Processo nº 40/102.077/2021.
(Apensos: 40/102.078/2021; 40/102.079/2021 e 40/102.080/2021)

Ementa:

DIREITO PROCESSUAL. Recurso, interposto pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro - CDURP, de Revisão das decisões deste Tribunal proferidas nos autos do Processo nº 40/000.686/2015, nos termos dos Votos nºs 10000157/2020-ELI e 1050/2021-ELI.

Apensos:
40/102.078/2021
Recurso, interposto pela CDURP, de Revisão das decisões deste Tribunal proferidas nos termos dos Votos nºs 423/2020-IMS e 848/2020-IMS, nos autos do Processo nº 040/001.488/2019.

40/102.079/2021
Recurso, interposto pela CDURP, de Revisão das decisões deste Tribunal proferidas nos termos dos Votos nºs 792/2017-NGMR e 8056/2019-NGMR, no o Processo nº 040/001.882/2013.

40/102.080/2021
Recurso, interposto pela CDURP, de Revisão das decisões deste Tribunal proferidas nos termos dos Votos nºs 141/2017-NGMR, 660/2017-NGMR, 363/2018-NGMR e 288/2019-NGMR nos autos do Processo nº 040/002.951/2015.

Pelo conhecimento e, no mérito, pelo provimento (Processos nºs. 40/102.077/2021, 40/102.079/2021 e 40/102.080/2021) e pelo não provimento (Processo nº 40/102.078/2021). Remessa de cópias, para ciência. Arquivamento.

RELATÓRIO

Submete-se a esta Corte de Contas o **Processo nº 40/102.077/2021**, que trata de **Recurso de Revisão**[1] interposto pela Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP), inscrita no CNPJ sob o nº 11.628.243/0001-95, em face de

[1] Peças 003 e 006.

decisões deste Tribunal proferidas no âmbito do Processo nº 40/000.686/2015.

As decisões atacadas pelo pedido de revisão se referem ao entendimento desta Corte de Contas acerca da imprescindibilidade da apresentação das planilhas de quantitativos de custos unitários, fundamentada no art. 7º, §2º, inciso II, da Lei nº 8.666/1993[2], proferidas na análise de conformidade do 5º, 6º, 7º e 8º Termos Aditivos ao Contrato de Parceria Público-Privada celebrado entre a CDURP e a Concessionária Porto Novo S/A (Processo nº 40/000.452/2011).

Conforme instrução[3] da Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE), **outros três processos, de números 40/102.078/2021, 40/102.079/2021 e 40/102.080/2021, foram apensados ao presente**, por tratarem de **recursos de revisão** análogos, para análise conjunta, evitando-se, assim, a ocorrência de decisões conflitantes.

A SGCE realiza uma extensa e detalhada análise da matéria à Peça 008 destes autos, da qual foram extraídos **os pontos essenciais** abordados ao longo deste relatório.

Em tabela reproduzida a seguir, a SGCE resume os objetos dos processos anexados.

Processo do pedido de revisão	Processo da decisão recorrida	Voto e Relatoria da Decisão Recorrida	Partes	Resumo do objeto recorrido
40/102.078/2021	40/001.488/2019	848/2020 e 423/2020 Conselheiro Ivan Moreira dos Santos	CDURP e Concessionária Porto Novo S/A.	Segundo o recorrente, a decisão contida no voto sobredito contraria a literalidade da Lei 11.079/2004, a qual não prevê a obrigatoriedade de apresentação de orçamento analítico e/ou planilha de quantitativos.
40/102.079/2021	40/001.882/2013	792/2017 e 805/2019 Conselheiro Nestor Guimarães Martins da Rocha	CDURP e Concessionária Porto Novo S/A.	Segundo o recorrente, a decisão contida no voto sobredito contraria a literalidade da Lei 11.079/2004, a qual não prevê a obrigatoriedade de apresentação de orçamento analítico e/ou planilha de quantitativos.
40/102.080/2021	40/002.951/2015	Votos n.º 141/2017, n.º 660/2017, n.º 363/2018 e n.º 288/2019 Conselheiro Bruno Maia de Carvalho	CDURP e Concessionária Porto Novo S/A.	Segundo o recorrente, a decisão contida no voto sobredito contraria a literalidade da Lei 11.079/2004, a qual não prevê a obrigatoriedade de apresentação de orçamento analítico e/ou planilha de quantitativos.

