



PROCESSO Nº : 52.731-9/2021

ASSUNTO : REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA

PROCEDÊNCIA : PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ

UNIDADE : GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO

RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA. EXERCÍCIO DE 2021. MUNICÍPIO DE CUIABÁ EM FACE DO ESTADO DE MATO GROSSO. AVALIAÇÃO DA ALTERAÇÃO DO MODAL DE TRANSPORTE PÚBLICO (BRT – VLT). ACÓRDÃO Nº 2809/2021 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DETERMINANDO A SUSPENSÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DO BRT. CONFLITO DE COMPETÊNCIA ENTRE TCU E TCE/MT. ORIGEM ESTADUAL DE RECURSOS. ENTE FISCALIZADO DE NATUREZA ESTADUAL. FINANCIAMENTO QUITADO COM A CEF. COMPETÊNCIA PLENA DO TCE/MT. NECESSIDADE DE FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA DESTA CORTE, EM PLENÁRIO, PARA FISCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS E DOS RECURSOS PÚBLICOS ESTADUAIS APLICADOS NA CONTRATAÇÃO.

PARECER Nº 3380/2022

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Externa**¹, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Município de Cuiabá em face do Governo do Estado de Mato Grosso em razão de supostas irregularidades nos Projetos Básico e Executivo elaborados para a contratação do modal de transporte público **Bus Rapid Transit – BRT**.

2. Indeferido o pedido de medida cautelar (Julgamento Singular nº 808/VAS/2021²), esta Procuradoria Geral do MP de Contas emitiu **Parecer nº 4.707/2021**³ manifestando-se pelo não provimento de Recurso de Agravo⁴ interposto

1. Documento Externo – Documento digital nº 118140/2021.

2. Decisão Singular – Documento digital nº 161679/2021.

3. Parecer do Ministério Públco de Contas – Documento digital nº 201595/2021.

4. Malote Digital – Documento digital nº 174692/2021.

1ª Procuradoria do Ministério Públco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br

1



pelo Município de Cuiabá, por meio do qual visava a suspensão de quaisquer atos e procedimentos de alteração no transporte público.

3. Após, o **Município de Cuiabá** juntou aos autos o **Acórdão nº 2809/2021 – TCU – Plenário**⁵, proferido nos autos do Processo nº TC 000.407/2021-6, no qual o Exmo. Ministro Relator afirmou que os estudos técnicos apresentados pelo Estado de Mato Grosso não são suficientes para se afirmar com precisão e certeza qual seria a alternativa de implantação mais vantajosa e compatível com o interesse público, bem como juntou o “**Aviso de Abertura de Licitação RDC Presencial – Edital nº 047/2021**”⁶, para demonstrar a inobservância à decisão do TCU, reiterando, assim, o pedido de concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Mato Grosso.

4. O Exmo. Relator neste Tribunal, Conselheiro Valter Albano, por sua vez, entendeu prudente notificar⁷ a autoridade política gestora do Estado antes de analisar a medida de urgência suscitada, ocasião em que a **Procuradoria-Geral do Estado – PGE**⁸ juntou manifestação instruída de documentos e a **Casa Civil**⁹ encaminhou as informações exaradas pela Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SINFRA.

5. Ato contínuo, o Plenário do TCE/MT, acompanhando por unanimidade o Parecer emitido por esta **Procuradoria Geral**, bem como o **Voto do Conselheiro Relator**¹⁰, decidiu pelo não provimento do Recurso de Agravo, mantendo-se o julgamento singular pelo indeferimento do pedido de medida cautelar (**Acórdão nº 267/2022-TP**¹¹).

6. Irresignado com as decisões da Corte de Contas Estadual, o Município de Cuiabá informou, neste feito, acerca da medida cautelar deferida e referendada pelo TCU (**Acórdão nº 1003/2022 - Plenário**), por meio da qual determinou-se ao Estado de Mato Grosso a suspensão de todos os procedimentos

5. **Documento Externo** – Documento digital nº 270231/2021.

6. **Documento Externo** – Documento digital nº 278475/2021.

7. **Despacho** – Documento digital nº 279642/2021.

8. **Documento Externo** – Documento digital nº 2071/2022.

9. **Malote Digital** – Documento digital nº 17751/2022.

10. **Voto** – Documento digital nº 126767/2022.

11. **Acórdão** – Documento digital nº 132260/2022.



tendentes à alteração do modal VLT para BRT, até que se decida sobre o mérito da questão, requerendo, assim, a adoção das mesmas providências pelo TCE¹².

