



EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DESEMBARGADOR(A) DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO

GROSSO – órgão de controle externo estadual na forma do art. 71 da Constituição Federal e art. 47 da Constituição Mato-grossense; e-mail: juridica@tce.mt.gov.br; situado na Rua Cons. Benjamin Duarte Monteiro, Nº 01, Ed. Marechal Rondon, Centro Político Administrativo, Cuiabá-MT, CEP 78049-915 – apresentada¹ pela CONSULTORIA JURÍDICA GERAL², por intermédio do CONSULTOR JURÍDICO GERAL (doc. 1) *in fine* assinado, vem, respeitosamente, impetrar o presente

**MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO
COM PEDIDO LIMINAR**

contra ameaça de prática de ato abusivo e inconstitucional pelo **Governador do Estado (Chefe do Poder Executivo do ESTADO DE MATO GROSSO)**, neste ato representado pela Procuradoria-Geral do Estado, com endereço na Av. República do Líbano, nº 2.258, Bairro Jardim Monte Líbano, CEP 78.048-196, na cidade de Cuiabá/MT, e-mail: pge.adjunta@pge.mt.gov.br, pelos motivos fáticos e de direito abaixo articulados:

¹ “[A] Procuradoria Judicial e seus procuradores constituem um órgão da Fazenda Pública. Então, o advogado público quando atua perante os órgãos do Poder Judiciário é a Fazenda Pública presente em juízo.”, *In: DA CUNHA, Leonardo José Carneiro. A Fazenda Pública em Juízo*. 9ª ed. São Paulo: Dialética, 2011, p. 21

² A Consultoria Jurídica Geral do Tribunal de Contas, criada na forma da Lei Ordinária Estadual nº 9.277 de 2009, consiste em uma unidade técnica responsável por todo o trabalho de assessoramento, orientação e decisão jurídica do Tribunal de Contas, tendo como objetivo a harmonização de entendimentos, de forma a evitar decisões conflitantes, visando à coerência nos julgamentos. Cabe-lhe, também, a representação judicial e extrajudicial da instituição, bem como manifestar em todos os processos de gestão e de controle externo onde haja controvérsia jurídica, na forma do art. 66 do regimento interno do TCE-MT.



I – BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

O Governador, chefe do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, ora apontado como autoridade coatora, impetrou Mandado de Segurança nº 1026160-28.2024.8.11.0000, na data de 13 de setembro de 2024, para anular a decisão administrativa nº 393/PRES/SR/2024 que determinou, com base em previsão regimental, a avocação de competência da relatoria do processo nº 180.891-5/2024 ao Presidente no âmbito deste Tribunal de Contas. Veja-se (doc. 2):

V - DO PEDIDO

Pelo exposto, o Estado de Mato Grosso:

- a) Com fundamento no artigo 7º, III, da Lei 12016/2009, liminarmente e sem ouvir a autoridade impetrada, requer a SUSPENSÃO dos efeitos da Decisão Administrativa nº 393/PRES/SR/2024 proferida pelo Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Mato Grosso com vistas ao imediato retorno da tramitação do processo administrativo nº 180.891-5/2024 ao julgador natural, Conselheiro Valter Albano;*
- b) Requer a notificação da autoridade apontada como coatora para apresentar informações na forma do art. 7º, I, da Lei 12016/2009;*
- c) Requer a oitiva da d. Procuradoria-Geral de Justiça para manifestação no prazo legal;*
- d) No mérito, requer a concessão de segurança para ANULAR a Decisão Administrativa nº 393/PRES/SR/2024 proferida pelo Senhor Presidente do Tribunal de Contas de Mato Grosso, bem como outras eventuais decisões posteriores por ele proferidas em decorrência dessa decisão, e determinar o retorno em definitivo do processo administrativo nº 180.891-5/2024 ao julgador natural, Conselheiro Valter Albano. (grifou-se).*

Contudo, o panorama do presente *writ* envolve o Acompanhamento Simultâneo Especial da Secretaria De Estado de Infraestrutura e Logística De Mato Grosso (SINFRA), a respeito do Programa de Concessões Rodoviárias 2023-2026, o qual foi considerado como “*processos de controle externo de alta relevância*” e, consequentemente, ensejou a legítima avocação de sua competência, nos termos do art. 27, XVII, do RITCE/MT.



Adiante alguns trechos da decisão (doc. 5), lastreada no parecer nº 273/2024 da Consultoria Jurídica (doc. 4) e na manifestação da Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura (doc. 3):

DECISÃO Nº 393/PRES/SR/2024

PROCESSO 180.891-5/2024

ASSUNTO: ACOMPANHAMENTO SIMULTÂNEO ESPECIAL PRINCIPAL SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGISTICA DE MATO GROSSO – SINFRA-MT RELATOR ORIGINÁRIO CONSELHEIRO VALTER ALBANO DA SILVA

(...)