Fonte: Peça 004, pág. 02 do p.p.

[2] **Art. 7º**. As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência: (...) **§ 2º** As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando: (...) **II -** existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

[3] Peça 004

Os itens a seguir sintetizam os pedidos de revisão manejados pela CDURP:

i. **Pedido de Revisão 40/102.077/2021 (p.p.)**

O pedido questiona decisões nos autos do Processo n.º 40/000.686/2015, que analisa a conformidade do 5º, 6º, 7º e 8º[4] Termos Aditivos, tendo por último ato decisório o Voto n.º 1.050/2021-ELI, que determinou que fossem enviadas as respectivas planilhas de custos unitários obtidas judicialmente pela CDURP. Tal decisão decorreu do não atendimento à determinação anterior, proferida nos termos do Voto n.º 10000157/2020- ELI, que considerou necessário o envio das planilhas de quantitativos dos custos unitários, acompanhadas da memória de cálculo de quantidades, uma vez que a CDURP não poderia eximir-se de apresentar, de forma detalhada e precisa, o custo de todos os serviços prestados no âmbito da PPP, e foi fundamentado no inc. II, do § 2º, do art. 7º, da Lei n.º 8.666/1993.

ii. **Pedido de Revisão n.º 40/102.079/2021**

O pedido questiona decisões contidas no Processo n.º 40/001.882/2013, que analisa a conformidade do 2º e 3º Termos Aditivos[5], tendo por último ato decisório o Voto n.º 805/2019-NGMR, que determinou a instauração de Tomada de Contas Especial (TCE) pela CGM, para apurar possível jogo de planilhas, bem como determinou à CDURP a apresentação das planilhas de quantitativos dos custos unitários, fundamentando a obrigação no inc. II, do § 2º, do art. 7º, da Lei n.º 8.666/93.

iii. **Pedido de Revisão n.º 40/102.080/2021**

O pedido questiona decisões contidas no Processo n.º 40/002.951/2015, que versa sobre o 1º, 2º, 3º e 4º Relatórios de Visitas Técnicas realizadas pela 6ª IGE, até 25 de novembro de 2015, tendo por último ato decisório o Voto n.º 288/2019-ACFN, que citou agentes públicos para apresentação de alegações de defesa pela não apresentação de orçamento detalhado dos custos relativos às obras de implantação do corredor BRT Transbrasil, bem como determinação à CDURP para apuração do responsável pela elaboração do orçamento sintético.

iv. **Pedido de Revisão n.º 40/102.078/2021**

O pedido questiona decisões contidas no Processo n.º 40/001.488/2019, que analisa a conformidade do 14º Termo Aditivo[6], tendo como decisão o Voto n.º 848/2020-

[4] P012 a P015 do p.p.
[5] P012 a P015 do p.p.
[6] P016

> IMS, que determinou a citação de agentes públicos para apresentação de alegações de defesa, tendo em vista a assinatura do 14º Termo Aditivo sem a apresentação de planilha de quantitativos unitários, por considerar que a CDURP não poderia eximir-se de apresentá-la.

Resumidamente, a Recorrente alega que as decisões proferidas nos processos mencionados contrariam o disposto na Lei nº 11.079/2004[7], que não estabeleceria a obrigatoriedade de apresentação de orçamento analítico ou planilha de quantitativos em matéria de concessões administrativas ou patrocinadas. Cita precedentes do Tribunal de Contas da União nesse sentido.

A Recorrente solicita o recebimento e o provimento do pedido de revisão, a fim de que todos os vícios decorrentes da alegada interpretação equivocada da norma – exigência de apresentação de orçamento analítico e afins –, sejam sanados, afastando-se tal obrigação dos procedimentos em curso neste Tribunal. Subsidiariamente, caso não conhecido o expediente, a requerente solicita que os argumentos apresentados sejam analisados pela Corte de Contas, em observância ao Princípio da Verdade Material, afastando-se a obrigação imposta.

