mérito dessa quitação, verifico que o seu objetivo principal é de encerrar seu vínculo com União, bem como destaco que esse alto importe saiu do orçamento do Estado e que poderia ter sido utilizado para executar diversas políticas públicas, demonstrando que tal medida carece de eficiência e economicidade, considerando que esse financiamento se estenderia por vários anos e que esse valor estaria, em tese, disponível para a continuidade da obra do VLT.

13. O Governo do Estado também sustenta que todo esse prejuízo será resarcido por meio de medidas judiciais.

14. Ocorre que a referida ação judicial⁴, que busca o ressarcimento de valores e que tramita na Justiça Federal, ainda não foi julgada. Inclusive, a decisão proferida em sede de liminar foi contrária aos pleitos do Estado, tendo em vista que negou o pedido de bloqueio de bens dos envolvidos no Consórcio VLT, apresentando alguns posicionamentos que merecem destaque.

15. O juízo federal, em sede de liminar, ponderou que a rescisão contratual unilateral promovida pelo Estado de Mato Grosso do contrato firmado com o Consórcio VLT, e principalmente a posição política de substituir o modal, não são

⁴ Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso. 1ª Vara Federal Cível e Agrária da SJMT, Processo: 1008890-72.2021.4.01.3600. Autor: ESTADO DE MATO GROSSO. Réus: CONSORCIO VLT CUIABÁ - VÁRZEA GRANDE, C R ALMEIDA S/A - ENGENHARIA DE OBRA, CAF BRASIL INDUSTRIA E COMERCIO SA, SANTA BARBARA CONSTRUÇÕES S/A, MAGNA ENGENHARIA LTDA, ASTEP ENGENHARIA LTDA





capazes de desconstituir as obrigações contratuais já executadas pelos requeridos/contratados, como é o caso da entrega preliminar do material rodante (vagões).

16. A justiça federal também ressaltou que os elementos apresentados em sede de liminar não confirmaram o dever e a atribuição do Consórcio VLT em realizar uma nova destinação aos vagões que seriam implantados, pois a rescisão contratual resultou na incorporação, ao patrimônio do Estado, de todas as obras já realizadas e dos equipamentos adquiridos com a finalidade de permitir a colocação em movimento do sistema de transporte de veículo leve sobre trilhos.

17. É claro que esse posicionamento foi exarado em sede de liminar e que pode ser revisto no julgamento do mérito, como também constatei que até existem alguns pedidos do governo para que os processos que tramitam na justiça federal sejam transferidos à justiça comum.

18. Contudo, o cenário apresentado não revela, com grau de certeza, que os valores bilionários que foram gastos com o VLT serão, de fato, devolvidos integralmente aos cofres públicos com as medidas judiciais adotadas, e que os respectivos vagões sairão da guarda e responsabilidade do poder público.

19. Além disso, noto que, mesmo com todo período que transcorreu durante o primeiro mandato do governo reeleito, não houve demonstração incontestável da suposta vantajosidade da troca do modal para o BRT por meio de estudos seguros, bem como não estão sendo incluídos todos os valores já gastos com o VLT e juros e encargos da dívida contraída para efeitos de comparação e análise da escolha mais econômica.





20. Explico melhor. O governo do Estado, em sua manifestação proferidas nos autos⁵, alegou que foram realizados diversos estudos profundos para motivar a política pública pretendida e que a respectiva vantajosidade foi demonstrada no relatório de “engenharia de análise de valor”:

Transcrição da Manifestação do Governo do MT:

“Sobre este ponto aventado na petição do município sugerimos uma leitura do relatório da Engenharia da Análise de Valor – EAV, que mostra a vantajosidade pela substituição do VLT por BRT no horizonte futuro quando se avalia a redução de custos operacionais e os ganhos por passageiro em tempos de viagem na modalidade rodoviária, contrapondo a alegação de que o percentual de obra física executada no contrato do VLT não deve ser desprezado nesta tomada de decisão” (grifei)

