



**PROCESSO Nº** : 18.517-5/2019 (AUTOS DIGITAIS)  
**ASSUNTO** : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA  
**UNIDADE** : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO  
**GESTOR** : MAURO MENDES FERREIRA  
**RELATOR** : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR RELATOR DO GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO  
CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF**

1. O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial do Estado de Mato Grosso, representado pelo Procurador que ao final subscreve, no uso de suas atribuições institucionais, vem à digna presença de Vossa Excelência, nos termos do art. 270, II, do Regimento Interno dessa Egrégia Corte de Contas (Resolução Normativa nº 14/2007) apresentar o seguinte

**AGRAVO**

em face do **Julgamento Singular nº 718/GAM/2019** proferido pelo Exmo. Sr. Conselheiro Guilherme Antonio Maluf no exame e julgamento preliminar da Representação de Natureza Externa que tramita sob o nº 18.517-5/2019, conforme a fundamentação fática e jurídica a seguir deduzidas.



## 1. ADMISSIBILIDADE

2. Inicialmente, cumpre apreciar os requisitos de admissibilidade necessários ao regular processamento dos recursos, quais sejam: o cabimento, a legitimidade, o interesse recursal e a tempestividade, além dos demais previstos no art. 273 do Regimento Interno do TCE/MT.

3. O **cabimento** refere-se à possibilidade de recorrer, bem como a previsão do instrumento para a situação que se deseja impugnar. No caso, trata-se Agravo interposto em face de julgamento singular proferido pelo Conselheiro Relator, conforme autoriza o art. 270, II, do RITCE/MT, razão pela qual está presente este requisito.

4. Quanto à **legitimidade**, para que haja possibilidade de recorrer faz-se mister que o interessado tenha relação jurídica com os autos e os fatos que ali constam e seja o portador do direito que esteja sendo ameaçado e violado.

5. Como *cediço*, incumbe ao *Parquet* de Contas atuar junto a este Tribunal como verdadeira Instituição independente, seja quando exerce suas atribuições como parte suscitante ou como fiscal da ordem jurídica, tudo com vistas a garantir a supremacia do interesse público primário, a ordem pública e a democracia, podendo, pois, utilizar-se de todos os meios hábeis a exercer esse direito subjetivo, intervindo nos procedimentos em trâmite para emitir parecer ou inaugurando medidas materiais com vistas a ulterior instrução processual.

6. Nesse sentido, o art. 65 da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica), ao elencar os legitimados à propositura de recursos no âmbito do Tribunal de Contas de Mato Grosso, previu, que “estão legitimados a interpor recurso quem é parte no processo principal e o Ministério Público de Contas.”

7. Por sua vez, o art. 96, II, do Regimento Interno da Corte de Contas mato-grossense, ao discriminar as atribuições do Procurador-geral do Ministério Público de Contas, dispõe que compete a este a interposição de recursos e pedido de



rescisão de julgados, de onde decorre a legitimidade deste membro para o presente apelo.

8. De igual modo, o art. 99, VI, do diploma regimental, preconiza aos Procuradores de Contas proporem ao Procurador-geral os recursos previstos na Lei Orgânica do TCE/MT, como ocorre nos presentes autos.

9. Portanto, **a legitimidade do recurso está atendida.**

10. No tocante ao **interesse recursal**, infere-se que o recorrente deve demonstrar em suas razões os motivos pelos quais a decisão está incorreta e por que isto o afeta de forma indevida.

11. No caso em apreço, o Sindicato das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros do Estado de Mato Grosso – SETROMAT apresentou Representação de Natureza Externa com pedido de medida cautelar em razão de supostas irregularidades no **Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta** firmado entre o Estado de Mato Grosso, o Ministério Público Estadual e a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Delegados do Estado, em 4 de dezembro de 2018, o qual ensejou na publicação do edital de **Chamamento Público nº 1/2019-SINFRA/MT**, referente à contratação emergencial para exploração do transporte público intermunicipal.

12. Como medida cautelar, o representante requereu a paralisação da contratação emergencial, a qual foi concedida pelo Conselheiro Relator através do **Julgamento Singular nº 718/GAM/2019**, nos seguintes termos:

**II) DETERMINAR** ao Governo do Estado de Mato Grosso, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Governador Mauro Mendes Ferreira, e à Secretaria de Estado de Infraestrutura de Mato Grosso, na pessoa do Senhor Marcelo de Oliveira e Silva, que **suspendam** a contratação emergencial do Edital nº 1/2019-SINFRA/MT, sob pena de multa diária de 50 UPF's/MT, nos termos do §1º do artigo 297 do Regimento Interno deste Tribunal, até nova decisão;

**III) Determinar a notificação** do Governador do Estado de Mato Grosso,



Senhor Mauro Mendes Ferreira, e do Secretário de Estado de Infraestrutura de Mato Grosso, Senhor Marcelo de Oliveira e Silva, para que, no prazo de 5 (cinco) dias, apresentem justificativas preliminares, acompanhadas de todos os documentos relativos ao certame, especialmente os seguintes: a) estudos de custos econômico-financeiros e da estimativa da tarifa – Projeto Básico; b) justificativa quanto a decisão de não cobrança de outorga e o respectivo impacto financeiro e orçamentário, c) justificativa da decisão de proibição de contratação de empresas do mesmo grupo econômico em dois ou mais lotes.

13. Em que pese a decisão singular proferida, da análise dos autos verifica-se que os argumentos do representante não prosperam, devendo ser autorizado o regular prosseguimento do chamamento público em questão. Assim, caracterizado está o **interesse recursal**.

14. Ademais, pondere-se que o Ministério Público de Contas, ao atuar como fiscal da ordem jurídica, tem legitimidade ampla e plena, o que desvincula o órgão de apelar somente de temas ou assuntos que antes tenha debatido. Dessa maneira, é cediço ao órgão ministerial que recorra, inclusive, em sentido diverso de suas manifestações pretéritas, caso assim entenda necessário.

15. Por sua vez, a **tempestividade** impõe a necessidade de que o recurso seja interposto dentro do prazo previsto (art. 273, II, RITCE/MT). Nesse sentido, o art. 270, § 3º, do RITCEMT estabelece que “independente da espécie recursal, o prazo para interposição do recurso é de 15 (quinze) dias, contados da publicação da decisão recorrida no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.”

16. Sobre a contagem dos prazos, a norma regimental do art. 264, § 3º, dispõe que será considerada “como data da publicação o 1º dia útil seguinte ao da divulgação da informação do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.”

17. Sendo assim, considerando que o Julgamento Singular nº 718/GAM/2019 foi divulgado no Diário Oficial de Contas do Tribunal de Contas no dia 24/06/2019<sup>1</sup>, sendo considerada como data de publicação o dia 25/06/2019, o prazo

<sup>1</sup> Diário Oficial de Contas – DOC do dia 24-06-2019 - edição nº 1655.



para interposição de peça recursal findará em 10/07/2019, de modo que **o presente recurso é tempestivo.**

18. Logo, na exposição quanto à admissibilidade recursal, vê-se que estão presentes todos os requisitos necessários para interposição de Agravo, à luz do ordenamento jurídico deste Tribunal de Contas, razão pela qual **requer-se o conhecimento do presente petitório recursal.**

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. Contextualização fática

19. Trata-se de **Representação de Natureza Externa com pedido de Medida Cautelar** proposta pelo Sindicato das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros do Estado de Mato Grosso – SETROMAT em face do **Governo do Estado**, representado pelo Sr. Mauro Mendes Ferreira, em razão de supostas irregularidades no **Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta** firmado entre o Estado de Mato Grosso, o Ministério Público Estadual e a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados, o qual ensejou na publicação do edital de **Chamamento Público nº 1/2019-SINFRA/MT**, referente à contratação emergencial para exploração do transporte público intermunicipal do Estado.