7. Submetido à análise técnica da **3ª Secretaria de Controle Externo**¹³, em Relatório, esta concluiu pela necessidade de se fixar a competência do TCE/MT para apreciar eventuais irregularidades atinentes à troca do modal de transporte, sugerindo, assim, que sejam adotadas providências para solucionar o conflito de competência entre TCE e o TCU, quanto ao objeto desta Representação.

8. Vieram os autos para análise ministerial.

9. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Conflito de Competências: TCE/MT e TCU

10. Sem entrar no mérito desta complexa demanda, que ainda será objeto de instrução e avaliação por esta Corte, percebe-se de imediato (i) a ocorrência de conflito de competência entre este Tribunal de Contas Estadual e o Tribunal de Contas da União, e (ii) a necessidade de se reconhecer e fixar a competência plena do TCE/MT para realizar a fiscalização e o controle sobre a matéria afeta ao presente processo de Representação.

11. Nessa linha, o conflito de competências ocorre neste caso em razão de o Município de Cuiabá ter representado, concomitantemente ao TCE/MT e ao TCU, objeto/matéria semelhantes (análise da substituição do modal de transporte coletivo de Veículo Leve sob Trilhos - VLT para BRT), com causa de pedir e pedidos similares.

12. Contextualizando, a Representação em análise (Processo n.º 52.731-9/2021), movida pelo Município de Cuiabá em face do Estado de Mato Grosso, busca

12. **Malote Digital** – Documento digital nº 126496/2022.

13. **Informação Técnica** – Documento digital nº 176248/2022.



(objeto da lide) impedir a continuidade dos processos administrativos tendentes à contratação do modal de transporte público **BRT**, em substituição ao modal **VLT**.

13. Em síntese, os argumentos do Município de Cuiabá são: i) suposta ausência dos projetos básico e executivo; (ii) suposta ausência de Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA a recomendar a alteração do modal de transporte público coletivo, de VLT para BRT.

14. De igual forma, o Município de Cuiabá representou (Processo n.º 000.407/2021-6), em face do Estado de Mato Grosso, perante o Tribunal de Contas da União. O objeto e a causa de pedir (matéria de fato e de direito) desse processo tramitante perante o TCU assemelham-se com a matéria posta na presente Representação (TCE/MT), como observado pela Equipe Técnica deste Tribunal, em manifestação.

15. Nesse sentido, por sua vez, em consulta ao **Acórdão n.º 2809/2021 do TCU**, também proferido no Processo n.º 000.407/2021-6, é possível extrair do Relatório do Voto as seguintes informações que confirmam a similaridade de objeto das duas Representações (TCE e TCU):

Após os encaminhamentos das oitivas, o município de Cuiabá reiterou o pedido de concessão de medida cautelar (peça 48).

[...]

Alegou que o anteprojeto de engenharia está em fase de elaboração, o que enseja a ausência de projeto básico para embasar a decisão (peça 48, p. 3).

O Município ressaltou que o projeto básico é o instrumento base para caracterizar obra ou serviço com os elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, a fim de possibilitar a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e prazos de execução. Dessa forma, entende que inexiste possibilidade do estado de Mato Grosso afirmar com a certeza necessária a viabilidade técnica, econômica, social e ambiental de alteração do modal de transporte intermunicipal, sem a existência de tal documento (peça 48, p. 5 e 8)

16. Essa duplicidade de demandas perante Tribunais de Contas diversos ensejou decisões divergentes, situação esta que representou insegurança jurídica à sociedade mato-grossense.

1ª Procuradoria do Ministério Públíco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br

4



17. De fato, por um lado o **Tribunal de Contas de Mato Grosso** verificou não estarem presentes os requisitos autorizadores para concessão da medida cautelar pleiteada, conforme constou no **Julgamento Singular nº 808/VAS/2021** que indeferiu o pedido liminar, bem como do **Acórdão nº 267/2022 – TP**, negando provimento ao Agravo interposto pelo representante.

18. No entendimento deste Tribunal, não está vedada a continuação do processo de contratação do novo modal, atribuindo-se à contratada o ônus da elaboração e do desenvolvimento dos projetos básico e executivo, bem como a execução de obras e serviços de engenharia, sendo esta uma das principais características do Regime Diferenciado de Contratação – RDC, de modo que tais projetos não são pré-requisitos para a tomada de decisão do gestor sobre a solução.

19. Por outro lado, posteriormente a isso, o **Tribunal de Contas da União** determinou ao Estado de Mato Grosso a suspensão de todos os procedimentos administrativos tendentes à alteração do modal de VLT para BRT, bem como determinou, à Caixa Econômica Federal e ao Ministério de Desenvolvimento Regional – MDR, que não autorizem a transferência de recursos federais e financiamentos para o projeto, consoante fundamentos expostos no **Acórdão nº 1003/2022 – Plenário TCU**.

