

## DECISÃO:

Vistos.

Trata-se de mandado de segurança, com pedido de liminar, impetrado pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, em face de acórdão proferido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), nos autos da Representação nº 000.407/2021-6, o qual teria “configur[ado] ato concreto de usurpação de competência do TCE-MT para o exercício de controle externo estadual, visto que não cabia a interferência do TCU quanto aos trabalhos feitos para eventual conversão do modal de VLT em BRT”.

O impetrante narra que:

- a) o caso dos autos envolve a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) com o objetivo de aprimorar os sistemas de transporte entre os Municípios de Cuiabá e Várzea Grande, no Estado do Mato Grosso, a qual fazia parte das obras planejadas para a Copa do Mundo de 2014, todavia, em razão de sucessivas ações judiciais e paralisações, teve seu contrato rescindido em 2017, sem que a obra fosse finalizada;
- b) desde a rescisão contratual, o Estado do Mato Grosso vem propondo a conversão do modal, de VLT para BRT (Bus Rapid Transit), tendo sido aprovada lei estadual que autoriza contratação de crédito (Lei nº 11.285/21) e obtida autorização do Conselho Deliberativo Metropolitano do Vale do Rio Cuiabá (Codem);
- c) em razão de possíveis irregularidades envolvendo a contratação do modal de transporte público Bus Rapid Transit – BRT, o Município de Cuiabá propôs duas ações de representação de natureza externa, uma no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso (Processo nº 52.731-9/2021) e outra no Tribunal de Contas da União (Representação de nº 000.407/2021-6).;
- d) no âmbito do TCE-MT, o processo teve a medida liminar rejeitada, a qual foi confirmada pelo colegiado da Corte de Contas estadual. Entretanto, no TCU, após a medida ser, **a priori**, indeferida, o ente municipal interpôs pedido de reexame e o Plenário acabou por entender estarem presentes os requisitos para o deferimento do pedido cautelar.

Assim, o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso entende que houve usurpação de sua competência pelo Tribunal de Contas da União.

Preliminarmente, defende o TCE-MT a sua legitimidade ativa para ajuizar o **mandamus**, tendo em vista que “se evidencia em virtude do interesse jurídico-institucional presente nesta lide - o reestabelecimento da competência exclusiva do TCE-MT para o exercício do controle externo das obras referentes à conversão do VLT em BRT, bem como para eventuais determinações, suspensões e julgamentos, ante a inexistência de verba federal”.

Alega que “não houve aplicação do orçamento geral da União”, tendo em vista que “[o]s recursos eram oriundos do FGTS e do BNDES mediante contrato de financiamento com o Estado de Mato Grosso; não se tratando, portanto, de instrumento de convênio ou contrato de repasse”, razão pela qual não se justificaria a atuação do TCU.

Argumenta, ainda, que “[o] TCU reiteradamente assentou sua incompetência para exercer jurisdição que transcenda à estrita análise dos contratos de financiamento firmados pelo Estado de Mato Grosso com entes federais, sem possibilidade de adentrar no mérito da aplicação dos recursos”.

Ademais, sustenta que “o TCU possui entendimento consolidado de que não se amolda ao feixe de suas competências constitucionais a análise da aplicação dos recursos provenientes de operações de crédito entre a Caixa Econômica Federal/BNDES e os entes federativos”.

Para corroborar com o posicionamento de ausência de competência do TCU, informa o impetrante que o contrato de financiamento existente entre o Estado do Mato Grosso e a Caixa Econômica Federal, foi antecipadamente quitado pelo Estado. Nesse tocante, aduz que

“[s]e já não competia ao TCU fiscalizar a aplicação dos recursos nas obras do VLT/BRT cuiabano antes da quitação, a fortiori não lhe remanesce competência para fiscalização das obras após a quitação do financiamento.

(...)

Deste modo, pode - aliás, deve - o TCU continuar a fiscalizar os contratos de financiamento firmados envolvendo o governo federal, da mesma forma que deve expedir eventuais determinações aos órgãos do governo federal; apenas não pode extrapolar sua esfera de competência de modo a entender por possível fiscalizar meritoriamente a aplicação de recursos estaduais, a ponto de se sustar obra do governo estadual de Mato Grosso mesmo havendo decisão da corte de contas competente (TCE-MT) em sentido contrário (julgamento singular 808/VAS/2021; acórdão 267/2022 - TP).”.