Adicionalmente, fez juntar aos pedidos de revisão a Informação Técnica n.º 910/2019[8], do Grupo de Apoio Técnico Especializado (GATE), do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, que ratificaria os argumentos apresentados.

Em análise de Peça 008, págs. 5-6, a Secretaria-Geral de Controle Externo procede ao exame de admissibilidade no que tange aos votos proferidos em quatro diferentes processos[9] e conclui que o recorrente possui legitimidade, nos moldes do inciso III do art. 253[10] c/c o inciso II do art. 262[11], todos do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Deliberação TCMRJ nº 266/2019.

---

7 Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

8 Peça 006

9 Processos TCMRJ n.os 040/000.686/2015; 040/001.488/2019; 040/001.882/2013 e; 040/002.951/2015

10 **Art. 253.** Têm legitimidade para interpor recursos:
III – os responsáveis pelos atos impugnados e os alcançados pelas decisões.

11 **Art. 262**. De decisão definitiva caberá pedido de revisão ao Tribunal, de natureza similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, interposto por escrito e uma só vez, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no art. 149 e fundar-se-á: (...) **II –** em evidente violação literal da lei;

Na sequência, entendendo ser oportuno rememorar as decisões já proferidas quando da apreciação de termos aditivos à PPP, a SGCE apresenta um resumo[12] das decisões do TCMRJ nos processos relacionados aos pedidos de revisão.

> De forma sintética, quando da análise do Contrato de PPP (Processo nº 40/000.452/2011), o TCMRJ enfrentou, direta e expressamente, o tema "necessidade de apresentação de planilhas de custos unitários". Novamente, o tema foi abordado na apreciação do 1º Termo Aditivo (Processo nº 40/003.376/2012). **Em ambos os casos, a Corte se posicionou pela desnecessidade de apresentação das referidas planilhas**, tendo ressalvado, em mais de uma oportunidade, que a Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, **exige somente orçamento sintético**.
>
> Quando da análise do 3º Termo Aditivo (apenso ao 2º Termo Aditivo, Processo nº 40/001.882/2013), o **TCMRJ alterou diametralmente seu entendimento**, passando a exigir a apresentação de planilhas detalhadas item a item. Verifica-se que a ciência dessa decisão pela da CDURP acerca ocorreu apenas em 10 de maio de 2016, mais de três anos após a celebração destes aditivos. O Tribunal embasou o novo entendimento, basicamente, no Princípio da Transparência, na Lei de Acesso à Informação, na Lei 13.303/2015 e na Lei Geral de Licitações.
>
> A partir de então, todas as decisões desta Corte nos processos relativos ao 5º, 6º, 7º, 8º e 14º Termos Aditivos, bem como na Visita Técnica realizada por esta Corte (Processo nº 40/002.951/2015), pautaram-se em tal entendimento, tendo sido deliberadas determinações e citações de agentes pela ausência de apresentação das planilhas de custos unitários de aditivos celebrados no âmbito da PPP Porto Maravilha. Tais medidas foram fundamentadas não na afronta à Lei das PPPs, mas no descumprimento de decisão anterior da Corte e no artigo da Lei Geral de Licitações que exige a apresentação de "orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários".

[12] A versão detalhada consta da Peça 009 do p.p

A Secretaria-Geral destaca que esta Corte enfrentou diretamente a necessidade de apresentação de planilhas de custos unitários quando da análise do Contrato de PPP (Processo J nº 40/000.452/2011) e, novamente, quando da análise do 1º Termo Aditivo ao referido contrato (Processo nº 40/003.376/2012), tendo adotado, em ambos os casos, o entendimento de que a Lei nº 11.079/2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, exige apenas o orçamento sintético, sendo desnecessária a apresentação das referidas planilhas de custos unitários.

