

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 003.595/2023-4.

Natureza: Representação.

Órgão: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio – MMA.

Interessados: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (08.829.974/0001-94); Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (36.771.037/0001-60).

Representante: MT Participações e Projetos S/A - MT Par (17.816.442/0001-03).

Representação legal: Alexsander Daladier Prado Santos (OAB/MT 12.733) e Alexandre Varnei Rodrigues (OAB/MT 18.100), representando MT Participações e Projetos S.A. - MT Par.

**SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO FORMULADA POR LICITANTE. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO *FUMUS BONI IURIS* E DO *PERICULUM IN MORA*. SUSPENSÃO CAUTELAR DO CERTAME. OITIVA. APRECIÇÃO DO PLENÁRIO DA MEDIDA CAUTELAR ADOTADA. COMUNICAÇÕES.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório o despacho prolatado em 20/3/2019, que fundamentou a concessão da medida cautelar ora em apreciação (peça 28):

Trata-se de representação, com pedido de cautelar, enviada por MT Participações e Projetos S/A MT-Par, empresa licitante, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 1/2022, sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com valor estimado de R\$ 57.939.568,25 (peça 19, p. 3).

2. A Concorrência 1/2022 tem por objeto a seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de concessão, destinada à prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão (item 3.1 do Edital de Concorrência, peça 6).

3. O representante alega, em síntese, as seguintes questões (peça 1, p. 3-17):

a) a Requerente ao dia 12/12/2022, na data da Sessão Pública, recorreu à Comissão de Licitação, encaminhando por e-mail (**anexo 06**) a *apólice final, de seguro da Licitante MT Participações e Projetos S/A, haja vista que a entrega em definitivo do Seguro Garantia, ocorreu com atraso, pela seguradora Porto Seguro* (peça 1, p. 5);

b) é possível verificar dentro do envelope entregue, a existência do Contrato de Contra Garantia que chancela a relação entre a Impetrante e a Seguradora Porto Seguro, assim como registrado na *apólice encaminhada ao referido e-mail (**anexo 06**)*, é fato consumado que a mesma possui vigência do a partir do dia 11/12/2022, cumprindo “in totum” a exigências do Edital (peça 1, p. 5);

c) ao dia 12 de dezembro de 2022, em Sessão Pública, houve o recebimento dos envelopes das licitantes interessadas em participar do certame, culminando na “***Ata de Recebimento dos Envelopes e da Abertura do Envelope nº 01 - GARANTIA DE PROPOSTA***” (**anexo 03**), onde a Impetrante e a outra empresa concorrente “*Parques Fundo de Investimento em Participações em*

*Infraestrutura*”, apresentaram suas proposta, tais atos tornaram-se públicos pela Comissão Especial de Licitação ao disponibilizar o referido documento no site oficial do certame (**anexo 04**) (peça 1, p. 3);

d) ao dia 15 de dezembro 2022, a Sra. Laiane Pietro de Oliveira, servidora da “Brasil Bolsa Balcão [B]”, entrou em contato através de e-mail endereçado à corretora credenciada da Impetrante, a empresa “Mundinvest”, solicitando que de pronto, fossem prestados para a Comissão de Licitação os seguintes esclarecimentos (peça 1, p. 3-4):

### **1. Representação da Licitante (Representantes Legais)**

Nos termos do item 13.1 e 13.2, no interior do Envelope 01, a licitante deveria apresentar documentos de representação, mediante apresentação de procuração com poderes específicos para praticar atos referentes à licitação, acompanhado de documentos societários correspondentes. Tais documentos não constaram no interior do Envelope 01. Dessa forma, solicitamos esclarecimentos sobre o cumprimento dos itens 13.1 e 13.2 do Edital.

### **2. Representação por Corretora Credenciada**

Nos termos do item 18.8, a licitante deveria apresentar Contrato de Intermediação entre a Licitante e a Corretora Credenciada, acompanhado de documentos de comprovação dos poderes dos signatários. Tais documentos não constaram no interior do Envelope 01. Dessa forma, solicitamos esclarecimentos sobre o cumprimento dos itens 18.8 e seguintes do Edital.