20. O Conselheiro Relator, em sede de Juízo de Admissibilidade, por meio do **Julgamento Singular nº 718/GAM/2019**, ora atacado, admitiu a presente representação e, concedendo o pleito **cautelar**, determinou ao Governo do Estado e à Secretaria de Estado de Infraestrutura de Mato Grosso que **suspendam a contratação emergencial do Edital nº 1/2019-SINFRA/MT.**

21. De início, cumpre salientar que a prestação dos serviços de transportes intermunicipal rodoviário não é um assunto novo nesta Corte de Contas.

22. Vários processos que tramitaram por este órgão de controle externo apontaram a precariedade dos contratos para prestação dos serviços de transportes intermunicipal rodoviário. No último, ao realizar Auditoria Operacional no transporte



intermunicipal de Mato Grosso (Processo nº 305987/2017), reafirmou-se a situação irregular que se arrasta por anos no Estado.

23. Nesse contexto de irregularidade e precariedade na concessão do serviço, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso, no dia 25 de setembro de 2007, assinou um Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, cuja finalidade era resolver as pendências judiciais relativas à concessão do serviço de transporte intermunicipal.

24. Com a assinatura do TAC e após superar discussões administrativas e judiciais, chegou-se a concluir o procedimento licitatório de concessão (Ato de Homologação e Adjudicação publicado no Diário Oficial de 28/12/2012 – Concorrência Pública nº 001/2012), entretanto, dos nove lotes adjudicados, apenas três deles obtiveram a efetiva assinatura.

25. Considerando a necessidade de licitar os demais mercados, publicou-se o edital de Concorrência Pública nº 01/2013/AGER/MT (DOE de 05/02/2013). Mais uma vez, inúmeras discussões judiciais tiveram que ser superadas, o que apenas ocorreu em julho de 2014.

26. Entretanto, em 20 de agosto de 2014, o Governo do Estado editou o Decreto nº 2.499/2014 prorrogando os contratos de concessão até 31/12/2031. A motivação do decreto não cabe à discussão nestes autos, sendo objeto de ação judicial específica. Contudo, em razão de padecer de vício de inconstitucionalidade, seus efeitos foram suspensos através de decisão liminar expedida no Mandado de Segurança Coletivo nº 125.875/2014.

27. Antes do trânsito em julgado daquele processo, editou-se o Decreto nº 211, de 07 de agosto de 2015 (DOE nº 26.593), reconhecendo as vicissitudes e declarando a invalidação do Decreto nº 2.499/2014.

28. Ao longo desses anos, inúmeras impugnações judiciais e administrativas buscaram dificultar e impedir a conclusão do procedimento licitatório,





mantendo indefinidamente as empresas que atualmente exploram o serviço de maneira precária, o que traz inúmeros prejuízos à população e ao Governo do Estado.

29. Buscando solucionar a situação irregular do serviço de transporte intermunicipal no Estado de Mato Grosso, em **4 de dezembro de 2018**, foi celebrado o **Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta** entre Ministério Público Estadual, o Estado de Mato Grosso, representado pelo Governador do Estado, pelo Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística e pela Procuradora-Geral do Estado, e a Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos Delegados – AGER.

30. A “**CLÁUSULA PRIMEIRA – OBRIGAÇÕES, SERVIÇO PRINCIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO. STCRIP/MT.**” do Termo Aditivo ao TAC previu a realização, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, de **contratação emergencial** para operação do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros, nos seguintes termos:

1. O ESTADO de Mato Grosso, por meio da **SINFRA**, realizará no **prazo de 120 (cento e vinte) dias** após assinatura do presente aditivo, processo(s) de contratação emergencial para operação do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros do subsistema principal concebido no Plano de Outorga aprovado pelo Ato nº 5.894/2012, regularizando, em caráter temporário, o regime precário de exploração do serviço até que a licitação definitiva para a sua delegação seja concluída.

1.1. Serão objetos de contratação emergencial os lotes dos Mercados de Transporte Intermunicipal (MIT) não contratados em decorrência das Concorrências Públicas nº 01/2012 e nº 01/2013-AGER/MT, Concorrência nº 01/2017-SINFRA e sucessivamente.

1.2. O(s) processo(s) de contratação emergencial será(ão) realizado(s) pela Comissão Especial de Licitação, constituída pela Portaria nº 098/2018/CGAB/SINFRA, à qual será incluído um membro designado pelo presidente da **AGER/MT**, para otimização dos trabalhos, aproveitamento do conhecimento dos seus integrantes acerca do objeto da concessão e uniformidade das decisões.

2. O ESTADO DE MATO GROSSO, por meio da **SINFRA**, realizará novo processo de contratação emergencial após a conclusão do primeiro e assim sucessivamente, para exploração do serviço no lote do MIT em que eventualmente não obtiver êxito na iniciativa anterior, cuja obrigação persistirá até a superveniência da contratação do lote respectivo por meio da licitação definitiva.



31. Em 08 de fevereiro de 2019, o acordo firmado foi **homologado judicialmente**, constituindo-se um **título executivo judicial** mediante prolação de **sentença homologatória** no bojo da Ação de Execução de Título Extrajudicial nº 828-07.2011.811.0041 – Código 707015.

32. Nesse contexto, buscando-se dar cumprimento ao Termo Aditivo ao TAC firmado, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado de Mato Grosso, representada pelo Secretário de Estado Marcelo de Oliveira e Silva, publicou o edital de **Chamamento Público nº 001/2019/SALOG/SINFRA**, cujo objeto consiste na “contratação Emergencial para exploração do serviço principal integrante do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado de Mato Grosso - STCRIP-MT - em suas categorias Básica (Lote I) e Diferenciada (Lote II) para os Mercados Intermunicipais de Transporte - MIT, Não Contratados na Concorrência Pública nº 01/2012” (DOE nº 27458 de 8 de Março de 2019).

33. Apesar de se tratar de cumprimento dos termos do TAC, homologado judicialmente, foram apresentadas, até o momento, perante este Tribunal de Contas, outras **6 (seis) Representações de Natureza Externa** impugnando o Chamamento Público nº 001/2019/SALOG/SINFRA, quais sejam: Processos nº 98540/2019, 102857/2019, 104892/2019, 107581/2019, 107336/2019 e 113034/2019.

34. Não obstante os processos já em curso, o Sindicato das Empresas de Transporte Rodoviário de Passageiros do Estado de Mato Grosso – SETROMAT apresenta a presente Representação de Natureza Externa, sustentando ilegalidades no teor do TAC e do edital do chamamento público, buscando a extinção do processo para contratação emergencial.

35. Passaremos às razões do presente Agravo.

## 2.2. Perda da eficácia do julgamento singular

36. Por determinação regimental, as medidas cautelares adotadas em





juízo singular devem ser submetidas à apreciação do Tribunal Pleno **até a segunda sessão seguinte à sua expedição, sob pena de perder eficácia**. É o que determina o art. 302 do RITCE/MT:

**Art. 302.** As medidas cautelares quando adotadas em julgamento singular **deverão ser submetidas à apreciação do Tribunal Pleno até a segunda sessão seguinte à sua expedição**, observadas as disposições dos artigos 39, 43, inciso VI, 43-A e 44, deste Regimento Interno, para fins de homologação, **sob pena de perder eficácia**. (Nova redação do artigo 302, dada pela Resolução Normativa nº 18/2013).

37. Conforme exposto alhures, o julgamento Singular nº 718/GAM/2019, prolatado pelo Conselheiro Relator Guilherme Antonio Maluf, foi expedido e divulgado no Diário Oficial de Contas nº 1655 do dia 24/06/2019 (em anexo), sendo considerada como **data de publicação o dia 25/06/2019**, conforme estabelece o art. 264, § 3º, do RITCE/MT.