20. Vislumbra-se, portanto, a presença de decisões conflitantes acerca da mesma matéria, expedidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e pelo Tribunal de Contas da União.

21. Portanto, com suporte no art. 66, I do CPC, está configurado o conflito de competência entre duas jurisdições do controle externo, Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e Tribunal de Contas da União.

2.2 A Competência do TCE/MT

22. A definição da competência no âmbito do controle externo, diante de

1ª Procuradoria do Ministério Públíco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



um aparente conflito entre TCU e Tribunal de Contas Estadual, pressupõe a apreciação de dois principais aspectos: (i) origem do recurso aplicado/empregado, se federal ou estadual; (ii) entes a serem fiscalizados.

23. Pois bem, no caso em análise não há informação de efetiva aplicação de recursos do Orçamento Geral da União nas obras de implantação do VLT Cuiabá-Várzea Grande.

24. Percebe-se que os recursos aplicados nesse projeto eram oriundos do FGTS e do BNDES, decorrentes de contrato de financiamento com o Estado de Mato Grosso, não se tratando, portanto, de instrumento de convênio ou contrato de repasse, circunstância que, se presente, poderia ensejar a competência concorrente do TCU e do TCE/MT.

25. Nesse sentido (ausência de emprego de recurso federal do Orçamento Geral da União), manifestou-se a Equipe Técnica do TCU nos autos do Processo n.º 011.763/2015-9:

No caso do VLT, observa-se, inicialmente, da mesma forma que no caso do Corredor Mário Andreazza, que **não há aplicação de recursos do OGU (Orçamento Geral da União) no empreendimento**. Os recursos federais aplicados no VLT de Cuiabá são oriundos do FGTS e do BNDES, operados pela Caixa Econômica Federal mediante contratos de financiamento com o Estado de Mato Grosso.

[...] Porém, **as informações são de adimplência do financiado, de modo que nesse aspecto não há, atualmente, indicações de riscos de prejuízos que justifiquem a atuação do TCU**.

[...] Tais problemas representam **riscos de prejuízos especialmente para o Estado de Mato Grosso que já vem pagando os financiamentos regularmente**.

26. Nessa mesma linha de entendimento, no julgamento da Auditoria n.º 012.387/2018-6 (Acórdão n.º 119/2019-Plenário), o Exmo. Ministro Raimundo Carreiro destacou que a fiscalização exercida pelo TCU deveria se restringir ao exame da regularidade da concessão dos financiamentos, sem abranger a fiscalização das obras do VLT-Cuiabá. É o que consta do seguinte trecho do voto de Sua Excelência:

1ª Procuradoria do Ministério Públíco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



O escopo de fiscalização a ser exercida pelo TCU nesse empreendimento deve se restringir ao exame da regularidade nos procedimentos de concessão dos financiamentos. [...]

Ressalta-se que foge à jurisdição desta Corte de Contas a fiscalização da obra de construção do VLT, na cidade de Cuiabá e Várzea Grande, a qual fica a cargo do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

27. Assim também posicionou-se a Secretaria de Controle Externo do Estado de Mato Grosso, junto ao TCU, naqueles autos:

Para fins de contextualização, cumpre observar que a matriz de responsabilidades assinada pelo Governo Federal e por todos os estados e municípios que sediaram os jogos da Copa 2014 restringe a participação da União aos financiamentos por ela concedidos para obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana. Desse modo, **conforme ressaltado no voto condutor do Acórdão 757/2010 Plenário/TCU**, cabe ao Tribunal de Contas da União somente a análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e a verificação da adequação e da suficiência das garantias. **A fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras cabe aos respectivos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios.**

28. Nesse sentido, o TCU possui entendimento consolidado de que não se amolda ao âmbito 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. Como exemplo, seguem as seguintes decisões:

Acórdão nº 2.150/2017

A competência deste Tribunal, no tocante às operações de crédito contraídas por pessoas jurídicas de direito público interno, 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, prevista no art. 18, caput, da Constituição Federal.

Acórdão nº 609/2016

A competência para fiscalizar a utilização de recursos oriundos de operação de crédito efetuada junto a banco oficial federal por ente da Federação é do respectivo tribunal de contas estadual, municipal ou do Distrito Federal, pois tais recursos passam a integrar o patrimônio do ente federativo.