### **3. Garantia de Proposta**

Nos termos do item 13.10, a licitante deveria apresentar, como condição de participação na licitação, garantia de proposta. Tal garantia, nos termos do item 13.13, deveria ser ofertada no Envelope 01, observada uma das seguintes modalidades: caução, títulos de dívida pública, fiança bancária ou seguro garantia. Todavia, no interior do Envelope 01 constou apenas um documento denominado “Carta de Contra Garantia”, desprovido de assinatura do emissor e de outras formalidades.

Nesse sentido, solicitamos esclarecimentos sobre o cumprimento dos itens 13.10 e 13.13 do Edital.

Solicitamos que os esclarecimentos sejam prestados **até às 18h00 do dia 16 de dezembro de 2022.**

e) a Requerente prontamente avaliou o rol de documentos listados e os organizou os arquivos em formato “**PDFS**” em pastas compactadas, exatamente como indicados no corpo do e-mail enviado pela “*Brasil Bolsa Balcão [B]*”, e encaminhou o e-mail (**anexo 05**) na mesma data com a devolutiva dos documentos solicitados na diligência, neste momento, a MT PAR devolvendo à corretora (peça 1, p. 4);

f) a Requerente antecipou (**anexo 07**) o momento da diligência a ser realizada pela Comissão Especial de Licitação, encaminhando a referida garantia de proposta, na modalidade seguro-garantia, respeitando novamente as exigências do Edital (peça 1, p. 5);

Prezados,

Em atenção a sessão pública realizada na data de hoje, na sede da [B], referente ao Edital de Concorrência nº 001/2022, venho por meio deste encaminhar, em sua versão final, aa apólice de seguro da Licitante MT Participações e Projetos S/A, haja vista que a entrega em definitivo, ocorreu com atraso, pela seguradora Porto Seguro.

Frisamos que é possível verificar dentro do envelope entregue, a existência do Contrato de Contra Garantia que cancela a relação entre a MT PAR e a Porto Seguro, assim como registrado na apólice encaminhada em anexo à este e-mail, é fato consumado que a mesma possui vigência do dia 11/12/2022 como preconiza o Edital.

Dessa forma, antecipamos o momento da diligência a ser realizada pela CEL encaminhando a referida garantia de proposta, na modalidade seguro-garantia.

Colocamos à disposição para eventuais esclarecimentos.

g) em 20 de dezembro de 2022 foi disponibilizado no site oficial do certame o **Despacho Decisório nº 1/2022-CEL/CLOG/CGADM/DIPLAN/GABIN/ICMBio (anexo 01)** onde foi declarada rejeitada a Garantia de Proposta da Requerente, inscrita no CNPJ nº 17.816.442/0001-03, pelas razões apresentadas, mesmo sendo cumpridas integralmente e em respeito do r. Edital (peça 1, p. 6);