Contudo, quando da análise do 3ª Termo Aditivo (apenso ao 2º Termo Aditivo), esta Corte passou a exigir a apresentação de planilhas detalhadas item a item, baseando-se no Princípio da Transparência, na Lei de Acesso à Informação, na Lei nº 13.303/2015 e na Lei nº 8.666/1993. Deste momento em diante, todas as decisões desta Corte nos processos referentes ao 5º, 6º, 7º, 8º, 14º Termos Aditivos seguiram o novo entendimento.

Destaca-se que a ciência, pela CDURP, da decisão que alterou o entendimento da Corte ocorreu em **10/05/2016**, mais de 3 anos após a celebração do 2º e do 3º Termos Aditivos.

A fim de estabelecer os principais instrumentos firmados no âmbito desta PPP e a atuação desta Corte em seus processos correspondentes, reproduz-se a seguir a tabela extraída da análise da SGCE.

RESUMO DOS PRINCIPAIS MARCOS TEMPORAIS			
OBJETO	**ASSINATURA**	**PROCESSO TCMRJ N.º**	**OBSERVAÇÕES**
Contrato	26/11/2010	40/000.452/2011	O TCMRJ enfrentou expressamente o tema e decidiu que não era necessária a apresentação de planilha de custo unitário, tendo em vista a natureza do Contrato.
1º TA	17/04/2012	40/003.376/2012	O tema foi novamente enfrentado de forma expressa, e foi mantido o posicionamento.
2º TA	**06/03/2013**	40/001.882/2013	1) Analisou em apenso o 3º TA; 2) **Houve a mudança de posicionamento** do TCMRJ, **comunicada à CDURP em 10 de maio de 2016**; e 3) A decisão proferida nos autos é objeto do pedido de revisão n.º 40/102.079/2021.
3º TA	**22/03/2013**	40/002.167/2013	Analisado em apenso ao 2º TA.
5º TA	**16/06/2014**	40/000.686/2015	1) Analisou em apenso o 6º, 7º e 8º Termos Aditivos; 2) Ficou sobrestado até apreciação do processo 40/001.882/2013; 3)Manteve o entendimento pela obrigatoriedade de apresentação da planilha de custos unitários; e 4) A decisão proferida nos autos é objeto do pedido de revisão n.º 40/102.077/2021
6º TA	**27/06/2014**	40/000.687/2015	Analisado em apenso ao 5º TA.
7º TA	**14/01/2015**	40/002.781/2015	Analisado em apenso ao 5º TA.
8º TA	**30/04/2015**	40/002.780/2015	Analisado em apenso ao 5º TA.
Visita Técnica	-	40/002.951/2015	1) Visitas técnicas realizadas até 25 de novembro de 2015; 2) Os votos proferidos nos autos mantiveram o entendimento sobre a necessidade da planilha de custos unitários; 3) A decisão proferida nos autos é objeto do pedido de revisão n.º 40/102.080/2021
14º TA	**16/09/2019**	40/201.488/2019	1) A decisão proferida nos autos é objeto do pedido de revisão n.º 40/102.078/2021, interposto pela CDURP; 2) A decisão proferida nos autos é objeto do recurso de reconsideração 40/101.130/2021, interposto pelo Diretor de Operações à época.

Fonte: Peça 008, págs. 8-9 do p.p

Ainda neste quesito, a unidade técnica aponta que a mudança de entendimento da Corte se deu sem a modulação dos seus efeitos quanto aos termos aditivos subsequentes; ao contrário, veio a ser determinada a instauração de Tomada de Contas Especial referente ao 2º e ao 3º Termos Aditivos, firmados três anos antes da decisão que alterou o entendimento desta Corte, criando-se, assim, um ambiente tanto de insegurança jurídica

como contrário ao art. 6º[13] da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que estabelece que o alcance de lei nova deve respeitar o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

Nesse diapasão, baseando-se nos pressupostos da proteção da confiança e segurança jurídica entre esta Corte e seus jurisdicionados, a SGCE infere que a alteração de entendimento materializada na decisão proferida em 2016, nos autos do Processo n.º 40/001.882/2013, não poderia ser aplicada retroativamente aos Termos Aditivos anteriormente firmados (2º, 3º, 5º, 6º, 7º e 8º aditivos, celebrados até 2015), vez que foram pactuados na confiança de que esta Corte não exigiria a apresentação de planilhas de custos unitários para fins de conformidade dos instrumentos acessórios.