Acórdão n° 2293/2014

A competência para fiscalizar a execução físico-financeira de empreendimento custeado por recursos federais oriundos de operações de crédito firmadas entre as instituições financeiras oficiais da União e outro ente federativo é do próprio ente subnacional beneficiário (Estado, Distrito Federal ou Município), visto que tais recursos passam a integrar o orçamento das unidades federativas destinatárias (princípio federativo)’

29. Como se vê, é indiscutível a competência do Tribunal de Contas da União para avaliar a legalidade dos procedimentos adotados pelo MDR e pela Caixa Econômica Federal na concessão do financiamento ao Estado de Mato Grosso. Entretanto, esse espectro de competência **não engloba**, por entendimento consolidado do próprio TCU, a fiscalização da utilização dos recursos oriundos desta operação de crédito pelo Estado de Mato Grosso. **Esta fiscalização, no âmbito de controle externo, é de competência exclusiva do Tribunal de Contas do Estado, enquanto instituição constitucional integrante do ente federativo (Estado).**

30. Nesse sentido, ao **Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso compete a fiscalização das políticas públicas, da respectiva contratação e da decorrente aplicação dos recursos** em despesas decorrentes da realização de procedimentos administrativos e contratações de obras e serviços inerentes ao VLT/BRT.

31. Registra-se que não se questiona a legitimidade da Corte de Contas da União de proceder à fiscalização dos seus jurisdicionados, no caso o Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR.

32. A questão posta se refere à extensão do ato de fiscalização daquela Corte para além do citado Ministério, em face de política pública custeada com recursos estaduais, sem aplicação de recursos do Orçamento Geral da União, visto que o Acórdão nº 1.003/2022 resultou na suspensão de processo de contratação promovido pelo Estado de Mato Grosso.

33. Nesse trilhar, com o devido respeito institucional que o caso requer,

**1ª Procuradoria do Ministério Públ
co de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar**

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br

8



no entendimento do Ministério Público de Contas do Estado de Mato Grosso, em sintonia com a manifestação da Equipe Técnica deste Tribunal, se houve infringência de lei federal por parte do Ministério de Desenvolvimento Regional - MDR quando da análise e autorização do financiamento, competiria ao TCU avaliar as responsabilidades dos servidores integrantes do órgão sob sua jurisdição, sem, contudo, adentrar no procedimento licitatório, visto que este se encontra no âmbito de competência do TCE/MT, pelas razões acima expostas.

34. Corrobora com essa conclusão o fato de que **o Estado de Mato Grosso já promoveu a quitação antecipada do financiamento obtido perante a Caixa Econômica Federal**, e, portanto, o MDR não mais figura como gestor da aplicação de recursos no vertente caso.

35. Logo, as eventuais inconsistências do processo de contratação do BRT, como as sustentadas nesta Representação promovida pelo Município de Cuiabá, reforçam a competência deste Tribunal de Contas Estadual para análise e julgamento da matéria.

36. Diante das razões expendidas, considerando ainda o relevante interesse público decorrente do anseio da sociedade mato-grossense na solução desta controvérsia (BRT x VLT) com segurança jurídica, e em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Supremo Tribunal Federal, este **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela remessa dos autos ao Tribunal Pleno, nos termos do art. 11, IV, do RITCE/MT, a fim de que seja firmada a competência deste Tribunal para fiscalização dos procedimentos administrativos, dos recursos públicos aplicados e das políticas públicas desenvolvidas visando a alteração do modal de transporte público de VLT para BRT.

37. Assim, com base no entendimento firmado, que seja definida da competência do Tribunal de Contas do Estado para decidir a presente demanda com o julgamento do mérito da presente Representação Externa, cujo objeto é semelhante ao apreciado no Processo nº TC 000.407/2021-6 que tramita perante o TCU.

1ª Procuradoria do Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br



3. CONCLUSÃO

38. Por todo o exposto, o **Ministério Públíco de Contas**, instituição essencial à defesa do ordenamento jurídico e ao exercício do controle da Administração Pública, **manifesta-se**:

- a) pela remessa dos autos ao Tribunal Pleno, nos termos do art. 11, IV, do RITCE/MT, a fim de que seja firmado o entendimento de que compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso a fiscalização dos procedimentos administrativos, dos recursos públicos aplicados e das políticas públicas desenvolvidas visando a alteração do modal de transporte público de VLT para BRT;
- b) com base no entendimento firmado, que seja definida a competência do Tribunal de Contas do Estado para decidir a presente demanda e julgar o mérito da presente Representação Externa.
- c) após, pelo prosseguimento da instrução processual com o envio dos autos à Secretaria de Controle Externo competente para análise de mérito.

É o parecer.

Ministério Públíco de contas, Cuiabá, 12 de agosto de 2022.

(assinatura digital¹⁴)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

¹⁴ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.

1ª Procuradoria do Ministério Públíco de Contas - Gabinete do Procurador-geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, nº 1 - Centro Político Administrativo - Cuiabá/MT

Telefone: (65) 3613-7619 e-mail: acalentar@tce.mt.gov.br - www.mpc.mt.gov.br

10