- h) o referido Despacho Decisório fez menção ao seguinte fato: Ressalte-se que a B3 realizou diligência junto a empresa MT-Par, e que, conforme análise elucidada pelo Anexo Subsídios B3 Da Garantia de Proposta (SEI nº 13219790) julgou insuficiente à luz dos termos do Edital, não ficando claro os reais motivos da rejeição da proposta da Impetrante (peça 1, p. 6);
- i) fora solicitado vistas ao processo, onde foi possível acessar o “Termo de Resultado de Análise” (anexo 08), elaborado pelo servidor Guilherme Peixoto Barboza dos Santos informando que: Em sede de diligência, autorizada pela Comissão de Licitação e encaminhada no dia 15/12/2022, foi solicitada a licitante esclarecimentos sobre os documentos ausentes (item 13 do Edital), oportunidade na qual a MT PAR não respondeu aos questionamentos e encaminhou novos documentos. Tais documentos não foram analisados pela B3, considerando que estes não foram objeto da diligência realizada pela Comissão (peça 1, p. 6);
- j) o que ocorre, de fato, no caso em lide é a Rejeição da Garantia da Proposta da Requerente, pois a mesma não teria cumprido as exigências do Edital. No entanto essa pendência foi sanada no prazo da diligência deferida pela empresa “Brasil Bolsa Balcão [B]”, e fielmente cumprida pela Requerente, sendo que a Apólice do “Seguro Garantia” foi encaminhado via e-mail e aceita em resposta ao mesmo (peça 1, p. 6);
- k) o Edital é a norma que faz regra entre as partes e o mesmo fora cumprido rigorosamente pela Requerente, com a resposta positiva via e-mail. E dias antes da Concorrência, no “apagar das luzes” a Comissão Especial de Licitação decide Rejeitar injustificadamente a Garantia de Proposta da Requerente.** (peça 1, p. 6);
- l) o ato de INABILITAÇÃO da Requerente é abusivo e manifestamente ilegal, uma vez que apresentou CONDIÇÕES TÉCNICAS para prosseguir no certame (peça 1, p. 8);
- m) a decisão impugnada foi tomada sem qualquer motivação, relatando fatos irrelevantes e sem quaisquer motivos legais que fundamentassem sua decisão, não concatenando fielmente sua real intenção, uma vez que a Requerente já havia sanado tal pendência, criando assim uma lacuna entre a intenção e possibilidade em participar da concorrência (peça 1, p. 9);
- n) a simples menção à análise realizada pela **B3** não é suficiente para explicitar as razões pelas quais o Requerido indeferiu a Garantia de Proposta da Requerente, sobretudo porque os documentos solicitados sequer foram analisados, conforme afirmado pela referida empresa (B3) (peça 1, p. 11);
- o) o *Requerido* pretendeu eliminar do certame a *Requerida*, sem nem conhecer a sua proposta, por mero excesso de formalismo, prejudicando assim o fim maior que é escolher a melhor proposta para a Administração Pública (peça 1, p. 12);
- p) a Requerente comprovou a Garantia de Proposta através de seguro garantia, inicialmente com a apresentação do Contrato e, ato contínuo, no mesmo dia, a juntada da apólice do seguro com a data de vigência dentro do exigido pelo Edital (peça 1, p. 12-13); e
- q) o excesso de formalismo, além de frustrar o caráter competitivo através da restrição de concorrentes e, por consequência, a escolha da melhor proposta para a Administração, impossibilita que uma entidade pública do Estado onde o Parque está localizado, portanto, maior interessada, possa apresentar sua proposta de preço e eventualmente vencer o certame (peça 1, p. 17). (destaques no original)

4. Por fim, o representante requer (peça 1, p. 20-21):

RECEBIMENTO e PROCESSAMENTO do presente REQUERIMENTO, eis que *presentes os requisitos de admissibilidade; e conseqüentemente o CANCELAMENTO DO PROCESSO LICITATÓRIO, EM OBSERVÂNCIA À SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO SOBRE O PRIVADO E PELO PERMISSIVO APLICADO DA SÚMULA 473. COMO OCORREU O “CASE” DE SUCESSO DA BR 163 QUE BUSCOU ESSE ÓRGÃO DE CONTROLE EXTERNO E DE MANEIRA BRILHANTE AGIU EM PRÓ DA SOCIEDADE* e em atenção ao entendimento do próprio TCU que repudia o formalismo exagerado;

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), após analisar a documentação carreada aos autos, entendeu que (peças 25-27):