Da mesma maneira, não poderia ser exigida a apresentação de planilhas de custos unitários nos autos das visitas técnicas realizadas pela Corte (Processo n.º 40/002.951/2015), uma vez que tal fiscalização abarcou os atos de execução da PPP até novembro de 2015.

Sendo assim, por considerar que a ausência da documentação em comento não invalidaria a conformidade formal dos termos aditivos no tocante aos seus aspectos-financeiros, defende a reforma das diligências, determinações e citações deliberadas nos Processos números 40/001.882/2013, 40/000.686/2015 e 40/002.951/2005 em decorrência da ausência da planilha de custos unitários, acarretando a superação dos seguintes pontos das decisões questionadas pela CDURP:

> • **Processo 40/001.882/2013:**
> (Voto 805/2019)
> **VOTO**:
> **a)** Pela **DETERMINAÇÃO** à Controladoria-Geral do Município do Rio de Janeiro de que instaure Tomada de Contas Especial, nos termos e ritos processuais estabelecidos na Deliberação nº 210/2014 e no próprio art. 221 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município, para a identificação do(s) responsável (eis) pela ocorrência de sobrepreço e "jogo de planilhas" na contratação do 3º Termo Aditivo ao Contrato de PPP na modalidade de Concessão Administrativa, celebrado

[13] **Art. 6º** A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.
§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.
§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixo, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.
§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.

entre a Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S/A e a Concessionária Porto Novo S/A;
b) Pela **DETERMINAÇÃO** à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S/A-CDURP, de que, doravante, as planilhas de custos unitários exigidas pelo inciso II, do § 2º, do art.7º, da Lei Federal nº 8666/1993 e suas alterações, sejam aquelas efetivamente relacionadas ao valor contratado, e não a estudos técnicos preliminares, conforme observado no presente processo.

- **Processo 40/000.686/2015:**
(Voto 1050/2021)
Com base na instrução do Corpo Técnico, **VOTO** no sentido da **diligência,** para que a CDURP esclareça, bem como apresente a esta Corte de Contas, como está sendo feita a análise da estrutura de custos unitários referentes à Parceria Público-Privada em questão, uma vez que a CDURP já se encontra de posse das respectivas planilhas de custos, as quais foram obtidas judicialmente da Concessionária Porto Novo.

  Com base no art. 219, inciso II, do RITCMRJ, **determino** à CDURP que:

  - Faça constar nos autos deste processo as planilhas de custos unitários obtidas judicialmente da Concessionária Porto Novo; [...]

- **Processo 40/002.951/2015:**
(Voto 288/2019)
Sendo assim, **VOTO** pela **citação** do Sr. Alberto Gomes Silva, do Sr. Sérgio Lopes Cabral, do Sr. Luiz Carlos de Souza Lobo e do Sr. João Carlos Zimpel, respectivamente, à época, Diretor-Presidente, Diretor de Administração e Finanças, Diretor de Operações e Gerente de Serviços e Obras, da CDURP, a fim de que apresentem as suas razões de justificativa, no que tange à não apresentação de orçamento/planilhas detalhadas dos custos relativos às obras de implantação do BRT Transbrasil, em violação ao disposto no art. 7º, §2º, Inciso II, da Lei n.º 8666/1993, c/c o art. 3º, Inciso III, da Lei Municipal n.º 3714/2003.

Na sequência, a SGCE aborda, especificamente, o pedido de revisão autuado sob o **nº 40/102.078/2021**, que **ataca as decisões proferidas nos autos do 14º Termo Aditivo**. A unidade técnica aponta que o referido instrumento foi celebrado em 16/09/2019, quando a CDURP já tinha conhecimento da exigência das planilhas unitárias pela Corte.