Por fim, assevera que o TCU não tem competência constitucional para fiscalizar o cumprimento da legislação federal em qualquer situação administrativa/financeira. Neste ponto, aduz que,

“[d]e fato, se houve infringência de lei por parte do Ministério do Desenvolvimento Regional, competiria ao TCU aplicar as sanções cabíveis ao órgão sob sua jurisdição; sem, contudo, adentrar no procedimento licitatório estadual, que se submete ao controle externo do tribunal de contas estadual.”.

Requer, em caráter liminar, a suspensão “[d]os efeitos do acórdão 1003/2022, exarado no processo de controle externo 000.407/2021-6, do TCU, ante a demonstração *in concreto* de perigo na demora e a probabilidade do direito”.

No mérito, pugna pela “concessão da segurança, anulando-se o acórdão 1003/2022 do TCU, reestabelecendo-se a competência fiscalizatória do TCE-MT quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das obras propriamente ditas do ‘VLT/BRT’ cuiabano, limitando a competência do TCU à análise dos contratos de financiamento, em razão da ausência de verbas federais”.

Em decisão publicada na data de 29/8/22, deferi o pedido liminar para “suspender os efeitos do Acórdão n. 1003/2022 (Plenário, TCU), que determinou a suspensão da licitação promovida pelo Estado do Mato

Grosso” (e-doc. 15).

Devidamente notificada, a autoridade coatora prestou as informações solicitadas (e-doc. 24).

A Procuradoria-Geral da República opinou pela denegação da segurança, em parecer assim ementado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. ILEGITIMIDADE ATIVA DO TCE/MT. EXTINÇÃO DO PROCESSO. PRETENDIDA ANULAÇÃO DO ACÓRDÃO Nº 1003/2022 – TCU – PLENÁRIO. ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO TCE/MT, PELO TCU. COMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR A LEGALIDADE, LEGITIMIDADE E ECONOMICIDADE DAS OBRAS DO VLT/BRT CUIABANO. - Parecer pela denegação da segurança.”. (e-doc. 29).

Da decisão que deferiu a liminar, a União interpôs agravo regimental (e-doc. 33).

É o relatório. **Decido.**

De início, defiro o ingresso da União no presente feito, anotando-se.

Ademais, afasto as preliminares apontadas pelo Tribunal da Contas da União, nas informações prestadas na petição protocolada em 16/9/22 nesta Suprema Corte (e-doc. 24).

Isso porque, não há falar em ausência de legitimidade do impetrante para ajuizar o presente **writ**, visto que, apesar de não ser parte nos autos da Representação nº 000.407/2021-6, por meio do Acórdão nº 1.003/2022 – TCU – Plenário, entende que houve direito próprio violado, ao ter usurpada sua competência para o exercício de controle externo estadual.

Também não se sustenta a alegada decadência do direito de impetrar o presente **mandamus**. Não obstante o TCU tenha proferido, nos autos da Representação nº 000.407/2021-6, acórdão anterior (nº 2.809/2021 – TCU – Plenário), este não representou qualquer violação a eventual direito do impetrante, tendo em vista não ter deliberado de

forma a intervir na competência do órgão de controle estadual. Apenas com a prolação do Acórdão nº 1.003/2022, houve ato concreto a representar possível interferência na competência fiscalizatória da Corte de Contas Estadual.

Quanto ao mérito, tenho que devem ser confirmadas as razões que levaram ao deferimento da liminar.

Alega o impetrante, em suma, que houve usurpação de sua competência fiscalizatória pelo Tribunal de Contas da União, razão pela qual impetra o presente *writ*, para que o Supremo Tribunal Federal confirme a jurisdição do TCE-MT, diante do conflito de atribuições entre os órgãos.

O acórdão apontado como coator encontra-se assim ementado:

“REPRESENTAÇÃO. ALTERAÇÃO NO MODAL DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO, DE VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS (VLT) PARA BUS RAPID TRANSIT (BRT) ENTRE CUIABÁ/MT E VÁRZEA GRANDE/MT. DISPÊNDIO DE RECURSOS FEDERAIS NO EMPREENDIMENTO DE MOBILIDADE URBANA, NO ÂMBITO DOS PREPARATIVOS PARA A COPA DO MUNDO DE 2014. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA (RDCI) PARA ELABORAÇÃO DOS NOVOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DE ENGENHARIA, DE DESAPROPRIAÇÃO, OBTENÇÃO DE LICENÇAS, OUTORGAS, APROVAÇÕES E EXECUÇÃO DAS OBRAS PARA IMPLANTAÇÃO DO CORREDOR DO BRT. AUSÊNCIA DE COORDENAÇÃO, COMUNICAÇÃO E COLABORAÇÃO DOS ENTES PÚBLICOS ENVOLVIDOS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA ÀS LEIS Nº 13.089/2015 (ESTATUTO DA METRÓPOLE), Nº 10.257/2001 (ESTATUTO DAS CIDADES), Nº 12.857/2012 (POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA) E À GOVERNANÇA

INTERFEDERATIVA. REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR SUSPENSIVA DO CERTAME. REFERENDO.” (e-doc. 14 - grifei).