- a) não se verifica interesse público em seu pleito, pois apresenta a esta Corte apenas sua indignação por ter sido excluída do processo licitatório por ter apresentado documentação referente a garantia da proposta dissonante do que foi solicitado por meio dos itens 13.10 e 13.11 do Edital de Concorrência 1/2022 do ICMBio;
- b) o que se observa é que em nenhum momento foi apresentado pela empresa MT Participações e Projetos S/A MT-Par (CNPJ: 17.816.442/0001-03), qualquer mácula na condução do certame por parte do órgão que pudesse afrontar o interesse público e assim, de forma reflexa, atrair a competência deste Tribunal de Contas, pelo contrário, o que se observa é apenas um interesse estritamente privado da empresa;
- c) vislumbra-se a tentativa de defender interesses particulares do representante, não existindo interesse público na matéria, de acordo com o art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- d) ausentes os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014, a **representação não deve ser conhecida**. (destaques no original)
6. Ao fim, a AudContratações propõe (peças 25-27):
- a) **não conhecer** a presente documentação como **representação**, visto não estarem presentes os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VII, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- b) **informar** ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos); e
- c) **arquivar** os presentes autos, nos termos do art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, e do art. 105 da Resolução - TCU 259/2014. (destaques no original)
7. Passo a decidir.
8. Considero que o presente caso, nesta etapa, requer deslinde distinto ao sugerido pela unidade técnica.
9. Preliminarmente, registro que a representação deve ser conhecida, pois preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 246, 237, inciso VII e parágrafo único, e 235 do Regimento Interno do TCU.
10. A empresa MT Participações e Projetos S/A MT-Par, ora representante, informa que enviou a documentação requerida pelos itens 13.10 e 13.11 do Edital de Concorrência 1/2022 do ICMBio, dentro do prazo previsto de 12/12/2022, especificamente a Apólice 0775.17.6.838-3 (peça 11), referente ao Seguro Garantia emitido pela Porto Seguro Cia de Seguros Gerais, garantindo ao segurado o cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador [MT-Par] até o valor de R\$ 2.317.582,73, com vigência de 11/12/2022 a 12/12/2023 (peça 1, p. 13).
11. A apólice foi, de fato, encaminhada para o ICMBio, na data de 12/12/2022 às 18:11 (peça 10).
12. Ademais, a representante respondeu a diligência recebida dentro do prazo fixado, encaminhando a documentação solicitada (peça 12). Além disso, não restou esclarecido por que tal documentação não foi analisada.
13. Dessa forma, entendo que a inabilitação da MT Participações e Projetos S/A MT-Par não foi devidamente motivada, ante as informações trazidas pela representante acerca da condução da Concorrência 1/2022 pelo ICMBio.
14. Diante desse cenário, considero estar presente o requisito da plausibilidade do direito invocado para adoção de medida cautelar.
15. O perigo da demora, por sua vez, decorre do fato de a assinatura do contrato poder ocorrer a qualquer momento, haja vista a declaração de que a empresa Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura foi vencedora da Concorrência 1/2022 e a convocação dessa

empresa para, em 30 dias corridos, a contar de 22/3/2023, data da publicação do resultado do certame no Diário Oficial da União 56, depositar o valor da outorga e tomar as providências estabelecidas no Edital para assinatura do contrato<sup>1</sup>.

16. Por fim, não identifiquei indícios de que a suspensão cautelar do certame poderia trazer prejuízos significativos ao ICMBio ou ao interesse público.

17. Entendo, também, que existe interesse público no prosseguimento das apurações (fumaça do bom direito), bem como risco para a unidade jurisdicionada, materialidade e relevância dos fatos trazidos pela representante, nos termos dos arts. 103, § 1º, e 106 da Resolução-TCU 259/2014. A representante informa que a sua proposta financeira de valor de outorga é 50% superior àquela apresentada pela empresa declarada vencedora do certame.

18. Ante o exposto, **DECIDO**:

i) nos termos dos arts. 246, 237, inciso VII e parágrafo único, e 235 do Regimento Interno do TCU, conhecer da representação;

ii) com fundamento no art. 276 do Regimento Interno do TCU, deferir o pedido de concessão de medida cautelar formulado pela representante, sem oitiva prévia, a fim de determinar que o ICMBio suspenda a assinatura do contrato de concessão oriundo da Concorrência 1/2022, ou caso o tenha assinado, suspenda a sua execução e de todos os atos decorrentes da Concorrência 1/2022 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria em apreço;

iii) com fundamento no art. 276, § 3º, e no art. 250, inciso V, do Regimento Interno do TCU, realizar a oitiva do ICMBio e da empresa Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura, vencedora da Concorrência 1/2022, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, pronunciem-se quanto aos pressupostos da cautelar deferida e quanto aos pontos mencionados pela representante e aos aspectos descritos neste despacho; e

iv) encaminhar cópia deste despacho, e da instrução de peça 51 [leia-se peça 25], ao ICMBio e à empresa Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura para subsidiar suas manifestações.

É o relatório.

---

<sup>1</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/acesso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/concorrencia/2022/PublicacaoDOUConvocaodaEmpresa.pdf>; acesso em 4/4/2023.

## VOTO

Em exame, representação, com pedido de medida cautelar, formulada por MT Participações e Projetos S/A MT-Par, empresa licitante, a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 1/2022, sob a responsabilidade do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), com valor estimado de R\$ 57.939.568,25 (peça 19, p. 3).

2. A Concorrência 1/2022 tem por objeto a seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de concessão, destinada à prestação dos serviços públicos de apoio à visitação, revitalização, modernização, operação e manutenção dos serviços turísticos no Parque Nacional da Chapada dos Guimarães, incluindo o custeio de ações de apoio à conservação, proteção e gestão (item 3.1 do Edital de Concorrência, peça 6).

3. O cerne da questão diz respeito à inabilitação da representante pela comissão de licitação em razão de não atendimento ao edital do certame, especificamente quanto à entrega do seguro garantia.

4. No entanto, alega a representante que enviou a documentação requerida pelos itens 13.10 e 13.11 do Edital de Concorrência 1/2022 do ICMBio, dentro do prazo previsto de 12/12/2022, especificamente a Apólice 0775.17.6.838-3 (peça 11), referente ao Seguro Garantia emitido pela Porto Seguro Cia de Seguros Gerais, garantindo ao segurado o cumprimento das obrigações assumidas pelo tomador [MT-Par] até o valor de R\$ 2.317.582,73, com vigência de 11/12/2022 a 12/12/2023 (peça 1, p. 13).

5. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), após analisar os documentos carreados aos autos pela representante, propôs não conhecer a documentação como representação e arquivar os autos (peças 25-27).

6. Por meio do despacho, datado de 6/4/2023 (peça 28), conheci da representação e concedi medida cautelar, a fim de suspender a assinatura do contrato de concessão oriundo da Concorrência 1/2022, ou caso tenha assinado, suspender a sua execução e de todos os atos decorrentes da Concorrência 1/2022 até que o Tribunal delibere sobre o mérito da matéria em apreço.

Ante as razões de decidir apresentadas no relatório precedente e com fundamento no art. 276, *caput*, do RI/TCU, voto no sentido de que seja adotado o acórdão que submeto à consideração deste Colegiado, consoante sistemática adotada por meio da Comunicação da Presidência ao Plenário em 25/10/2017.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 19 de abril de 2023.

Ministro VITAL DO RÊGO  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 747/2023 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.595/2023-4.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Representante:
  - 3.1. Interessados: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (08.829.974/0001-94); Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura (36.771.037/0001-60);
  - 3.2. Representante: MT Participações e Projetos S/A MT-Par (17.816.442/0001-03).
4. Órgão: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio - MMA.
5. Relator: Ministro Vital do Rêgo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Alexsander Daladier Prado Santos (OAB/MT 12.733) e outros.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada por MT Participações e Projetos S.A. MT-Par, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, acerca de possíveis irregularidades na Concorrência 1/2022, conduzida pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio);

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro no art. 276, *caput*, do RI/TCU, referendar a medida cautelar adotada pelo relator por meio do despacho contido na peça 28 desses autos, transcrito no relatório que precede este acórdão, bem como as medidas acessórias constantes no mencionado despacho;

9.2. notificar o representante, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e a empresa Parques Fundo de Investimento em Participações em Infraestrutura sobre o presente acórdão.

## 10. Ata nº 15/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 19/4/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0747-15/23-P.

## 13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo (Relator), Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
VITAL DO RÊGO  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA  
Procuradora-Geral