Ainda no tocante à análise do 14º Termo Aditivo, a Secretaria-Geral salienta que ele foi celebrado no âmbito da medida cautelar pré-arbitral da 38ª Vara Cível da Comarca da Capital do Estado do Rio de Janeiro requerendo que o poder concedente assumisse as operações do empreendimento.

Por meio da celebração do termo aditivo em comento, encerrou-se o processo, ficando a concessionária encarregada de prestar, por mais 8 meses, o serviço de operação dos túneis e o serviço de sinalização em toda a Área de Especial Interesse Urbano da Região Portuária do Rio de Janeiro[14], porém, sem a execução de obras, sendo mantida a remuneração estabelecida originalmente no contrato.

Ou seja, não se tratou de uma alteração/inclusão de novo escopo, mas de aditivo com valores baseados no contrato original, considerado regular pelo TCMRJ, com o objetivo de que o serviço fosse mantido naquele período, dada a situação de iliquidez do fundo.

Com base nos argumentos, a SGCE entende que a decisão proferida no Processo nº 40/201.488/2019, que versa sobre o 14º Termo Aditivo, merece ser reformada, na medida em que era incabível a formulação de planilha de custos unitários para o aditivo em questão, desconstituindo, assim, a exigência de apresentação da planilha e, consequentemente, as sanções aplicadas.

> • **Processo 040/201.488/2019:**
> (Voto 433/2021)
> **VOTO** pela aplicação da sanção pecuniária prevista no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, bem como na Lei Municipal nº 3.714/2003, aos então Diretor Presidente da CDURP e Diretor de Operações da CDURP, Srs. Tarquínio Prisco Fernandes de Almeida e Luiz Carlos de Souza Lobo, em razão das irregularidades apontadas na presente análise, sem prejuízo da determinação à CDURP aqui apresentada.

Em seguida, a Secretaria-Geral de Controle Externo tratou do mérito dos pedidos de revisão em comento, onde abordou aspectos gerais do regime jurídico aplicados às PPPs. Comenta que a PPP do Porto Maravilha consiste em parceria, na modalidade de concessão administrativa, regida pela Lei nº 11.079/2004, que a estabelece como contrato de prestação de serviços de que a Administração seja usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Ressalta que é vedada a celebração de contrato de PPP que tenha como objeto único a execução de obra.

Nesse contexto e com fundamento no §3º, do art. 3º da Lei nº 11.079/2004[15], defende a unidade técnica que, apenas nos casos

[14] PPP Porto Maravilha.
[15] **Art. 3º** As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos arts. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

expressamente previstos pela Lei Geral das PPPs, os procedimentos e exigências da Lei nº 8.666/1993 poderiam ser aplicados aos contratos de parcerias público-privada.

Sendo assim, **a SGCE entende ser inadequada a exigência de apresentação da planilha de custos unitários previamente à licitação, quando se tratar de uma PPP**, uma vez que a sistemática da Lei Geral de Licitações não seria aplicável aos contratos regidos pela Lei nº 11.079/2004, já que, no primeiro caso, cabe ao particular executar o projeto que foi idealizado pela Administração, enquanto que, no segundo caso, exige-se um nível de detalhamento de anteprojeto, mediante orçamento sintético, conforme o §4º, do art. 10 da Lei das PPPs[16], dando abertura para que a Administração Pública possa obter ganhos com a *expertise* do parceiro privado, com quem irá compartilhar parte dos riscos do empreendimento.

Aduz a SGCE o Item 1.3[17] do Contrato, o qual define que, no caso da PPP Porto Maravilha, o projeto básico seria elaborado pelo próprio contratado. Menciona, também, que a CDURP deveria ter acesso aos projetos básico e executivo, sendo vedada qualquer sonegação de documentação pela concessionária. Prosseguindo, ressalva que o projeto executivo não vislumbra como elemento os custos unitários dos itens previstos, conforme definição do inciso X, art. 6º da Lei nº 8.666/1993, atualmente melhor detalhada no inciso XXVI, art. 6º da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações):

> **Art. 6º** Para os fins desta Lei, considera-se: **X - Projeto Executivo** - o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução

---

§ 1º As concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e nas leis que lhe são correlatas.
§ 2º As concessões comuns continuam regidas pela Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e pelas leis que lhe são correlatas, não se lhes aplicando o disposto nesta Lei.
§ 3º Continuam regidos exclusivamente pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e pelas leis que lhe são correlatas os contratos administrativos que **não caracterizem** concessão comum, patrocinada ou administrativa. (**Não consta grifo no original**)

[16] Art. 10. A contratação de parceria público-privada será precedida de licitação na modalidade de concorrência, estando a abertura do processo licitatório condicionada a: [...] § 4º **Os estudos de engenharia** para a definição do valor do investimento da PPP **deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto, e o valor dos investimentos** para definição do preço de referência para a licitação **será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica. (Grifo da SGCE).**

[17] "Projeto Básico Detalhado" - Significa o projeto Básico de engenharia detalhado para as obras a ser elaborado pela Concessionária, na forma prevista na Subclausula 4.3 deste contrato;

> completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT;
>
> **Art. 6º** Para os fins desta Lei, consideram-se: **XXVI - projeto executivo:** conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;

No que se refere à aferição da qualidade do serviço público prestado no âmbito da PPP Porto Maravilha, a SGCE defende que a fonte para isso seriam os critérios de desempenho descritos no Anexo 5[18] do edital, em detrimento da análise dos custos unitários despendidos pelo Consórcio.

Ademais, entende que, mesmo que o TCMRJ mantivesse o entendimento da necessidade de planilhas de custos unitários, a apresentação dos referidos documentos não poderia ser exigível da CDURP, e os agentes públicos não poderiam ser responsabilizados, uma vez que o fornecimento das planilhas na PPP caberia à Concessionária. Isso, porque os custos só podem ser listados após a elaboração do projeto executivo, o que cabe ao parceiro privado nesse tipo de parceria.

Por fim, a Secretaria-Geral sugere o conhecimento e o provimento dos recursos de revisão em análise, nos termos que propõe no Item VI[19] da sua instrução.

Nos termos do parecer[20] da ilustre Procuradora **Juliana Amaral Cognac** (Peça 022), a douta Procuradoria Especial acompanha a proposição da SGCE.

É o relatório.

[18] Peça 011
[19] Peça 008, págs. 28-30
[20] Peça 022

VOTO

Preliminarmente, cumpre louvar o teor da manifestação da Secretaria-Geral de Controle Externo, a um só tempo profunda e esclarecedora.

Importante destacar que, com relação ao Recurso de Revisão[21], que ataca as decisões proferidas nos autos que analisaram o 14º Termo Aditivo[22] ao Contrato de PPP[23] Porto Maravilha, os pedidos feitos pela Recorrente já foram considerados procedentes em decisão desta Corte, de 28/09/2022, nos termos do Voto nº 306/2022, de minha lavra, prolatado em sede de Recurso de Reconsideração[24], razão pela qual considero ter havido perda de objeto do mencionado Recurso de Revisão.

Ressalvado o ponto apresentado no parágrafo anterior, estando em concordância com as opiniões emitidas pela Secretaria-Geral de Controle Externo e pela douta Procuradoria Especial, **VOTO**:

a) Pelo conhecimento dos pedidos de revisão em análise, nos termos do inciso II, do art. 262, do Regimento Interno do TCMRJ[25];

b) Pelo provimento do pedido de revisão autuado sob o nº 40/102.077/2021, reformando as decisões recorridas, de forma a tornar sem efeito os seguintes comandos constantes dos Votos:

- nº 10000157/2020-ELI (Processo nº 40/000.686/2015):

  Envie as planilhas de quantitativos dos custos unitários, acompanhada da respectiva memória de cálculo de quantidades, uma vez que a CDURP não poderia eximir-se de apresentar, de forma detalhada e precisa, o custo de todos os serviços prestados no âmbito da PPP, e foi fundamentado no inc. II, do § 2º, do art. 7º, da Lei n.º 8.666/1993.