Na hipótese vertente, conforme minuciosamente explicitado na manifestação da Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura, que foi corroborada pelo parecer emitido pela Consultoria Jurídica Geral do TCE-MT, resta claro e evidente que a matéria em debate nos autos do Processo nº 1808915/2024, atinente a Fase I do Programa de Concessões Rodoviárias 2023/2026, possui altíssima relevância, pois, objetiva a concessão de cerca de 2.100 (dois mil e cem) km de rodovias, impactando diretamente a população de 28 (vinte e oito) municípios do estado de Mato Grosso[1][1][1]. Ademais, consoante descrito no relatório da Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura, a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (SINFRA) propôs a divisão em 6 (seis) lotes, somando investimentos de R\$ 6.900,000,000,00 (seis bilhões e novecentos milhões de reais) em despesas operacionais e de R\$ 9.036,000,000,00 (nove bilhões e trinta e seis milhões de reais), que serão amortizados durante os 30 (trinta) anos de concessão, por intermédio de pagamento de tarifas, na quantia de cerca de R\$ 12,00 (doze reais), por praça. Portanto, em meu juízo, não há como se negar, que a complexidade inerente à execução do programa proposto, sobretudo por dizer respeito à temática da concessão de serviços públicos de rodovias em nível estadual, com repercussão direta em 28 (vinte e oito) municípios, evidentemente terá imenso reflexo nas atribuições fiscalizatórias exercidas pela Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado de Mato Grosso (AGER). Além disso, não é demais salientar que o estado de Mato Grosso é o maior produtor de grãos do país e também possui grande participação na produção de outros produtos, como



*algodão, gergelim, etanol, milho e rebanho bovino. Consequentemente, a malha rodoviária estadual se destaca como o principal sistema logístico que permite o acesso às cidades, facilita a circulação de cargas e o escoamento da produção agrícola, que é o principal potencial econômico do estado, especialmente devido à expansão de suas fronteiras agrícolas. Desta forma, uma vez demonstrado o contexto fático, que envolve o Programa de Concessões que afetara o universo de 28 (vinte e oito) municípios, e tem grande influência em áreas estratégicas do desenvolvimento estadual, a exemplo da geração de empregos, a produção, a exportação, a utilização pelos usuários, exigindo, uma atuação estrutural e institucional conjunta deste Tribunal de Contas, por meio de sua Presidência, para se construir o caminho a ser trilhado pelo Governo do Estado de Mato Grosso, conforme muito bem ressaltado no parecer da Consultoria Jurídica Geral do TCE/MT (...) Posto isto e, sem maiores delongas, com base no Art. 27, XVII do RITCE-MT, como medida de otimizar e resguardar o interesse público, do princípio da competência adequada e à luz da inegável alta relevância dos autos, conforme razões ofertadas na Informação Técnica da Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura e, em total consonância com o parecer da Consultoria Jurídica Geral do TCE-MT, na condição de Presidente deste Egrégio Tribunal de Contas, **AVOCO a relatoria do Processo nº 180.891-5/2024.** Comunique-se com urgência, sua Excelência o Conselheiro Valter Albano, relator originário do Processo nº 180.891-5/2024. Publique-se.*

A situação de fato narrada tem o potencial de ensejar a prática de ato considerado ilegal que implica em justo receio de que outros atos venham a ser também materializados pelo Executivo Estadual em ameaça à competência deste Tribunal, o que justifica esta atuação preventiva. À vista disso, a pretensão deste *mandamus* tem caráter inibitório para impedir a ocorrência de ato ilícito pelo eventual acatamento da liminar/pedido principal pleiteado pelo Poder Executivo do Estado de Mato Grosso.

Assim, sob a ótica da **eskorreita decisão administrativa** exarada pelo TCE-MT, ingressa esta Corte de Contas em juízo para defender e resguardar a competência deste Tribunal no regular desenvolvimento de sua jurisdição de contas.



II – QUESTÕES PRÉVIAS

II.A – DO CABIMENTO DE MANDADO DE SEGURANÇA PREVENTIVO, DA COMPETÊNCIA E DA TEMPESTIVIDADE

Inicialmente, cabe apontar que a impetração de mandado de segurança por órgão público é figura aceita na doutrina e na jurisprudência pátria, conquanto fuja do escopo ‘*comum*’ e ‘*rotineiro*’ do cabimento desta ação constitucional.

Exemplos de julgados no Supremo Tribunal Federal não faltam de situações complexas de conflitos de atribuições resolvidos por meio de mandado de segurança³. É possível, portanto, a impetração de mandado de segurança por órgão público, a fim de resolver conflito de atribuições decorrente de ato usurpador de seu âmbito de competência.

Ademais, como na presente situação o que se busca é justamente impedir a violação da esfera jurídica deste impetrante, a qual encontra-se em risco, por parte do ato coator, utiliza-se este **mandado de segurança de forma preventiva**.