38. Após a expedição da decisão singular, foram realizadas duas sessões ordinárias do Tribunal Pleno: **sessão ordinária do dia 27 de Junho de 2019 (quinta-feira)** – conforme Pauta de Julgamentos publicada no DOC nº 1655 de 24 de junho de 2019 – e **sessão ordinária do dia 02 de Julho de 2019 (terça-feira)** – conforme Pauta de Julgamentos publicada no DOC nº 1658 de 27 de junho de 2019 (publicações em anexo).

39. Assim, o julgamento singular deveria ter sido pautado e apreciado pelo Tribunal Pleno até a sessão do último dia 02/07/2019, segunda sessão seguinte à sua expedição.

40. Ocorre, entretanto, que, até a presente data, o processo não foi submetido à necessária apreciação pelo Tribunal Pleno, padecendo de eficácia em razão do descumprimento da previsão regimental.

41. Ou seja, em razão do descumprimento da norma regimental, o julgamento singular não mais produz efeitos.



42. Neste sentido vem decidindo, inclusive em sede de juízo de retratação, este Tribunal de Contas:

#### JULGAMENTO SINGULAR Nº 733/LHL/2018

(...)

#### Dispositivo

Com essas considerações, nos termos do art. 68, § 1º da Lei Complementar nº 269/2007 e dos artigos 270, inciso II, 275, §2º e **302 da Resolução 14/2007, conheço** dos Recursos de Agravo interpostos pela empresa Exata Assessoria & Consultoria em Administração Pública, representada pelo seu proprietário, Sr. Rogério Gonçalves, pelo Município de Mirassol d'Oeste e pelo Sr. Euclides da Silva Paixão, e **exerço o juízo de retratação, para dar provimento ao Agravo e declarar a ineficácia da Decisão Singular nº 477/LHL/2018**, que concedeu a medida cautelar e determinou, *inaudita altera pars*, que a Prefeitura de Mirassol d'Oeste suspenda o Concurso Público – Edital nº 001/2018. (destacamos) (PROCESSO Nº 15.816-0/2018, RELATOR: CONSELHEIRO INTERINO LUIZ HENRIQUE LIMA, julgamento em 16/08/2018)

43. Ademais, conforme evidencia-se das Pautas de Julgamentos publicadas nos DOC nº 1655 de 24 de junho de 2019 e DOC nº 1658 de 27 de junho de 2019 (em anexo), a presente Representação de Natureza Externa sequer foi pautada nas sessões ordinárias dos dias 27 de junho de 2019 e 02 de julho de 2019.

44. Tal evidência pode também ser constatada através da tramitação processual dos autos, disponível para consulta pública no endereço eletrônico do TCE/MT, que demonstra que não houve, até a presente data, remessa à Secretaria Geral do Tribunal Pleno para inclusão na pauta de julgamentos (arts. 38-A<sup>2</sup> e 39<sup>3</sup> do

2 **Art. 38-A.** A pauta de julgamento da sessão virtual será organizada pela Secretaria Geral do Tribunal Pleno, sob a supervisão do Presidente, observando a ordem de antiguidade dos respectivos relatores no cargo de Conselheiro e a mesma sequência de processos da sessão ordinária. (Inclusão do artigo 38-A pela Resolução Normativa nº 28/2012).

3 **Art. 39.** A lista dos processos que constituirão a pauta da sessão plenária deverá ser encaminhada à Secretaria Geral do Tribunal Pleno pelo gabinete do respectivo Relator com antecedência mínima de 06 (seis) dias úteis, dela constando o número do protocolo do processo, a parte interessada e o assunto a que se refere, por ordem de prioridade de inclusão na pauta, devendo ser submetida à homologação do Presidente do Tribunal em até 72 (setenta e duas) horas antes da respectiva sessão. (Nova redação do caput do artigo 39 dada pela Resolução Normativa nº 32/2012). **§ 1º.** Os processos constantes da lista mencionada no caput deverão ser entregues na Secretaria Geral do Tribunal Pleno com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas do início da sessão. **§ 2º.** Concomitante ao encaminhamento do processo físico à Secretaria Geral do Tribunal Pleno, deverão ser disponibilizados pelos respectivos gabinetes àquela Secretaria, por meio eletrônico, em pasta própria, o relatório de análise da defesa, o parecer ministerial, relatório e voto elaborados pelo Relator. **§ 3º.** O Relator poderá disponibilizar ao gestor interessado, por meio eletrônico, no prazo de até 24 (vinte e quatro) horas



RITCE/MT). Veja:

Setor	Situação	Data
GABINETE DO PROCURADOR ALISSON CARVALHO DE ALENCAR	RECEBIDO PARA VISTA	27/06/2019 16:44
PROTOCOLO E DISTRIBUICAO DO MPC	DISTRIBUIR PARA O PROCURADOR	27/06/2019 16:23
GERENCIA DE CONTROLE DE PROCESSOS DILIGENCIADOS	AGUARDAR PRAZO	25/06/2019 12:29
GABINETE DO CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF	NOTIFICAR	25/06/2019 09:15
GERÊNCIA DE REGISTRO E PUBLICAÇÃO	PUBLICAR DESPACHO DE JULGAMENTO SINGULAR/DECISAO	24/06/2019 11:40
GABINETE DO CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF	ANALISAR	14/06/2019 10:36
GERENCIA DE PROTOCOLO	ANDAMENTO INICIAL	13/06/2019 17:06

Disponível em <https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/detalhe/num/185175/ano/2019> – captura de tela realizada em 09/07/2019.

45. Insta ressaltar, outrossim, que diante da necessidade de urgência no julgamento do processo, como ocorre nos casos de homologação de medida cautelar, o RITCE/MT autoriza a constituição de **pauta suplementar**, a qual deve ser requerida pelo Conselheiro Relator com a devida motivação. É o teor do art. 42 do RITCE/MT:

**Art. 42.** A constituição de **pauta suplementar** será autorizada pelo Presidente, somente nos casos de:

I. Erro na elaboração da pauta ordinária;

**II. Urgência no julgamento do processo, devidamente fundamentada pelo Relator.** (Nova redação do inciso II, do artigo 42 dada pela Resolução Normativa nº 32/2012). - destacamos.

46. Sendo assim, diante da possível insuficiência de prazo para inclusão em pauta das sessões ordinárias, caberia ao Conselheiro Relator solicitar ao Presidente do TCE/MT, com base no art. 42, II, RITCE/MT, constituição de pauta suplementar,

antes da sessão de julgamento, o relatório de análise da defesa das suas contas anuais, desde que o gestor cadastre seu endereço eletrônico para esse fim. (Nova redação dos §§ 2º e 3º, do artigo 39 dadas pela Resolução Normativa nº 32/2012). **§ 4º.** A inobservância do disposto no caput e §§ 1º e 2º deste artigo, implicará na retirada automática do processo da pauta de julgamento, pelo Presidente, logo na abertura da sessão.



evitando a perda da eficácia do julgamento singular, **o que não ocorreu no presente caso.**

47. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** requer a declaração da **perda da eficácia do Julgamento Singular nº 718/GAM/2019**, tendo em vista não ter sido submetido à apreciação do Tribunal Pleno até a segunda sessão seguinte à sua expedição, conforme determina o art. 302 do RITCE/MT.

### 2.3. Incompetência do Conselheiro Relator

48. O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso rege-se por normas de distribuição interna dos processos protocolados e submetidos a sua apreciação. De acordo com o RITCE/MT:

**Art. 128-E.** A cada biênio, na primeira sessão ordinária do Tribunal Pleno do mês de agosto, **serão distribuídas aos relatores, para vigência nos dois anos subsequentes, as unidades gestoras jurisdicionadas**, de acordo com as regras estabelecidas no art. 128-A e seguintes (*Nova redação do caput do artigo 128-E dada pela Resolução Normativa nº 09/2018*) – destacamos.

49. Sendo assim, de acordo com a última alteração regimental, a cada biênio são distribuídas aos relatores unidades gestoras a que serão responsáveis pelos dois anos seguintes.

50. Ao contrário do que ocorre com a maioria dos Poderes Executivos Municipais, o Governo do Estado possui poderes e órgãos autônomos estaduais. Assim, além das entidades da Administração Indireta, as Secretarias de Estado seguem ordem de distribuição desvinculada do Governo do Estado.

51. No caso dos autos, em que pese o representante citar o Termo Aditivo ao Termo de Ajustamento de Conduta, o qual foi assinado também pelo Governador do Estado, o objetivo claro da representação é impugnar o edital do Chamamento Público nº 001/2019/SALOG/SINFRA, este que, por sua vez, é de responsabilidade da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado de Mato Grosso.



52. Tal conclusão resta ainda mais evidente com a análise do pedido da peça inicial que, apesar de apresentar a representação unicamente em face do Governo do Estado, requer, como pedido final, que se determine à **SINFRA/MT** “a extinção do presente edital de licitação de ‘concessão emergencial’”. Veja-se:

**No Mérito:**  
g) Julgue **PROCEDENTE** a presente representação e, por consequência, determine a **SINFRA/MT** a extinção do presente edital de licitação de “concessão emergencial”.  
Nestes termos, pede deferimento.

(Doc. Digital nº 128785/2019)

53. Inclusive, a exordial faz apontamento de ilegalidades em documentos que constam unicamente no edital do certame, como o **Projeto Básico**, o qual tem sua elaboração e aprovação de responsabilidade do gestor da pasta.

54. Corroborando com essa afirmação o fato de que apenas o Secretário de Estado e o Presidente da Comissão de Licitação firmaram assinatura no instrumento convocatório, não fazendo parte deste o Governador do Estado, posto que tais atos de gestão, como mencionado, são da competência das secretarias.

55. Ainda que se tratasse unicamente de ilegalidades no TAC, verifica-se que os itens da cláusula impugnada versam sobre determinações/obrigações destinadas à Secretaria:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – OBRIGAÇÕES. SERVIÇO PRINCIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO. STCRIP/MT.**

1. O ESTADO DE MATO GROSSO, por meio da **SINFRA**, realizará no prazo de **120 (cento e vinte) dias** após assinatura do presente aditivo, processo(s) de contratação emergencial para operação do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros do subsistema principal concebido no Plano de Outorga aprovado pelo Ato nº 5.894/2012, regularizando, em caráter temporário, o regime precário de exploração do serviço até que a licitação definitiva para a sua delegação seja concluída.





2. O ESTADO DE MATO GROSSO, por meio da **SINFRA**, realizará novo processo de contratação emergencial após a conclusão do primeiro e assim sucessivamente, para exploração do serviço no lote do MIT em que eventualmente não obtiver êxito na iniciativa anterior, cuja obrigação persistirá até a superveniência da contratação do lote respectivo por meio da licitação definitiva.

3. O ESTADO DE MATO GROSSO, por meio da **SINFRA** observará as seguintes condições na realização dos processos de contratação emergencial:

56. Isso porque, a administração pública estadual se organiza de forma desconcentrada, onde a função administrativa é exercida por mais de um órgão público (Secretarias de Estado), que divide competências, na intenção de tornar mais eficiente a execução dos serviços.

57. Desse modo, os atos aqui apontados (licitação e contratos), visto que diretamente ligados ao processo de gestão, administração e ordenação de despesas, são inerentes às atribuições de competência da SINFRA e de responsabilidade de seus gestores.

58. Logo, considerando que a unidade gestora deve ser determinada a partir da autoridade responsável pelo ato impugnado, e considerando que a autoridade responsável deve ser aquela que pratica o ato impugnado, ordena a sua prática, ou, ainda, aquele que possui competência para corrigir a irregularidade apontada, apenas o Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado de Mato Grosso – SINFRA/MT pode ser apontado como responsável no vertente caso.

59. Nesse sentido, com os devidos ajustes ao presente processo de controle externo, podemos citar José dos Santos Carvalho Filho<sup>4</sup> ao discorrer sobre a determinação da autoridade coatora em mandado de segurança:

4 CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª ed. São Paulo: Atlas, 2018, pp. 1.197-8



**Impetrado é o agente público, ou o agente de pessoa privada com funções delegadas, que pratica o ato violador sujeito à impugnação através do mandado de segurança, individual ou coletivo. Pode qualificar-se também como autoridade o agente do qual se origina a ordem para a prática do ato (art. 6º, § 3º, LMS).**

Na prática, não é difícil identificar o agente coator. Em certas situações, contudo, em virtude do usualmente complexo sistema hierárquico da Administração, há alguma dificuldade para defini-lo. Daí a clássica lição de que **autoridade coatora é aquela que tenha 'poder de decisão', não se configurando como tal nem os subalternos, meramente executores da ordem (porteiros, entregadores de notificações etc.), nem os situados nos degraus superiores de hierarquia, que, como regra, se limitam a estabelecer as políticas públicas a cargo do órgão ou da entidade. A legitimidade, pois, é da autoridade de onde emana a ordem, e não do mero cumpridor.**

A lei refere-se à 'autoridade' (art. 1º), mas o termo não tem aquela precisão que conduza à imediata identificação do autor do ato. Ao contrário, cuida-se de termo plurissignificativo, aplicável a situações diversas e com diferentes conotações. Na prática, esse agente é denominado de 'autoridade coatora'.

Todavia, conjugando-se o caput do art. 1º da Lei nº 12.016/2009 com seu § 1º, é possível fixar parâmetro de algum modo palpável sobre o sentido do termo: autoridade é o agente que integra qualquer das unidades federativas. São, portanto, os agentes políticos e os servidores públicos que integram as estruturas da União, Estados, Distrito Federal e Município. A esse grupo pode atribuir-se o caráter de autoridades por natureza.

A lei, porém, equipara às autoridades os representantes de partidos políticos e os administradores de entidades autárquicas, bem como os dirigentes de pessoas jurídicas ou as pessoas naturais no exercício de atribuições do poder público, somente no que disser respeito a essas atribuições (art. 1º, § 1º, LMS). Configuram-se tais agentes como autoridades por equiparação. - destacamos.

60. Inclusive, esse é o entendimento utilizado no âmbito desta Corte de Contas, consoante já foi manifestado nas Contas Anuais de Governo do Estado de Mato Grosso, referentes ao exercício de 2011. Veja trecho do Voto do Relator e do Parecer Prévio nº 05/2012 – TP:

#### VOTO

Ademais, **verifica-se que a irregularidade em comento versa sobre ato de gestão, que deverá ser tratado dentro das contas dos respectivos órgãos.** Diante disso, recomendo que sejam extraídos do presente voto, os valores de cada órgão, para que sejam reinseridos na contabilidade de cada um, ou justificativa legal que ensejou o cancelamento dos valores devidos, bem como, as informações sejam encaminhadas às respectivas relatorias, para a adoção como ponto de controle nas contas específicas.  
(...)



Na mesma linha de entendimento dos subitens 6.1, 8.1 e 12.1, **entendo que esta irregularidade versa sobre atos de gestão, e deverá ser tratada nas contas dos respectivos órgãos. Diante do exposto, afasto a irregularidade destas contas**, porém, para que seja dado conhecimento à Secex competente. (Relator: Conselheiro Waldir Júlio Teis) (grifou-se)

#### PARECER PRÉVIO Nº 05/2012 – TP

(...)

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO, no uso da competência que lhe é atribuída pelo artigo 47, inciso I, da Constituição do Estado de Mato Grosso, combinado com o artigo 56, da Lei complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), tendo em vista o que preleciona o artigo 1º, inciso I e o artigo 25, da Lei Complementar nº 269/2007 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), e o artigo 176, inciso I, § 3º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), **por unanimidade, acompanhando o voto do Conselheiro Relator**, (...):

I - Considerar SANADAS as irregularidades descritas nos subitens 2.1; 3.1; 7.1; 11.1; 12.1; 13.1; 14.1; 21,1 e 10.1, conforme constam do teor deste voto, **remetendo-as para análise nas contas de gestão das Secretarias específicas**;

(...)