- nº 1050/2021-ELI (Processo nº 40/000.686/2015):

  Com base na instrução do Corpo Técnico, VOTO no sentido da diligência para que a CDURP esclareça, bem

[21] Processo TCMRJ nº 040/102.078/2021
[22] Processo TCMRJ nº 040/201.488/2019
[23] Processo TCMRJ nº 040/000.452/2011
[24] Processo TCMRJ nº 040/101.130/2021
[25] **Art. 262**. De decisão definitiva caberá pedido de revisão ao Tribunal, de natureza similar à da ação rescisória, sem efeito suspensivo, interposto por escrito e uma só vez, dentro do prazo de cinco anos, contados na forma prevista no art. 149 e fundar-se-á: (...) **II –** em evidente violação literal da lei;

como apresente a esta Corte de Contas, como está sendo feita a análise da estrutura de custos unitários, referentes à Parceria Público-Privada em questão, uma vez que a CDURP já se encontra de posse das respectivas planilhas de custos, as quais foram obtidas judicialmente da Concessionária Porto Novo.

Com base no art.219, inciso II, do RITCMRJ, determino à CDURP que:

- Faça constar nos autos deste processo as planilhas de custos unitários obtidas judicialmente da Concessionária Porto Novo; [...]

c) Pelo provimento do pedido de revisão autuado sob o n.º 40/102.079/2021, reformando a decisão recorrida, de forma a tornar sem efeito os seguintes comandos constantes do Voto nº 805/2019-NGMR (Processo nº 40/001.882/2013):

> [...] VOTO:
>
> a) Pela DETERMINAÇÃO à Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro para que instaure a Tomada de Contas Especial [...];
>
> b) Pela DETERMINAÇÃO à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S/A-CDURP para que doravante, as planilhas de custos unitários, exigidas pelo inciso II, do § 2º, do art.7º, da Lei Federal nº 8.666/1993 e suas alterações, sejam aquelas efetivamente relacionadas ao valor contratado, e não a estudos técnicos preliminares, conforme observado no presente processo.

d) Pelo provimento do pedido de revisão autuado sob o n.º 40/102.080/2021, reformando a decisão recorrida, de forma a tornar sem efeito os seguintes comandos constantes do Voto nº 288/2019-ACFM (processo n.º 40/002.951/2015):

> [...] VOTO pela Citação do Sr. Alberto Gomes Silva, do Sr. Sérgio Lopes Cabral, do Sr. Luiz Carlos de Souza Lobo e do Sr. João Carlos Zimpel, respectivamente, à época, Diretor-Presidente, Diretor de Administração e Finanças, Diretor de Operações e Gerente de Serviços e

Obras, da CDURP, a fim de que apresentem as suas razões de justificativas, no que tange à não apresentação de orçamento/planilhas detalhadas dos custos relativos às obras de implantação do BRT Transbrasil, em violação ao disposto no art. 7º, §2º, Inciso II, da Lei n.º 8.666/1993 c/c art. 3º, Inciso III, da Lei municipal n.º 3.714/2003.

e) Pelo **NÃO** provimento do pedido de revisão processado sob o n.º 40/102.078/2021, uma vez que os pedidos feitos pela recorrente já foram considerados procedentes em decisão desta Corte de 28/09/2022, nos termos do Voto nº 306/2022, de minha lavra, prolatado no Processo nº 40/101.130/2021, razão pela qual considero ter havido perda de objeto do recurso de revisão apontado nesta alínea;

f) Por dar ciência à recorrente, da decisão deste Tribunal;

g) Por ciência à Controladoria-Geral do Município, da reforma da decisão desta Corte que, em 19/07/2019, determinou a instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos do Voto nº 805/2019-NGMR;

h) Por dar ciência desta decisão aos citados e responsabilizados nas decisões reformadas; e

i) Pelo arquivamento dos pedidos de revisão em análise, nos termos do art. 143, inciso III, do RITCMTJ[26].

Em de de 2023.

DAVID CARLOS PEREIRA NETO
Conselheiro Relator

[26] **Art. 143.** O Tribunal pode determinar o arquivamento do processo nas seguintes situações: (...) **III** – quando o processo tenha cumprido o objetivo para o qual foi constituído.