Já a **competência** deste Tribunal para o julgamento do presente feito decorre da alínea ‘g’ do inciso I do art. 96 da Constituição Estadual⁴.

Por fim, quanto à **tempestividade**, a ação mandamental foi protocolada no dia **13/09/2024**. A presente ação está, portanto, dentro do prazo decadencial de 120 dias previsto no art. 23 da lei 12.016/2009.

³ V.g., MS 21118, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 26/05/1997; MS 35105 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 13/04/2021; MS 25624 QO, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2005; MS 37760 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/04/2021; MS 25624 QO, Relator(a): SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 03/11/2005; ACO 730 (MS), Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2004

⁴ “Art. 96. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça: I - processar e julgar, originariamente: (...) g) o mandado de segurança e o habeas data contra os atos do Governador do Estado, da Mesa da Assembléia Legislativa, do próprio Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, dos Secretários de Estado, do Procurador-Geral de Justiça, do Procurador-Geral do Estado, do Defensor Público-Geral, do Comandante-Geral da Polícia Militar e do Diretor-Geral da Polícia Civil”. Constituição do Estado de Mato Grosso.



II.B – DA LEGITIMIDADE ATIVA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO – CAPACIDADE POSTULATÓRIA EM DEFESA DE SUA AUTONOMIA INSTITUCIONAL

A autonomia institucional desta Corte de Contas está em risco pela autuação arbitrária e ilegal do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso. **Patente, portanto, a legitimidade judiciária deste órgão para buscar provimento judicial que viabilize a atividade-fim por excelência de controle externo.**

A priori, há de se ressaltar que, embora vigore no direito pátrio o princípio da unicidade de representação, **a jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal permite a criação de procuradorias especializadas** para a representação das **assembleias legislativas e dos tribunais de contas** (v.g., ADIs 94, 175 e 5215)⁵.

Verifica-se que os órgãos mencionados, quando realizado algum ato que ceifa ou restringe o exercício de suas funções institucionais, possuem *personalidade judiciária* para ingressar no Poder Judiciário em defesa de suas prerrogativas⁶.

A personalidade judiciária é uma criação doutrinária acolhida pela jurisprudência no sentido de admitir que órgãos sem personalidade jurídica possam atuar em juízo para defender os seus direitos institucionais próprios e vinculados à sua independência e funcionamento.

Isso posto, o impetrante, em consonância com entendimento jurisprudencial e doutrinário, possui capacidade postulatória para ser parte neste remédio constitucional e para impedir que suas competências sejam ceifadas pelo ato coator⁷.

⁵ **ADI 94**, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-238 DIVULG 15-12-2011 PUBLIC 16-12-2011; **ADI 175**, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 03/06/1993, DJ 08-10-1993 PP-21011 EMENT VOL-01720-01 PP-00001; **ADI 5215**, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-167 DIVULG 31-07-2019 PUBLIC 01-08-2019

⁶ Exemplos recentes que envolvem a procuradoria judicial desta Corte de Contas perante o STF e o STJ: SL 1420 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 20/09/2021; SS 5505 AgR, Relator(a): LUIZ FUX (Presidente), Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2022; SS 5543, decisão monocrática proferida pelo(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 04/04/2022, Publicação: 05/04/2022; HC n. 590.436/MT, relator Ministro Jorge Mussi, Corte Especial, julgado em 11/11/2021.

⁷ Para mais, estudo publicado referente às hipóteses de atuação em juízo de poderes legislativos estaduais, que



III – QUESTÕES MERITÓRIAS: DA AMEAÇA À LESÃO DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO DO TCE/MT

III.A – DA AVOCACÃO DE PROCESSOS DE ALTA RELEVÂNCIA PELO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS – PREVISÃO REGIMENTAL – HIGIDEZ DO ATO

Como citado, a situação de fato narrada é capaz de ocasionar a prática de ato considerado ilegal que implica **em justo receio** de que outros atos venham a ser materializados pelo Executivo Estadual em constante ameaça à competência desta Corte de Contas, o que justifica esta atuação preventiva.

Com isso, em sede do presente *mandamus* preventivo, identifica-se que a proteção de direito líquido e certo do TCE/MT está **sob ameaça** desde a perpetração de conduta emanada pelo Executivo estadual, datado de 13 de setembro de 2024.

O uso do remédio constitucional abalizado pela lei n. 12.016/2009 pelo Governo do Estado de Mato Grosso objetiva a anulação da decisão administrativa n. 393/PRES/SR/2024.

Apesar da fragilidade inerente à intenção do Executivo estadual, **os efeitos** derivados da impetração do instrumento podem ser profundos, já que a anulação perquirida tem o condão de envolver não somente o procedimento em que a decisão foi exarada, mas também todas as decisões posteriores proferidas em decorrência dessa determinação presidencial.