Encaminhe-se cópia deste parecer prévio aos relatores das contas de 2012, dos órgãos mencionados no itens 4.2; 6,1; 8.1, 10,1; 12.1 e 13.1, **por tratarem de irregularidades das contas de gestão daqueles órgãos**, para o devido acompanhamento e adoção das medidas que entenderem cabíveis; bem como aos relatores das contas anuais de gestão das Secretarias de Estado – Saúde, Segurança Pública, Educação e Indústria, Comércio e Mineração, Fazenda, Administração e Auditoria Geral.

61. Assim, em verdade, não há ato do Governo do Estado a ser apreciado no presente processo, mas sim da **Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística do Estado de Mato Grosso**, unidade gestora responsável pelo Chamamento Público nº 001/2019/SALOG/SINFRA.

62. A diferenciação acima é necessária em razão da distribuição interna deste Tribunal de Contas.

63. Neste sentido, conforme **Distribuição de Fiscalizados aos Relatores – Biênio 2019-2020<sup>5</sup>**, ao Conselheiro Guilherme Antônio Maluf devem ser distribuídos apenas os processos que discutem atos do Governo do Estado, sendo que processos que discutam atos da **Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso**

<sup>5</sup> Diário Oficial de Contas – DOC do dia 19-12-2018 - edição nº 1508, pg. 4/7.



- SINFRA/MT são de competência do Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima.

64. Diante do exposto, considerando a existência de poderes e órgãos autônomos estaduais, bem como o fato de o Chamamento Público nº 001/2019/SALOG/SINFRA ser de responsabilidade da SINFRA/MT, o **Ministério Público de Contas** requer o reconhecimento da **incompetência do Exmo. Conselheiro Guilherme Antonio Maluf** para relatoria do presente processo, devendo ser reconhecida a **competência do Exmo. Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima**, com a respectiva remessa dos autos para análise.

#### 2.4. Conexão com os Processos nº 98540/2019, 102857/2019, 104892/2019, 107581/2019, 107336/2019 e 113034/2019

65. Conforme mencionado alhures, o edital do Chamamento Público nº 01/2019/SALOG/SINFRA - Contratação Emergencial para Exploração do Transporte Público Intermunicipal – é objeto de discussão em outras **6 (seis) Representações de Natureza Externa**, todas de relatoria do Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima, quais sejam:

Processo nº	Representante	Data do protocolo
98540/2019	VERDE TRANSPORTES LTDA	15/03/2019
102857/2019	UBIRATAN BARROSO DE CASTRO JUNIOR	20/03/2019
104892/2019	PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS	21/03/2019
107581/2019	VIACAO ESMERALDA TRANSPORTES LTDA	25/03/2019
107336/2019	ARIES TRANSPORTES LTDA	25/03/2019
113034/2019	TUT TRANSPORTES LTDA	29/03/2019

66. Todos os processos acima mencionados possuem **um único objeto**: o edital do Chamamento Público nº 01/2019/SALOG/SINFRA. Não por outro motivo, considerando a existência de conexão entre os processos, o Conselheiro Relator determinou a juntada de todas as representações de natureza externa aos autos do Processo nº 98540/2019.



67. Em análise dos pedidos de medidas cautelares pleiteados, conforme Julgamentos Singulares nº 353/LHL/2019, 359/LHL/2019, 358/LHL/2019 e 464/LHL/2019, o Conselheiro Relator decidiu pelo **não acolhimento das cautelares pleiteadas**, em razão da ausência dos requisitos autorizadores para sua concessão, e determinou a remessa dos autos à Secretaria de Controle Externo de Administração Estadual para emissão de Relatório Técnico.

68. Com efeito, o Regimento Interno desta Corte ao tratar da conexão entre os processos de controle externo, estabelece que a distribuição destes se dará da seguinte maneira:

Art. 128-A. Salvo os casos expressos de competência privativa do Presidente, as **demais atribuições relativas ao controle externo terão a relatoria definida:**

(...)

III. por dependência em decorrência de prevenção, **conexão** ou continência entre os processos já distribuídos;

(...)

§ 3º. Consideram-se conexos dois ou mais processos quando o objeto ou a causa de pedir forem idênticos. (grifou-se)

69. Diante do exposto, nos termos do art. 128-A, III, do RITCE/MT, considerando a existência de conexão entre os objetos da presente representação de natureza externa e os objetos das representações de natureza externa nº 98540/2019, 102857/2019, 104892/2019, 107581/2019, 107336/2019 e 113034/2019, bem como em razão de esses serem anteriores àquele, o **Ministério Público de Contas** requer o reconhecimento da **conexão, com a respectiva remessa dos autos ao Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima e consequente juntada ao bojo dos autos do Processo nº 98540/2019**, evitando a prolação de decisões conflitantes e permitindo a análise conjunta e ampla pela Secex de Administração Estadual.

## 2.5. Impossibilidade de o Tribunal de Contas discutir termos de TAC homologado judicialmente - Coisa julgada

70. Ao longo dos últimos 20 (vinte) anos, as concessões para exploração do transporte público intermunicipal foi objeto de numerosas ações judiciais. Por





último, visando solucionar a problemática da exploração irregular do serviço no Estado de Mato Grosso, o Ministério Público Estadual logrou êxito em firmar um acordo com o Governo do Estado, SINFRA/MT, AGER/MT e PGE/MT, resultando no **Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta**.

71. Assim, em 08 de fevereiro de 2019, no bojo da Ação de Execução de Título Extrajudicial nº 828-07.2011.811.0041 – Código 707015, o Primeiro Termo Aditivo ao TAC, o qual foi **homologado judicialmente**, constituindo-se um **título executivo judicial** mediante prolação de **sentença homologatória**.

72. Em razão da homologação da transação, o processo foi extinto, com resolução de mérito, nos termos do art. 487, III, *b*, do CPC/2015. A homologação judicial do acordo irradiou efeitos em outras ações judiciais, conforme consta da parte final da sentença homologatória (em anexo).

73. Sendo assim, os termos do Primeiro Termo Aditivo ao Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta constitui **coisa julgada** formal e material, fruto do exercício da jurisdição estatal.

74. De acordo com Fredie Didier Jr.<sup>6</sup>, o conceito de **jurisdição** pode ser assim definido:

A jurisdição é a função atribuída a terceiro imparcial de realizar o Direito de modo imperativo e criativo (reconstrutivo), reconhecendo/efetivando/protegendo situações jurídicas concretamente deduzidas, **em decisão insuscetível de controle externo e com aptidão para tornar-se indiscutível**. - destacamos.

75. É dever desse Tribunal prestar contas à sociedade acerca das medidas fiscalizatórias e sancionatórias adotadas frente a situações irregulares identificadas nos jurisdicionados de sua competência, inclusive, sobre àquelas providências aplicadas no intuito de corrigir tais falhas, haja vista que deixar que a ilegalidade se mantenha vai de encontro às atribuições de controle atribuídas às Cortes de Contas.

<sup>6</sup> DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. 19 ed. Salvador. Editora Juspodivm, 2017 – p. 173.



76. Entretanto, o exercício das funções do Tribunal de Contas encontra limites no ordenamento constitucional e legal vigente, sendo este o caso dos autos, uma vez que a homologação judicial constituiu o Termo Aditivo ao TAC em título executivo judicial, operando o instituto da coisa julgada material.

77. Sobre a coisa julgada material, sabe-se que esta se caracteriza pela extensão dos efeitos da imutabilidade da sentença de mérito, revelando que ela não mais poderá ser discutida ou modificada ainda que em outros processos, haja vista que seus efeitos se refletem também para fora da relação processual, ou seja, as partes, o juiz, os terceiros e o próprio Estado, não poderão voltar a discutir o que restou decidido. A exceção ficaria restrita às hipóteses de cabimento da denominada ação rescisória.

78. Sendo assim, a função jurisdicional é insuscetível de controle externo, sendo esta característica marcante da jurisdição.

79. Nesse sentido, impugnar as determinações contidas nas cláusulas do TAC, em específico, item 1 da Cláusula Primeira, alínea *a* do item 3 da Cláusula Primeira e alínea *c* do item 3 da Cláusula Primeira, é impugnar sentença judicial de mérito transitada em julgada, competência que não cabe a este Tribunal de Contas, uma vez que somente o Poder Judiciário pode controlar as suas decisões.

80. Importante salientar, entretanto, que a impossibilidade de controle das decisões judiciais não é incompatível com o princípio da independência das instâncias. Por este princípio, o Tribunal de Contas pode decidir de forma autônoma sobre as questões que lhes são afetas. Entretanto, não conduz à autorização de reformar, rever ou determinar o descumprimento de decisão judicial, como pretende o representante ao requerer a extinção do procedimento de contratação emergencial (determinado judicialmente).

81. Destaca-se, também, que atos eventualmente irregulares perpetrados pelos agentes públicos da SINFRA/MT, responsáveis pela condução da contratação



emergencial, no cumprimento dos termos do acordo homologado judicialmente, podem, e devem, ser objeto de controle externo por parte deste Tribunal de Contas, desde que, por todo o exposto, não resulte em afronta à coisa julgada material.

82. Logo, em observância ao instituto da coisa julgada material, bem como em razão da necessidade de garantia da segurança jurídica, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **impossibilidade de o Tribunal de Contas discutir os termos do TAC homologado judicialmente, reproduzidos no edital do Chamamento Público nº01-2019 SALOG/SINFRA**. Por conseguinte, (i) deve a decisão ser tornada sem efeito e (i) o processo merece o devido arquivamento, sem julgamento de mérito.

## **2.6. Ausência dos pressupostos autorizadores da medida cautelar (*fumus boni iuris* e *periculum in mora*)**

83. De início, cumpre mencionar que a medida cautelar visa, de forma provisória, amparar direito ameaçado que precisa ser resguardado com urgência, a fim de evitar possível dano grave de difícil reparação.

84. Em termos conceituais, considera-se que a tutela cautelar visa a preservar o resultado útil do processo, isto é, tem natureza conservativa. Em termos práticos, a tutela possui a urgência como elemento principal e, para ela, foram estabelecidos dois pressupostos para concessão, quais sejam, a probabilidade do direito e perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

85. Desse modo, para a concessão de cautelar, é preciso que haja probabilidade do direito alegado e risco de ineficácia do resultado pretendido se aguardado o tempo necessário para proferir decisão de mérito.

86. Assim, no presente momento, apenas será analisado o mérito da medida cautelar, que pleiteou unicamente a “**imediate paralisação da dita CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL**”, sendo resguardada para outro momento as demais discussões levantadas em momento posterior.



87. No caso dos autos, o SETROMAT aponta supostas irregularidades no Primeiro Termo Aditivo ao TAC celebrado entre Estado de Mato Grosso, AGER e Ministério Público Estadual, visando a regularização do Sistema de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado de Mato Grosso, cujas cláusulas e diretrizes foram reproduzidas no Edital do Chamamento Público nº 1/2019-SINFRA/MT.

88. Em síntese, o representante alega que o Aditivo possui **quatro vícios de ilegalidade** nos itens 1 e 3 (a e c) da sua Cláusula Primeira, que assim dispõem:

**CLÁUSULA PRIMEIRA – OBRIGAÇÕES. SERVIÇO PRINCIPAL DE TRANSPORTE COLETIVO. STCRIP/MT.**

1. O ESTADO DE MATO GROSSO, por meio da **SINFRA**, realizará no **prazo de 120 (cento e vinte) dias** após assinatura do presente aditivo, processo(s) de contratação emergencial para operação do serviço de transporte coletivo rodoviário intermunicipal de passageiros do subsistema principal concebido no Plano de Outorga aprovado pelo Ato nº 5.894/2012, regularizado, em caráter temporário, o regime precário de exploração do serviço até que a licitação definitiva para a sua delegação seja concluída.

(...)

3. O ESTADO DE MATO GROSSO, por meio da **SINFRA**, observará as seguintes condições na realização dos processos de contratação emergencial:

a) Tendo em vista a possibilidade de que se realize mais de um processo de contratação emergencial até ulitimação do certame definitivo, a limitação temporal para recuperação dos investimentos e o princípio da modicidade tarifária, não será exigido pagamento de outorga na primeira contratação emergencial do mesmo lote do MIT.

(...)

c) Vedação de contratação do serviço no mesmo MIT e/ou em mais de dois lotes de MIT's distintos por empresas do mesmo grupo econômico ou com vínculo de interdependência econômica, concernente a seu quadro societário, administração, direção e gerência, controle da mesma empresa *holding* ou participação no capital votante uma das outras.

89. De acordo com o SETROMAT, a **primeira irregularidade** está na determinação de substituição do contrato precário em execução por outro também precário, contrariando diretamente a disposição contida no § 2º do art. 42 da Lei nº 8.987/1995, uma vez que, no seu entender, as concessões em caráter precário permanecerão válidas por pelo menos 24 meses, prazo necessário para a realização de levantamentos e avaliações visando a licitação dos serviços.



90. O **segundo vício** trazido diz respeito à dispensa de pagamento de outorga, fato que configuraria afronta ao art. 15 da Lei de Concessões e renúncia fiscal, nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Já a **terceira ilegalidade** consiste na vedação de contratação de empresas do mesmo grupo econômico em dois ou mais lotes, o que, para o Sindicato, acaba por restringir o caráter competitivo e atenta contra o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993).

91. Por fim, o **quarto apontamento** se refere à ausência de estudos prévios acerca dos custos dos contratos no Projeto Básico, em desrespeito à determinação contida no inciso II do § 2º do art. 7º da Lei de Licitações, à jurisprudência do Tribunal de Contas da União e aos precedentes deste Tribunal.

92. O Conselheiro Relator, ao analisar a inicial e os documentos trazidos pelo SETROMAT, decidiu por acolher as razões do representante, por entender que a solução adotada prorroga a situação precária dos serviços e posterga a obrigação legal do Poder Público de promover as pesquisas e estudos específicos de demanda do transporte de passageiros, exigidas pelo Ministério Público Estadual desde 2007.

93. Ainda, evidenciou que o Projeto Básico do certame organizou a prestação do serviço em 8 mercados (regiões), em categorias básica e diferenciada, a ser licitado por lotes e com critério de julgamento por menor tarifa, sem, contudo, promover estudo ou critério de demanda, receitas e custos, o que impossibilita aferir se a proposta é exequível ou vantajosa para a Administração Pública.

94. Sustenta que a solução provisória adotada vai de encontro à regra veiculada no § 2º do art. 42 da Lei nº 8.987/1995, não havendo sequer um prazo fixado para a conclusão do processo licitatório, sendo necessário, assim, uma solução definitiva que atenda adequadamente ao público usuário que não pode prescindir da utilização dos serviços de transporte rodoviário intermunicipal. Ao final, quanto à vedação de contratação de empresas do mesmo grupo econômico em dois ou mais lotes, destaca que não foi possível constatar qualquer justificativa que a fundamente, a qual restringe o caráter competitivo.





95. Diante disso, em fase sumária de cognição, o Relator concedeu a medida cautelar pleiteada, por entender que há indícios robustos de que a contratação emergencial deflagrada padece de vícios graves, que colocam em risco a qualidade do serviço público que será ofertado e os valores que serão praticados, bem como que a continuidade do procedimento culminará na assinatura dos contratos e, por conseguinte, em maiores prejuízos a serem suportados pelo erário.

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

97. Em que pese a Decisão Singular proferida, inicialmente, deve-se reiterar que a conduta do gestor, de deflagrar o Chamamento Público, deu-se em face de cumprimento de título executivo judicial, qual seja, o Termo de Ajustamento de Conduta firmado com o Ministério Público do Estado e homologado judicialmente.

98. Nesse contexto, as cláusulas do Edital nº 01/2019 atendem ao que foi estabelecido nos termos do TAC, este de observância obrigatória pela SINFRA, sob pena de sofrer as sanções estabelecidas na cláusula quarta do objeto.

99. Em relação ao primeiro vício apontado, é necessário esclarecer que a contratação de natureza precária possui caráter transitório, excepcional, e não de perpetuidade com o Poder Público, ou seja, não existe o direito líquido e certo, ou o direito adquirido das empresas que atualmente prestam os serviços de transporte intermunicipal, dada a precariedade em que atuam.

100. Quanto ao Chamamento Público nº 01/2019, vislumbra-se que o mesmo tem o intuito de abrir o mercado para outras empresas atuantes no ramo, a fim de propiciar a prestação de um serviço de qualidade e que atenda, principalmente, aquelas linhas de transporte mais distantes e de difícil acesso, já que estas por repetidas vezes vêm se mostrando desinteressantes às empresas e acabam sendo mais onerosas ao Estado e, conseqüentemente, aos usuários.

101. A princípio, o que se percebe é que, com a manutenção da medida



cautelar, em vez de garantir a preservação do interesse público, acabará servindo de guarida para os particulares beneficiados com a procrastinação do processo de licitação. Isso é o que se infere da página 7 das razões do TAC<sup>7</sup> firmado, veja:

Logo, enquanto para o erário e usuários do serviço a precariedade de sua operação reverte mais prejuízos do que benefícios, para tais exploradores a permanência em atividade nessa condição específica representa exatamente o contrário, isto é, uma posição altamente vantajosa em detrimento dos ônus e encargos advindos de um contrato regular.

Nessa perspectiva, o prolongamento da licitação revela-se, de forma cabal, o recurso mais eficiente para a perpetuação de tão inconcebível realidade, notadamente porque a natureza essencial do serviço de transporte coletivo é determinante de sua ininterruptabilidade.

102. Ademais, é importante mencionar que foi identificada, pelo Ministério Público do Estado, a ocorrência de sonegação fiscal pelas empresas atualmente contratadas, no montante de R\$ 235.104.023,74, quantia vultuosa e extremamente significativa ao erário, que, por si só, autoriza a dispensa da licitação com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/1993.

103. Isso porque, o citado dispositivo da Lei de Licitações dispensa o certame quando atendidos os seguintes requisitos: a) situação emergencial ou calamitosa que não possa ser imputada à desídia do administrador; b) urgência do atendimento; c) risco da ocorrência de sérios danos a pessoas ou bens.

104. Além disso, tal circunstância caracteriza, em tese, o *periculum in mora* reverso, que recomenda a contratação emergencial com o objetivo de evitar danos expressivos e de difícil reparação ao Estado de Mato Grosso.

105. Desta feita, o presente Chamamento Público para Contratação Emergencial – Edital nº 01/2019 – SINFRA/MT atende aos requisitos supracitados, o que afasta a alegação do representante de que a contratação emergencial afronta as 7. MALOTE DIGITAL – Documento digital nº 128803/2019, fl 8.



disposições do art. 42, da Lei nº 8.987/1995 – Lei das Concessões”.

106. Sendo assim, entende-se que **não cabe razão ao representante neste primeiro ponto**, posto que a regularização da contratação temporária é medida necessária e vantajosa à Administração Pública.

107. O suposto **segundo vício** consiste na dispensa de pagamento de outorga na contratação ora discutida. O Relator, em sua decisão, afirma que o respectivo valor “proporciona maior investimento em infraestrutura, enquanto a modicidade tarifária reduz os investimentos.”

108. Entretanto, embora a taxa de outorga de fato se trate de receita própria da AGER/MT, foi identificado que o pagamento efetivado atualmente pelas empresas está sendo recolhido “como receita própria do Estado, contrariando o art. 3º, §1º, da Lei Complementar nº 429/11”.

109. Essa situação, inclusive, colabora para a manutenção das deficiências de pessoal no quadro da AGER/MT e no seu precário aparelhamento, decorrentes da ausência de recursos necessários para realizar as atividades de fiscalização. Nesse sentido, na pagina 6 das justificativas para aditar o TAC<sup>8</sup>, foi explicitado que:

A ausência do instrumento contratual além de dificultar a regulação da atividade, isenta esses particulares de promover investimentos tanto para melhoria da qualidade do serviço aos usuários como para garantia da eficiência em sua fiscalização operacional e econômica.

Reflexo desse desarranjo ocorre na própria tarifa de transporte que como afirmado em depoimento pela Coordenadora Reguladora de Estudos Econômicos da AGER/MT, Janice Alves, é definida para todos os operadores do sistema a partir de dois coeficientes distintos, determinados para piso pavimentado e não pavimentado, de modo que segundo depoimento do analista Mariovino Pereira Rodrigues “a maioria das linhas, especialmente as de longa distância, possuem um PMA muito maior do que a média aplicada pela AGER, o que por si só recomendaria a aplicação de PMA diferenciado... apenas com a aplicação do índice de PMA adotado pela AGER as empresas aumentam suas receitas sem qualquer adição de custo operacional” [PMA: percurso médio anual].

8. MALOTE DIGITAL – Documento digital nº 128803/2019, fl 7.



110. Além disso, deve-se repetir que a dispensa do pagamento dessa taxa foi medida constante nas obrigações estabelecidas no TAC, nos seguintes termos:

a) Tendo em vista a possibilidade de que se realize mais de um processo de contratação emergencial até a conclusão do certame definitivo, a limitação temporal para recuperação dos investimentos e o princípio da modicidade tarifária, **não será exigido pagamento de outorga na primeira contratação emergencial do mesmo lote do MIT.**

(...)

3.1. **O pagamento de outorga será exigido a partir da segunda contratação emergencial referente ao mesmo Lote,** em valor que não comprometa a modicidade da tarifa, mas que seja condizente com o retorno financeiro da exploração e **contribua para prevenir comportamentos nocivos à licitação definitiva do serviço,** análogos aos que justificaram o presente aditivo.

111. Dessa forma, ficou acordado que tal dispensa ocorrerá tão somente nesta primeira contratação, no intuito de, mais uma vez, torná-la mais atrativa às empresas e estimular que estas participem do posterior procedimento licitatório, visando manter a prestação de serviços, principalmente, nas linhas de difícil acesso.

112. Nesse sentido, verifica-se que a contratação emergencial efetivada pelo Chamamento Público nº 01/2019, dispensando-se a outorga inicial, não traz prejuízos ao erário ou renúncia de receita, posto que se trata de situação excepcional que, ainda, visa barrar práticas que dificultam o prosseguimento do procedimento licitatório regular, que se estende há mais de dez anos, além da promoção de melhorias na qualidade dos serviços.

113. Logo, pode-se concluir, sobre esse apontamento, que **a dispensa de outorga não é capaz de caracterizar a probabilidade do direito necessária a concessão da medida cautelar, não prosperando os argumentos do representante.**

114. No mesmo sentido, sobre a **terceira ilegalidade**, para a qual o Relator aduz que não há qualquer justificativa para a vedação à contratação de empresas do mesmo grupo econômico no mesmo MIT e/ou em mais de dois lotes de MITs distintos, o que se verifica é que a opção visa coibir práticas nocivas à prestação de serviços e está amparada pelas determinações estipuladas no TAC.





115. Assim, em se tratando de uma obrigação firmada judicialmente, entende-se que não há necessidade de mais justificativas para se efetivar tal medida, muita embora o próprio teor do TAC disponha de diversos motivos para essa determinação, tais como, as reiteradas práticas das atuais prestadoras de serviços no intuito de barrar o procedimento licitatório e prejudicar as empresas que se interessam em participar do certame.

116. Tais situações são apuradas em inquéritos civis e criminais, e foram objeto da operação policial Rota Final, veja:

Em que pese os fatos persistam sob investigação, as provas já coligidas nos autos dos inquéritos civis nº 002075-005/2016, 000787-002/2017 e 000087-002/2018 e do inquérito policial nº 115154/2017, em especial advindas das interceptações telefônicas e dos mandados de busca e apreensão cumpridos durante a denominada Operação Rota Final, apontam para a colusão de agentes públicos e privados, sobretudo ligados à empresa Verde Transportes Ltda., na execução de atos voltados a garantir o fracasso da licitação e, inclusive, inviabilizar economicamente a operação do serviço pela empresa Viação Novo Horizonte Ltda. regularmente contratada para a categoria diferenciada em áreas de seu interesse.

De igual modo, com a retomada da licitação pelo Edital de Concorrência nº 01/2017/SINFRA, a empresa Viação Xavante Ltda. chegou ao ponto de manipular o mais antigo e um dos principais instrumentos de controle social existentes no ordenamento jurídico brasileiro que consiste na Ação Popular regida pela Lei nº 4.717/65 [CF, art. 5º, LXXIII], para evitar a realização da sessão de recebimento dos envelopes de garantia, propostas e documentos de habilitação designada para o dia 16/03/2018, conforme demonstrado nos autos do processo nº 1005764-14.2018.8.11.0041 em curso na Vara Especializada de Ação Civil Pública e Ação Popular de Cuiabá.

117. Diante disso, neste ponto, entende-se que **estão ausentes os requisitos autorizadores da concessão da medida cautelar**, posto que há justificativa plausível para vedação da contratação de empresas do mesmo grupo econômico, bem como porque tal medida busca cessar prejuízos já verificados.





118. Por fim, sobre a **quarta ilegalidade** trazida pelo SETROMAT, referente ao modelo adotado no Projeto Básico, deve-se apontar que este modelo (STCRIP - 8 mercados/regiões) decorreu de estudos da Fundação Ricardo Franco e foi aprovado em parecer emitido pela Procuradoria-geral do Estado (parte integrante do TAC), bem como pelos gestores da AGER.

119. Inclusive, no que tange aos custos do contrato, o que se verifica é que ele **vem se mostrando mais benéfico à população, na medida em que as tarifas tiveram uma redução de até 45% no seu valor, bem como ao Estado, uma vez identificado o aumento na arrecadação.**

120. Aliado à isso, tem-se a aparente manutenção da qualidade nos serviços, já que a contratação exige das empresas a realização de investimentos de melhorias e a operação com renovação de frotas, diferente da situação verificada na análise do apontamento anterior.

121. Logo, em relação a esse aspecto, também **não assiste razão ao representante.**

122. Diante do que foi exposto, considerando os argumentos apresentados nos autos, entende-se que **não restou evidenciada a plausibilidade jurídica das aludidas teses suscitadas, de modo a configurar o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, que mereçam o amparo cautelar.** Portanto, há necessidade de revogação da medida cautelar concedida.

## 2.7. Do *periculum in mora* reverso

123. Nesse tópico, cumpre dizer que a presente representação externa, somada às outras seis representações protocoladas nesta Corte, mostra-se em mais uma tentativa das empresas em se manter, de forma precária, na prestação de serviços de transportes, postergando a conclusão do procedimento licitatório. Tal conduta prejudica o interesse público em benefício exclusivo do interesse privado na



manutenção da prestação de serviços por empresas que já se encontram há anos executando-os de maneira precária, sem sequer ter participado e vencido procedimento democrático de competição.

124. Desse modo, a manutenção da medida cautelar concedida pelo Julgamento Singular nº 718/GAM/2019, apenas fará com que este Tribunal dê amparo a práticas prejudiciais ao Estado e, principalmente, aos usuários do transporte intermunicipal, indo de encontro ao princípio constitucional da supremacia do interesse público.

125. Ainda, é essencial trazer trecho da Notificação Recomendatória nº 01/2018<sup>9</sup>, expedida nos autos do Inquérito nº 000093-003/2018, da 14ª Promotoria Criminal Especializada da Administração Pública, o qual apontou:

(...) a prática reiterada de sonegação fiscal por parte das empresas que operam o serviço de transporte público intermunicipal no Estado, destacando as que operam com esteio no TAC firmado pelo Estado de Mato Grosso e pela Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos – AGER, em 25/09/2007.

126. Tais circunstâncias **caracterizam o periculum in mora reverso**, com o objetivo de evitar danos potenciais imediatos a toda a população que utiliza os serviços e, também, danos imensuráveis e irreparáveis de cunho econômico ao Estado de Mato Grosso, o que dá amparo à revogação da cautelar e à realização do Chamamento Público para Contratação Emergencial – Edital nº 01/2019 – SINFRA/MT.

### 3. PEDIDOS

127. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, no uso de suas atribuições legais, **requer** a Vossa Excelência:

**a)** preliminarmente, o **conhecimento** do presente Agravo, tendo em vista a presença dos pressupostos de admissibilidade recursal do artigo 273 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso;

9. ANEXO deste Parecer, fl. 2.



b) no mérito, o **provimento do Agravo** a fim de que o Conselheiro Relator Guilherme Antônio Maluf, nos termos do art. 275, § 2º, do RITCE/MT, **exerça juízo de retratação** do Julgamento Singular nº 718/GAM/2019, para **revogar a MEDIDA CAUTELAR concedida**, uma vez que:

b.1) a medida **padece de eficácia**, não podendo mais produzir efeitos, pois não foi submetida à homologação pelo Tribunal Pleno no prazo estipulado pelo art. 302 do RITCE/MT;

b.2) o objeto dos autos trata de atos de gestão da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística de Mato Grosso, de modo que a medida foi concedida por Conselheiro que **não possui competência** para analisá-lo, de acordo com a Distribuição de Fiscalizados aos Relatores – Biênio 2019-2020;

b.3) nos termos do art. 128-A, III, do RITCE/MT, a presente Representação Externa deve ser remetida à relatoria do Conselheiro Interino Luiz Henrique Lima, em razão da **conexão** deste feito com os Processos nº 98540/2019, nº 102857/2019, nº 104892/2019, nº 107581/2019, nº 107336/2019 e nº 113034/2019, bem como por ser este o responsável pela análise dos atos da SINFRA/MT referentes aos exercícios de 2019-2020;

b.4) ao Tribunal de Contas não cabe discutir termos de TAC homologado judicialmente, sobre o qual opera o instituto da **coisa julgada**, consistente em título executivo judicial;

b.5) **não restou evidenciada a plausibilidade jurídica** das aludidas teses suscitadas, de modo a configurar o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, que mereçam o amparo cautelar;

b.6) caracterizou-se o ***periculum in mora reverso***, na medida em que o prosseguimento do Chamamento Público nº 01/2019 tem o cunho de evitar danos potenciais imediatos à população que utiliza os serviços e, também, danos



imensuráveis e irreparáveis de cunho econômico ao Estado de Mato Grosso, decorrentes de sonegação fiscal apontada no Inquérito nº 000093-003/2018, que tramita na 14ª Promotoria Criminal Especializada da Administração Pública do Estado de Mato Grosso.

**Ministério Público de Contas, Cuiabá, 08 de julho de 2019.**

(assinatura digital<sup>10</sup>)  
**ALISSON CARVALHO DE ALENCAR**  
Procurador-geral de Contas

**ANEXOS:**

- I – Publicação do Julgamento Singular nº 718/2GAM/2019**
- II – Pauta da Sessão do Tribunal Pleno do dia 27/06/2019**
- III – Pauta da Sessão do Tribunal Pleno do dia 02/07/2019**
- IV – Sentença homologatória do Termo de Ajustamento de Gestão**
- V – Notificação Recomendatória nº 01/2018 (SIMP nº 000093-003/2018)**

---

<sup>10</sup> 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.