Tem-se, portanto, que o Tribunal de Contas da União articula a existência de verbas federais dispendidas quando ainda se tratava de obra destinada à Copa do Mundo de 2014 e com possíveis irregularidades quanto à aplicação da legislação federal para justificar sua competência para análise do feito e deferimento de medida cautelar de suspensão da licitação.

Das informações prestadas pelo TCU, depreende-se que:

“[o]bserva-se que se trata de empreendimento que conta com participação tanto da CEF quanto do MDR, ou seja, ao contrário do afirmado pelo impetrante, não se trata de obra apenas afeta ao Governo do Estado de Mato Grosso.

43. Em vários excertos, observa-se que o Estado encaminhou a entidades federais pedido de alteração de objeto contratual e que houve a constituição de grupo de trabalho formado por membros estaduais e federais.

44. Dessa forma, não se trata de empreendimento de alçada exclusiva de ente estadual, a possibilitar a competência exclusiva do TCE/MT e a exclusão da competência do TCU, como pretende o impetrante.

(...)

47. É importante salientar a determinação contida no item 9.4.2, dirigida à SMDRU/MDR e à CEF, no sentido de que não ‘autorizem transferências de recursos federais e financiamentos’ para projetos que não contenham os estudos necessários.

48. A eventual incompetência do TCU para conhecer desta representação geraria a impossibilidade de a Corte de Contas federal expedir determinações ao MDR e à CEF, algo que vulnera a definição da competência do TCU estabelecida pela CF/1988 e o modelo federativo adotado.

(...)

52. Verifica-se, portanto, que se trata de empreendimento que possui nítida participação do governo federal (MDR e CEF), o que atrai a competência do TCU. Não se vislumbra o atendimento ao interesse público na exclusão da fiscalização da Corte de Contas federal em detrimento da exclusiva atuação do TCE/MT.

53. Em acréscimo, cabe salientar que a atividade fiscalizatória do TCU não exclui as atribuições do TCE/MT que continua competente para fiscalizar o mesmo empreendimento no que concerne aos recursos estaduais e municipais.” (e-doc. 24).

Ao tratar das competência da Corte de Contas, o art. 71 da Constituição Federal dispõe:

“Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato

concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.”.

Com efeito, é certo que cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal

ou a Município, podendo, ainda, emitir recomendações aos órgãos fiscalizados com o intuito de garantir o exato cumprimento da legislação federal.

Entretanto, conforme consignei na decisão em que apreciei o pedido liminar, dos fundamentos trazidos na exordial deste **mandamus** e dos documentos juntados aos autos, atualmente inexistente a utilização de verbas federais empregadas no empreendimento, em razão da rescisão do contrato referente a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) para a Copa do Mundo de 2014, ainda no ano de 2017.

Ademais, é fato que houve a quitação antecipada do contrato de financiamento (recursos do FGTS e do BNDES) firmado pelo Estado do Mato Grosso com a Caixa Econômica Federal.

Oportuno citar o voto proferido pelo Relator da Representação nº 52.731-9/2021, a qual tramita no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso do Sul:

“4. Relembro que ao admitir a representação de natureza externa, indeferi a cautelar requerida, por meio do Julgamento Singular 808/VAS/2021 (doc. Digital 161679/2021), considerando o disposto no § 1º, do art. 9º, da Lei 12.462/11, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, e no inciso XXXII, do art. 6º, da Lei Federal 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que estabelecem expressamente, que ‘A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto’.

5. Ressaltei, naquela oportunidade, que a principal característica do RDC é exatamente o fato de a Administração Pública não precisar elaborar os projetos básico e executivo antes da contratação, ficando esses encargos para a futura contratada.

6. Salientei ainda, que desde que preenchidos os requisitos

para a adoção de regime dessa natureza, a Administração poderia promover a licitação atribuindo à contratada, além da execução de obras e serviços de engenharia, a elaboração e o desenvolvimento dos referidos projetos.

7. Não obstante, depois dessa decisão exarada neste Tribunal, o TCU atraiu a competência para analisar a troca do modal pretendida pelo Estado de Mato Grosso, alegando que normas federais foram desrespeitadas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, conforme despacho do Ministro Aroldo Cedraz, no Processo 000.407/2021-6 - TCU: '8. Rememorando a apreciação inicial da representação, consoante o brilhante Voto proferido pelo então relator, Exmo. Ministro Jorge Oliveira, verifico que Sua Excelência registrou, em síntese, relativamente ao feito, a possível inobservância da legislação federal pelo Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR, atraindo a competência desta Corte de Contas. Porém, foi indeferido o pedido de adoção de medida cautelar, diante da inexistência do perigo da demora, 'uma vez que os fatos apontados não demonstravam eventual irreversibilidade dos procedimentos até então adotados para a apenas anunciada alteração de modal de transporte.' sem destaques no original

8. Entretanto, a mera alegação de violação de lei federal, não é suficiente para atrair a competência do órgão federal, no que se refere à inconsistências em processo licitatório e ou em contratações realizadas por entes estaduais. Entender de modo contrário, significaria que qualquer descumprimento da Lei 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, implicaria no exercício do controle externo pelo TCU, esvaziando as competências dos Tribunais de Contas estaduais e municipais.

9. Ademais, se normas federais foram infringidas pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, caberia ao TCU aplicar as sanções cabíveis ao órgão sob sua jurisdição, sem, contudo, adentrar no procedimento licitatório realizado pelo Estado de Mato Grosso, que se encontra no âmbito de

competências deste Tribunal estadual.

10. De acordo com o relator do processo no TCU, senhor Ministro Aroldo Cedraz, o adiantamento de ações por parte do Governo Estadual poderia representar possível irreversibilidade dos procedimentos licitatórios tendentes à alteração do modal, razão pela qual deferiu a cautelar e suspendeu todos os procedimentos nesse sentido.

11. Ocorre que, conforme consta dos autos, das várias manifestações técnicas e inúmeros acórdãos do TCU, os recursos federais envolvidos na construção do modal VLT, são oriundos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e do BNDES, transferidos mediante contrato de financiamento celebrado entre o Estado de Mato Grosso e a Caixa Econômica Federal, os quais, ressalte-se, já foram quitados antecipadamente pelo Governo estadual.

12. Com relação aos recursos federais disponibilizados para as obras da Copa do Mundo, em especial para a construção do VLT em Cuiabá, o TCU já decidiu que não houve aplicação de recursos do Orçamento Geral da União – OGU e que sua atuação deveria restringir-se à regularidade da concessão dos financiamentos.

(...)

16. Observa-se, portanto, que em todos os processos e acórdãos supramencionados, está expressamente consignado que a obra do VLT de Cuiabá/MT não recebeu aportes do OGU, que o empreendimento conta com financiamento contratado pelo Estado de Mato Grosso junto à Caixa Econômica Federal, com recursos do FGTS e do BNDES, e que a competência do TCU limita-se à fiscalização e controle das garantias prestadas pela União, sem interferência direta na aplicação dos recursos envolvidos, em face da autonomia dos entes federados, conferida pelo art. 18 da Constituição da República.” (e-doc. 10, p. 223-229).

Assim, entendo que houve usurpação de competência da Corte de

Contas estadual por parte do TCU, ao suspender o procedimento licitatório promovido pelo Estado do Mato Grosso.

Registro, ainda, que descabe à Corte de Contas da União fiscalizar o cumprimento da legislação federal no atual processo de implantação do VLT/BRT que está sendo conduzido exclusivamente pelo governo do Estado do Mato Grosso e pelo Município de Cuiabá.

Com efeito, ressalto, por fim, que a competência do Tribunal de Contas da União poderá novamente ser instaurada caso sejam realizados quaisquer contratos de financiamento que utilizem verba federal.

Ademais, não há impedimentos ao TCU para que faça recomendações aos seus jurisdicionados, tais como às dirigidas ao Ministério do Desenvolvimento Regional. No entanto, falece competência a Corte de Contas da União para analisar e julgar os procedimentos administrativos e contratações de obras e serviços inerentes ao VLT/BRT cuiabano.

Ante o exposto, **concedo a segurança** impetrada, para cassar os efeitos do acórdão prolatado pelo TCU, nos autos da Representação nº 000.407/2021-6, reestabelecendo-se a competência fiscalizatória do TCE-MT quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das obras propriamente ditas do 'VLT/BRT' cuiabano. Prejudicada a apreciação do agravo interposto em face da decisão que deferiu a liminar.

Comunique-se.

Publique-se.

Brasília, 19 de dezembro de 2022.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Relator

*Documento assinado digitalmente*