Desta feita, à luz da intenção deflagrada pelo Executivo estadual, percebe-se que se está diante de uma **plausível e concreta ameaça a direito de titularidade do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso**, qual seja, o de avocar a competência de processos em razão de sua alta relevância para a sociedade mato-grossense.

pode ser aplicado, *mutatis mutandis*, às cortes de contas estaduais: MAIA, Grhegory Paiva Pires Moreira; SANTOS, Welder Queiroz dos. O Poder Legislativo em Juízo. *Revista da Advocacia do Poder Legislativo*, v. 1 (jan./dez. 2020). Disponível em: <https://revista.anpal.org.br/wp-content/uploads/2020/11/REVISTA-ANPAL-O-PODER-LEGISLATIVO-EM-JUIZO.pdf>



É factível o receio de que a pretensão ilegítima do Executivo estadual de perseguir a nulidade da decisão administrativa firmada pelo Conselheiro Presidente da Corte de Contas estadual, venha a se concretizar.

Depara-se, defronte a fatos consistentemente **preparatórios**, os quais suscitam que a autoridade pública **age em prol da materialização de atos manifestamente ilegais**, avançando, principalmente, muito além de sua alçada para abarcar e intervir em atribuições das quais não lhe cabe intrometer.

Ainda que não se trate de discussão de lei em tese, mas sim da incidência e liberdade do TCE/MT na produção de suas próprias normas regimentais, é cognoscível que as disposições do regimento lastreiam e asseguram a autonomia, garantida a nível constitucional, de cada corte de contas estadual.

Nessa seara, sabe-se que a prerrogativa do TCE/MT de avocar processos tidos como de alta relevância está vigente e incorpora o seu Regimento Interno, nos termos do art. 27, XVII, do RITCE/MT. Assim, **a prova pré-constituída é o próprio arcabouço normativo interno.** Veja-se:

*Art. 27 Para cumprimento do disposto no artigo anterior, além de outras atribuições previstas em lei, **compete ao Presidente:***

(...)

XVII - relatar processos de controle externo de alta relevância, a exemplo de auditorias especiais, auditorias coordenadas e levantamentos que envolvam diversas unidades técnicas internas, outros Tribunais de Contas ou entidades de controle do sistema nacional, designando, se for necessário, outro Relator e unidade ou equipe técnica competente para a instrução;

Conforme a retratação elucidada, é possível verificar que a normativa interna do TCE/MT aduz que o Conselheiro Presidente detém competência para relatar os processos de controle externo considerados como de 'alta relevância'. Por conseguinte, desde que o procedimento de controle externo esteja munido desta característica, exsurge a hipótese de avocação de competência pela Presidência.



Isso porque, em razão da *distinção* fática e jurídica que esses feitos eventualmente podem ostentar, a medida mais apropriada e cautelosa, capaz de prestigiar a temática e os efeitos dela advindos, é a de submeter os fatos a um exame detalhado e minucioso.

A título exemplificativo, o referido programa possui expectativa em gerar cerca de 30 mil empregos diretos e quase cem mil indiretos, movimentando cerca de **R\$ 1 bilhão em impostos**. As informações são corroboradas por notícia veiculada no site oficial do Governo do Estado de Mato Grosso⁸, colacionada a seguir:

Programa de Concessões Rodoviárias (2023-2026), desenvolvido pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística (Sinfra-MT), têm a previsão de gerar mais de 30 mil empregos diretos e quase cem mil indiretos nos próximos 30 anos. Os empregos estão previstos tanto nas obras de manutenção viária quanto na operação logística das concessões.

(...) A previsão é que durante os 30 anos de concessão, o investimento em melhorias nas estradas chegará a R\$ 6,8 bilhões. Além das melhorias, isso deve gerar mais de R\$ 1 bilhão em impostos aos municípios onde estão localizadas as rodovias, trazendo outros benefícios.

Não há como se contrariar a nítida *alta complexidade* em razão do grande volume de recursos públicos e do impacto do programa na sociedade mato-grossense, o que torna imprescindível a análise ser formulada pela Presidência do TCE/MT.

Esse tipo de discussão, como a da matéria ora afeta, possui implicações significativas e de longo prazo para a gestão de recursos públicos e da correspondente eficiência em sua utilização. O que se relata é, apenas, que a figura presidencial é a mais adequada para efetuar a análise de um processo tão importante, que perdurará, ao menos, pelo lapso temporal de 30 (trinta) anos.

⁸ Disponível em: < [9](https://www.sinfra.mt.gov.br/w/concess%C3%B5es-t%C3%AAm-previs%C3%A3o-de-gerar-mais-de-30-mil-empregos-nos-pr%C3%B3ximos-anos#:~:text=O%20Programa%20de%20Concess%C3%B5es%20Rodovi%C3%A1rias,indiretos%20nos%20pr%C3%B3ximos%2030%20anos.></p></div><div data-bbox=)



À vista disso, a obediência a uma norma regimental é simplesmente a conduta que mais privilegia a busca de uma decisão benéfica à coletividade.