21. Entretanto, a última análise preliminar efetuada pelo auditor desta Casa⁶ demonstra que a conclusão desse relatório de “engenharia de análise de valor” não apresenta argumentos conclusivos sobre a citada vantajosidade, pois sugere que “*após a tomada de decisão, seja realizado o detalhamento dessa alternativa em nível de projeto, a fim de promover a acurácia necessária na avaliação dos custos envolvidos para eventuais procedimentos licitatórios*”:

Ressalta-se, ainda, que o estudo de Engenharia de Valor visa promover a avaliação expedita de alternativas que agreguem valor ao empreendimento analisado, procurando identificar soluções que promovam melhoria de desempenho e redução de custos simultaneamente, como forma de indicar a otimização da aplicação dos recursos disponíveis e proporcionar a tomada de decisão dos gestores envolvidos. Assim, recomenda-se que, *após a tomada de decisão, seja realizado o detalhamento dessas alternativas em nível de projeto, a fim de promover a acurácia necessária na avaliação dos custos envolvidos para eventuais procedimentos licitatórios*.

Fonte: “Estudo de Engenharia de Valor” – Doc. Control-P nº 137778/2021, fl. 725
(Processo nº 527319/2021)

⁵ Manifestação do Governo do Estado de Mato Grosso no Processo 527319/2021 (Doc. 137778/2021 - fl. 6),

⁶ Relatório Técnico Preliminar (Doc. 216671/2022 – fls. 27/28)





22. Ainda por cima, o último relatório técnico preliminar elaborado nos autos⁷ aponta que o governo não possui licença ambiental junto aos órgãos responsáveis para emitir ordens de serviços do BRT, conforme determina a Decreto Estadual 1.003/2021⁸, fato comprovado até mesmo pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística⁹.

23. Nesse rumo, surgem diversos questionamentos: Será que o projeto do BRT é mais sustentável que o projeto do VLT? Será que os ônibus utilizados serão menos prejudiciais ao meio ambiente do que os VLTs? Será que a realização dos serviços de obras objeto do RDCi proposta pelo governo e mais a aquisição futura dos ônibus serão de fato mais econômicos do que a continuidade do projeto VLT, que já tem os vagões à disposição do governo público?

24. Esses questionamentos não possuem respostas seguras no presente momento, pois ainda não foi apresentado um procedimento para a aquisição dos ônibus.

25. Destaco, ainda, que os estudos promovidos pelo Grupo de Trabalhos - Mobilidade Urbana Cuiabá-Várzea Grande, conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, concluiu que a mudança do modal para BRT possuía riscos maiores do que continuar a obra do VLT com escopo reduzido¹⁰:

⁷ Relatório Técnico Preliminar (Doc. 216671/2022 – fls. 29/32)

⁸ Art. 1º Fica o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso autorizado a iniciar procedimento licitatório para contratação de empresas para execução toda e qualquer obra mediante apresentação de protocolo do pedido de expedição de licença ambiental junto aos órgãos ambientais responsáveis.

⁹ §1º O procedimento mencionado no caput somente se aplica às obras cujo financiamento advenham de recursos próprios do Estado de Mato Grosso.

^{§2º} Os editais de licitação que apliquem o disposto no caput deverão conter a informação de que alterações substanciais no projeto básico decorrentes de ajustes ambientais exigidos pelos órgãos responsáveis poderão implicar na revogação do certame licitatório ou ajustes na planilha orçamentária.

Art. 2º Fica a emissão da ordem de serviço necessária para início da execução do contrato objeto do certame deflagrado na forma do art. 1º deste Decreto condicionada à apresentação da respectiva licença ambiental que autoriza o início da obra. (grifei)

⁹ Manifestação da SINFRA-MT no Processo 67237/2022 (Doc. 30731/2022 - fl. 25).

¹⁰ Olhar Direto. **União recomenda retomada do VLT por RDC e cita 13 eventos de risco alto ou crítico com mudança para BRT.** Disponível em: <<https://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=496320¬icia=uniao-recomenda-retomada-do-vlt-por-rdc-e-cita-13-eventos-de-risco-alto-ou-critico-com-mudanca-para-brt&edicao=1>>. Acesso em 30/3/2023.



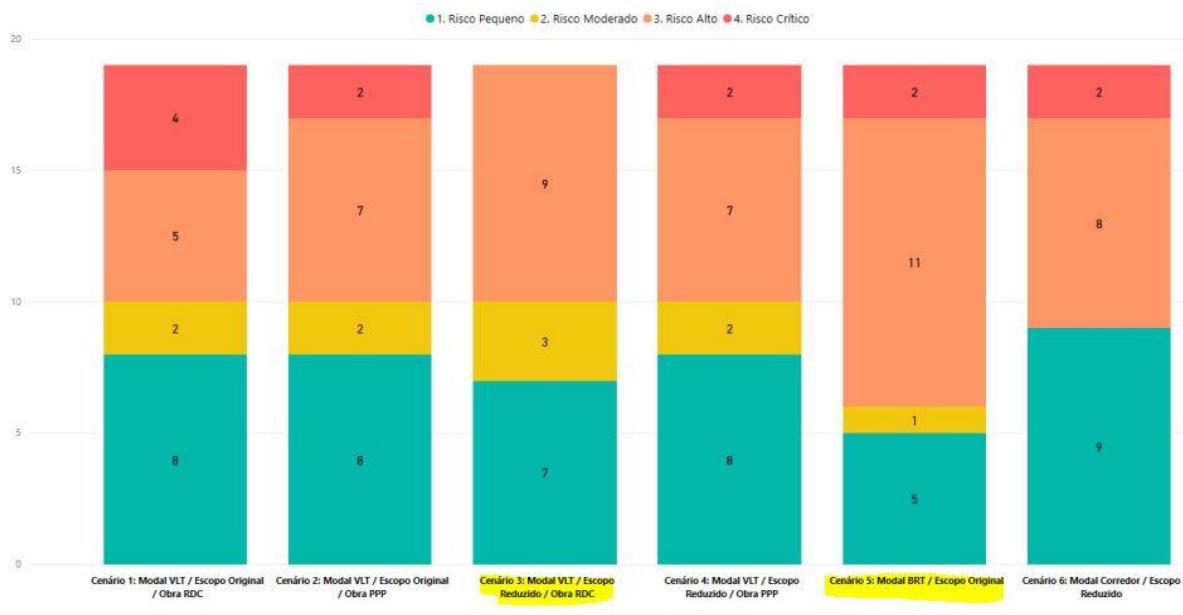


Gráfico 02 – Contagem nível de risco por evento

GT Mobilidade Cuiabá
Instituído pela Portaria nº 1.674, de 11 de julho de 2019 (SEMOB/MDR)
Ministério do Desenvolvimento Regional

Fonte: Manifestação do Governo do Estado (Doc. 137778/2021 – fl. 16) e no site da SINFRA-MT (disponível em <https://www.sinfra.mt.gov.br/documents/363190/16787394/1.+GT+Mobilidade+-+Relat%C3%A3o+de+Gest%C3%A3o+de+Riscos.pdf/3811afbc-692f-f210-aa6b-435e3af05f46>)

26. Esse apontamento realizado pela União, aparentemente, foi desconsiderado pelo Governo do Estado de Mato Grosso.

27. Uma das situações expostas pelo governo acerca do risco de continuar com as obras do VLT se refere ao fato de que a empresa responsável pelo material rodante foi declarada inidônea e dificultaria a continuidade das obras e os trabalhos de manutenção.

28. Todavia, ressalto que existem outros VLTs em funcionamento nos municípios de Rio de Janeiro, Santos, João Pessoa, Teresina, Maceió, Natal, Recife e Fortaleza, o que demonstra que não é um serviço prestado exclusivamente pela empresa inidônea, sem contar que tal penalidade pode se expirar e o próprio mercado pode se expandir para atender às demandas da administração pública.





GABINETE DO CONSELHEIRO

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone(s): (65) 3613-7531/37534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

29. Além do mais, analisando o anteprojeto do RDCi 47/2021, observei que o objeto do BRT consiste basicamente na realização de corredores exclusivos para que ônibus possam transitar livremente, o que, considerando-se as devidas proporções, assemelha-se a faixas de pistas exclusivas que já estão presentes nas principais avenidas da capital, as quais não resolvem o problema de trânsito e não representam em obra de alto nível arquitetônico, de modo a agregar a estética do município sob o aspecto turístico:

Situação atual das pistas exclusivas na av. do CPA de Cuiabá:



Anteprojeto do RDCi 47/2021 – Projeto Arquitetônico do BRT Cuiabá



Figura 24 - Estação lateral aberta - Vista frontal



Figura 25 - Estação lateral aberta - Perspectiva

Fonte: RDCi Presencial 47/2021 – Relatório de Anteprojeto BRT – fls. 871/900. Disponível em <https://www.sinfra.mt.gov.br-/18604108-rdcipresencial-n.-047/2021>.