A atuação presidencial em casos complexos favorece a atuação do Tribunal de Contas sem a influência de questões que transcendam o âmbito técnico. As implicações político-institucionais, por sua vez, tangenciam unicamente no que é mais benéfico à regularidade processual, tendo como reflexo uma análise mais *polida*.

É dizer: a avocação da competência prelecionada pelo art. 27, XVII, do Regimento Interno do TCE/MT traduz-se como mera atribuição do Presidente. Assim foi e, atualmente, é.

Não se está diante de uma decisão arbitrária, desmotivada, infundada, mas sim de mero atendimento ao instrumento de gestão que integra o conjunto de normas aplicáveis à realidade da Corte de Contas estadual em particular.

Não se trata de medida *personificada*. Atendendo-se à alta relevância inerente à demanda submetida ao crivo do TCE/MT, independente de quem ocupa o cargo de Presidente, a competência seria atribuída à figura presidencial. Retoma-se: assim foi e assim é.

Logo, a prevenção reside na intenção de relatar a ameaça e a iminência de ato ilegal a ser perpetrado pelo Executivo estadual. Deflagra-se uma tentativa vil de conectar a avocação da competência pelo Presidente, nos termos do RITCE/MT, como ato de *abuso de poder* violador do princípio do *julgador natural na esfera controladora*.

Em resumo: faz-se uso do presente remédio constitucional preventivo, com manifesto fato indicativo de que o ato ilícito pode vir a ser praticado (concessão de liminar que acate o pleito do Executivo estadual, de anulação de decisão administrativa do TCE/MT).

Apesar de ser clarividente que o Estado de Mato Grosso não é portador desse direito, ele emprega esforços pujantes para obstaculizar o exercício de



direito líquido e certo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, antevisto por seu regimento.

III.B – DA PRESUNÇÃO DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 27, XVII, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

Sabe-se que as normas regimentais ostentam a presunção de constitucionalidade dos atos normativos, o postulado decorre diretamente do princípio da separação dos poderes, tese inicialmente formulada por Locke e posteriormente desenvolvida por Montesquieu. Não sem razão o controle de constitucionalidade deve ser efetuado com extrema parcimônia, tema extremamente sensível à luz da estrutura dialógica de freios e contrapesos.

Assim, todo ato normativo, a exemplo de uma disposição regimental, é presumidamente constitucional. No caso, **não é diferente com o art. 27, XVII, do RITCE/MT.**

Aliás, destaca-se que a previsão nunca foi discutida pelo Estado de Mato Grosso, o qual pretende trazer a questão como se o inciso tivesse sido editado exatamente para atender a situação. Quanto a isso, é de se questionar: as outras utilizações do instituto da avocação empreendidas no passado e em outras gestões foram “diferentes” da atual questão somente por ser atinente à concessão de rodovias?

O ponto é interessante, inclusive, porque, em outras oportunidades, não se constatou qualquer obstáculo por parte do Estado. O fato, por si só, já demonstra uma atuação deliberada, casuística e que, ao fundo, pretende apenas preservar certos interesses por parte do Governo Estadual.

Para além da presunção de constitucionalidade dos atos normativos, tem-se também a presunção de legitimidade e legalidade da avocação efetuada.



Nesta perspectiva, ressalta-se, ainda mais, que a presente conjuntura se trata de um direito líquido e certo resguardado por uma norma adequadamente aprovada, prevista em regimento e com presunção de conformidade com o desenho constitucional de atribuições conferidas aos Tribunais de Contas.

III.C – DA INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO JUIZ NATURAL – IMPOSSIBILIDADE DO JURISDICIONADO DE ESCOLHER A RELATORIA

Exarada a decisão no bojo do procedimento de acompanhamento simultâneo especial em trâmite no TCE/MT, com correspondente avocação da relatoria do processo n. 180.891-5/2024 ao Conselheiro Presidente, subentende-se que a conjuntura não se configura como ameaça ou risco de ofensa ao princípio do juiz natural.

Pelo contrário: ao reforçar, para situações específicas e em casos singulares, a otimização de tal princípio, propicia-se ao jurisdicionado o '*foro mais adequado*' ao feito. Isso somente é possível a partir da consagração do princípio da competência adequada, aplicável justamente aos processos que possuem impacto na coletividade.

Na lição de Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr.⁹, em uma perspectiva material do princípio do juiz natural, a adequação da competência é de suma importância para eleger quem detém as melhores condições para julgar a causa. Veja-se:

A competência é um dos elementos básicos que compõe a noção de devido processo. O devido processo legal impõe um processo adequado, que, dentre outros atributos, é aquele que se desenvolve perante um juízo adequadamente competente. A exigência de uma competência adequada é um dos corolários dos

⁹ JR., Fredie; JR., Hermes. 12. Princípio da Competência Adequada, Conflitos Coletivos Multipolares e Competências Materiais Distintas In: AURELLI, Arlete et al. Estudos em Homenagem à Professora Thereza Alvim. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/estudos-em-homenagem-a-professora-thereza-alvim/1199046024>.



princípios do devido processo legal, da adequação e da boa-fé, de modo que se pode inclusive falar em um princípio da competência adequada."

[...]

A análise das regras existentes no Direito brasileiro tem de passar pelo filtro do princípio da competência adequada (corolário dos princípios do devido processo legal e da adequação). Não é possível aplicar as regras legais de competência sem que se faça o juízo de ponderação a partir do exame das peculiaridades do caso concreto.

A natureza da tutela jurisdicional coletiva exige uma interpretação mais flexível das regras de competência. A competência a ser fixada, nesses casos, pressupõe uma análise da legislação a partir de diretrizes que informam a sua adequação; não basta o exame literal da lei.

À vista disso, os esforços do Executivo estadual mais se amoldam em uma tentativa de **ele próprio escolher** o relator para acompanhar a fase interna do processo licitatório referente à modelagem de rodovias do que, propriamente, deixar que o Tribunal de Contas estadual, enquanto órgão independente e autônomo, faça o seu trabalho e exerça a sua competência.

Logo, cabe, nesse contexto, assentar que o princípio do juiz natural e a possibilidade de advocação contida no RITCE-MT convivem harmoniosamente no regimento interno, pois ambas são expressões de escolhas normativas.

III.D – DA INSINDICABILIDADE DO MÉRITO DE DECISÃO DE CONTROLE

Interessante expor, ao menos rapidamente, o que tem se denominado de *‘insindicabilidade do mérito da decisão de controle’*.

O cerne da questão se relaciona ao **reconhecimento da capacidade ímpar dos tribunais de contas no tocante ao controle externo** – órgãos com



estrutura técnica de auditoria de altíssimo nível, e que julga com o auxílio de *parquet* especializado, o Ministério Público de Contas.

Neste sentido, explica Gustavo Binenbojm que se está diante de novo paradigma do direito administrativo, que prestigia, sobretudo, as ‘*capacidades institucionais*’:

Portanto, ao invés de uma predefinição estática a respeito da controlabilidade judicial dos atos administrativos (como em categorias binárias, do tipo ato vinculado versus ato discricionário), impõe-se o estabelecimento de critérios de uma dinâmica distributiva "funcionalmente adequada" de tarefas e responsabilidades... [...]

Com efeito, naqueles campos em que, por sua alta complexidade técnica e dinâmica específica, falecem parâmetros objetivos para uma atuação segura do Poder Judiciário, a intensidade do controle deverá ser tendencialmente menor. Nestes casos, a expertise e a experiência dos órgãos e entidades da Administração em determinada matéria poderão ser decisivas na definição da espessura do controle. [...]

*Tem aqui grande utilidade a chamada **análise de capacidades institucionais**, como instrumento contrafático que indicará os limites funcionais da atuação dos órgãos administrativos, legislativos e judiciais.*

Nesta senda, também, o Superior Tribunal de Justiça, para quem a aferição judicial do processo de controle se limita ao campo da legalidade, sem que adentre ao mérito da decisão:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO.
RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DECISÃO DO
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INSUBSISTÊNCIA.
REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO.
IMPOSSIBILIDADE.
[...]*

2. Conforme entendimento pacificado desta Corte, a atuação do Poder Judiciário, a respeito das decisões do Tribunal de Contas da União, limita-se ao campo da



regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato dali emanado, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo.

[...]

(AgInt nos EDcl no REsp 1639813/PE, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/11/2019, DJe 04/12/2019) (Grifou-se)

Reconhece tal ponto, ainda, o próprio TJMT:

2 - Conforme entendimento jurisprudencial, a atuação do Poder Judiciário, a respeito das decisões do Tribunal de Contas da União, limita-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato dali emanado, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo.

[...]

(N.U. 1019156-76.2020.8.11.0000, CÂMARAS CÍVEIS REUNIDAS DE DIREITO PÚBLICO, HELENA MARIA BEZERRA RAMOS, Turma de Câmaras Cíveis Reunidas de Direito Público e Coletivo, Julgado em 01/07/2021, Publicado no DJE 12/07/2021) (Grifou-se)

Não há, portanto, possibilidade de ingerência judicial no mérito da decisão adotada pelo TCE-MT, porquanto “a atuação do Poder Judiciário, a respeito das decisões do Tribunal de Contas da União, limita-se ao campo da regularidade do procedimento”¹⁰

Nesses termos, como há previsão regimental para a avocação, em casos de processo de alta relevância, não há que se discutir e submeter ao crivo do Judiciário o mérito de tal decisão, sob pena de ceifar um direito regimentalmente permitido.

¹⁰ STJ, AgInt nos EDcl no REsp 1639813.



IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS: DA PATENTE AMEAÇA À SEPARAÇÃO DOS PODERES E DOS RISCOS DE SE CRIAR PRECEDENTES PERIGOSOS NA SEARA DO CONTROLE EXTERNO

Um conflito de interesses pode ser caracterizado quando uma entidade ou pessoa possui múltiplos interesses que possam colidir, de modo a prejudicar a imparcialidade e a integridade na tomada de decisões.

O Estado de Mato Grosso, ao demandar judicialmente o Tribunal de Contas, aludia a existência de um conflito intrínseco, uma vez que os interesses de ambos podem não estar totalmente alinhados.

Entretanto, é patente que a separação dos poderes é fundamental para evitar abusos e garantir a justiça. No atual cenário, é importante destacar que a independência do Tribunal de Contas em relação ao Estado de Mato Grosso é crucial para garantir o desempenho de sua função fiscalizadora de forma imparcial e eficaz.

Ou seja: o TCE-MT deve operar de forma clara, objetiva e sem influência externa que possa comprometer a eficácia de suas decisões. Porém, quando percebe que o Poder Executivo impetrou MS com o objetivo de suspender os efeitos de decisão legítima prolatada pela Corte de Contas, é identificável o desprezo do Executivo em relação à relevância da separação dos poderes para uma democracia constitucional.

Montesquieu esclarece que a separação dos poderes é **essencial** para evitar abusos, garantir a liberdade e a justiça.

O filósofo defende que cada ramo do governo deve atuar de forma independente para evitar a concentração de poder e assegurar que as instituições possam cumprir suas funções sem interferências. A exemplo disso, em sua obra “O Espírito



das Leis”, leciona que: “*Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado dos Poderes Legislativo e Executivo*”¹¹.

O Poder Executivo não possui autoridade para interferir nas decisões ou nas prerrogativas da Corte de Contas. Qualquer tentativa de intervenção por parte do governo ou de qualquer outro poder para influenciar ou limitar a atuação da Corte é uma violação direta ao princípio da separação de poderes e constitui um grave atentado à independência institucional.

In concreto, o Poder Executivo do Estado de Mato Grosso pretende, sem pudor, interferir em decisão prolatada no âmbito da Corte de Contas. A interferência direta só corrobora a tese de insurgência antidemocrática e a utilização do Poder Judiciário para alcançar seu anseio abjeto viola frontalmente o princípio da separação dos poderes e atenta contra a independência institucional.

A atuação do TCE-MT deve ser livre, sem interferência externa, para salvaguardar a imparcialidade em suas decisões. Por sua vez, deve o TJMT respeitar e manter a decisão proferida pelo TCE-MT, de forma a reafirmar seu compromisso com a separação de poderes. A atitude é essencial para garantir o equilíbrio e a estabilidade das instituições, evitando abusos e promovendo a justiça.

Ademais, é importante observar que a possibilidade de decisão judicial sobre o caso poderá estabelecer precedente perigoso sobre a atuação futura do Tribunal de Contas.

A avocação pelo Presidente é medida para assegurar que as diretrizes sejam exercidas de maneira coerente e alinhada com os interesses institucionais do Tribunal. Caso haja decisão que desconstitua *decisum* emanado pela Corte, há manifesta possibilidade de enfraquecimento do exercício das funções de controle.

11 MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. O espírito das leis. São Paulo: Martins Fontes. 1996. p. 168.



O potencial de impacto do processo nº 180.891-5/2024 reafirma sua importância e a necessidade de visão estratégica da autoridade máxima do órgão de controle e seu envolvimento direto na análise e decisão na demanda de alta complexidade, o que assegura a integridade e a consistência das decisões do Tribunal.

De fato, a atitude do Estado acaba por ensinar, ainda mais, um ambiente de *democracia confusa* em que há certo descrédito e enfraquecimento das instituições e da relação dialógica entre os Poderes.

É incabível colocar a pretensão de se “*escolher certo relator*”, questão totalmente concernente a interesses específicos do Executivo, em detrimento do cumprimento de direito de avocação permitido ao TCE/MT, enquanto instituição capaz de executar, de forma plena, o controle externo.

Esse caminho, sem dúvidas, configura má-fé e pretende induzir o Judiciário a erro, o que pode ensinar precedentes perigosos que obstaculizem e impeçam o adequado desenvolvimento da função de controle externo da gestão da coisa pública.

Em outras palavras: parece simples, mas o que justamente se busca com este *mandamus* preventivo é, em verdade, **o mínimo**: resguardar a atuação, autonomia e competência desta Corte de Contas **nos limites e nas margens permitidas pelo seu regimento**, de modo a afastar qualquer ilegalidade/arbitrariedade.

Isso porque, como delineado em momento anterior, o conhecimento de que a avocação se deu única e exclusivamente pela constatação de alta complexidade **enfraquece ainda mais** o MS manejado pelo impetrado em face deste impetrante (nº 1026160-28.2024.8.11.0000).