GABINETE DO CONSELHEIRO

Conselheiro Antonio Joaquim Moraes Rodrigues Neto
Telefone(s): (65) 3613-7531/37534
e-mail: gab.ajoaquim@tce.mt.gov.br

30. Nesse sentido, não consigo constatar a vantajosidade em optar por gastar mais de 2 bilhões com recursos públicos e entregar à população meros corredores exclusivos para ônibus, sendo que ainda não foi iniciado um procedimento licitatório para comprá-los, em detrimento de um projeto em que já foi adquirido todo material necessário.

31. Inclusive, noto que, aparentemente, essa vantajosidade só foi confirmada em dados apresentados unilateralmente pelo governo do estado, tendo em vista que os estudos realizados pela União e Prefeitura de Cuiabá apresentam resultados distintos.

32. A colaborar com o debate, faz-se oportuno trazer a visão da mídia em nível nacional sobre os fatos. Nesse rumo, cito a reportagem do Jornal Nacional da Rede Globo que foi exibido no dia 6 de março de 2023¹¹, na qual o coordenador de Mobilidade Urbana do Instituto Nacional de Defesa do Consumidor (Idec), Sr. Rafael Calabria, foi questionado sobre a controvérsia em questão e, na oportunidade, avaliou que a troca de VLT para BRT é um retrocesso econômico e sustentável, tecendo os seguintes comentários:

“Os benefícios que o trilho oferece em sustentabilidade, em capacidade de passageiros e na diversidade de opção que a cidade vai ter são muito maiores do que as oferecidas pelo BRT. Então, o investimento um pouco maior se justificaria. Ainda mais no caso de Cuiabá, que já começou a obra, seria só finalizar. Então o BRT, além de uma opção errada, vai ter um desperdício de dinheiro público”

33. Sendo assim, por mais que a implantação do VLT em Cuiabá não tenha sido a escolha mais adequada, a suposta oportunidade e conveniência suscitada pelo governo para fundamentar a troca do modal para o BRT não está amparada em elementos e documentos seguros que assegurem a vantajosidade e

¹¹ Rede Globo de Televisão. Jornal Nacional. **Governo de MT troca trens do VLT por ônibus depois de ter gasto mais de R\$ 1 bi**. Data 06/03/2023. Disponível em: <https://globoplay.globo.com/v/11425222/> .





economicidade da opção da política que busca adotar, porque está ignorando o fato de que poderia concluir as obras e aproveitar os serviços e bens, que oneraram consideravelmente o erário, em respeito aos contribuintes mato-grossense e até mesmo às disposições do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal¹², que impõe a obrigação do gestor público de finalizar obras paralisadas, antes de incluir novos projetos no orçamento.

III – DISPOSITIVO

34. Diante do exposto, em dissonância do Parecer de Contas 1.315/2023, **VOTO** no sentido de julgar **parcialmente procedentes as Representações de Natureza Externa 52.731-9/2021 e 6.723-7/2022**, a fim de recomendar ao atual **Governo do Estado de Mato Grosso** que, sob o princípio da autotutela, **avale a oportunidade e conveniência de revogar o RDCi Presencial 47/2021**, e retomar o projeto disponível do VLT, aproveitando os serviços que já foram executados, sobretudo os diversos vagões e trilhos que foram adquiridos.

35. Com relação à RNE 16.586-7/2022, acompanho o MP de Contas e voto pela sua improcedência, uma vez que os elementos apurados nos autos não demonstram irregularidades e prejuízos na competitividade do certame e conflito de interesses.

36. **É como voto.**

Tribunal de Contas, 11 de abril de 2023.

(assinatura digital)¹³
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**

¹² Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

¹³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT. LF