Diversamente do que mostrou o impetrado em seu *writ*, ao personificar um ataque vil ao Conselheiro Presidente da Corte de Contas estadual, a avocação visa, meramente, a proteção ao erário e ao interesse público e social envolvido na questão.



Demais a mais, a conduta **sequer ensejou qualquer ato de obstaculização do procedimento da concessão**. Ao revés, será que o impetrado faz uso de um instrumento constitucional **apenas** por estar com receio de que o Presidente do TCE-MT exija que as regras jurídicas sejam seguidas, tal como manda o ordenamento jurídico?

Aliás, já é antigo o adágio de quem “*não deve, não teme*”!

Não sem razão, nesse panorama, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) (doc. 6), em 16 de setembro de 2024, publicou **nota de repúdio** em que anuncia apoio total e irrestrito ao TCE/MT no enfrentamento da ação imoderada, articulada pelo Executivo Estadual, contra uma instituição de controle externo. Ou seja: a ameaça é tão iminente que tomou projeção nacional!

Desta feita, a higidez do ato é medida que se impõe. A afronta não deve se materializar, de modo que este Tribunal, na defesa dos seus interesses institucionais e da sua própria autonomia, busca se proteger, de pronto, das desestimadas ameaças empreendidas pelo Chefe do Poder Executivo.

V – DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE LIMINAR

Por fim e brevemente, justamente por ter sido ilustrada a ameaça e a iminência da prática efetiva de ato ilegal pelo Estado de Mato Grosso, cabe evidenciar que existe **probabilidade do direito e perigo na demora** capazes de fundamentar a expedição de medida liminar a fim de resguardar o direito líquido, certo e pré-constituído do Tribunal deste Contas.

Há *fumus boni juris* em razão da existência de legítima previsão regimental de utilização do instituto da avocação em processos de alta relevância, disposição que, ainda, ostenta a presunção de constitucionalidade, conforme destacado no tópico III.



Outrossim, o *periculum in mora* se notabiliza pela necessidade premente de se garantir o livre exercício de competências regimentais conferidas ao Presidente do Tribunal de Contas. Além disso, é imprudente que se permita criar precedentes perigosos, de forma autoritária e inquisitorial, como pretende o Poder Executivo do Estado.

Eventual decisão pode frustrar, de modo dúbio, o regular seguimento do processo de controle externo estadual nº 180.891-5/2024 em relatoria adequada (Conselheiro Presidente) que corresponda à essência da questão, e impossibilitar que se obtenha solução pertinente à discussão.

A concessão imediata de medida liminar possibilita ao TCE-MT, mediante o prosseguimento regular do processo 180.891-5/2024, marchar acertada e definitivamente na direção de uma solução concludente que atenda à complexidade da demanda.

VI – DOS PEDIDOS

Pelo exposto, requer-se:

- i)* a **concessão de medida liminar *inaudita altera pars***, para impedir qualquer ato que atente contra a autonomia institucional, atribuições e competências do Presidente desta Corte de Contas, ante a demonstração *in concreto* de perigo na demora e a probabilidade do direito (art. 300, CPC c/c art. 7º, III, da Lei nº 12.016/2009);
- ii)* em sendo deferido o pedido liminar, que o relator do MS impetrado pela autoridade coatora (Proc. nº. 1026160-28.2024.8.11.0000) seja cientificado da decisão de concessão. Isso por se tratar, neste



momento, de um MS preventivo, que visa reprimir risco iminente de violação de prerrogativa institucional;

iii) a notificação da autoridade impetrada apontada como coatora para que, no prazo legal, preste as informações, nos termos do art. 7º, I, da lei nº 12.016/2009, bem como a ciência à procuradoria judicial competente, consoante art. 7º, II, da lei nº 12.016/2009;

iv) por fim, a concessão da segurança para, confirmando a liminar ora pleiteada, impedir qualquer ato que depõe em face da autonomia institucional, atribuições e competências do Presidente desta Corte de Contas;

Dá-se à presente o valor estimativo de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Nestes termos,
pede deferimento.

Cuiabá - MT, 16 de setembro de 2024.

(assinatura digital)

Conselheiro **Sérgio Ricardo de Almeida**
Presidente do TCE-MT

(assinatura digital)

Grhegory Paiva Pires Moreira Maia
Consultor Jurídico Geral do TCE-MT



VII – DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS

Doc. 1 – Nomeação do Consultor Jurídico Geral;

Doc. 2 – Cópia integral do Mandado de Segurança nº 1026160-28.2024.8.11.0000;

Doc. 3 – Manifestação da Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura;

Doc. 4 – Parecer nº 273/2024 da Consultoria Jurídica do Estado de Mato Grosso;

Doc. 5 – Decisão nº 393/PRES/SR/2024 do Conselheiro Presidente Sérgio Ricardo de Almeida;

Doc. 6 – Nota da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON).