



PROCESSO	527319/2021
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR – ARGUIÇÃO DE CONFLITO DE COMPETÊNCIA DE JURISDIÇÃO
REPRESENTANTE	MUNICÍPIO DE CUIABÁ Allison Akerley da Silva - Procurador Geral Adjunto - OAB/MT 8.930
REPRESENTADO	ESTADO DE MATO GROSSO
RELATOR	CONSELHEIRO VALTER ALBANO

### VOTO

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.

13. No **Processo 011.763/2015-93 – TCU (Acórdão 2913-47/2016-Plenário)**, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que tratava de solicitação de fiscalização das obras da Copa do Mundo em Cuiabá, feita pela Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados <sup>1</sup>, a equipe técnica daquele órgão fez o destaque expressamente, cujos fundamentos, abaixo transcritos, **foram acatados na íntegra pelo Ministro relator e embasaram seu voto**, que foi aprovado pelo Plenário da Corte Federal:

8. VLT Cuiabá-Várzea Grande

8.1 **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 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 do Mato Grosso.**

8.2 As informações da Caixa dão conta de que os financiamentos estão na situação de adimplência. Quanto às garantias contratuais para a aplicação dos recursos do FGTS no financiamento concedido, elas estão vinculadas às cotas do FPE, o que representa uma segurança para a Caixa Econômica e para a União. No caso do financiamento com recursos do BNDES a garantia é fidejussória, sem que haja maiores detalhes sobre as formas de cobrança ou compensação em caso de inadimplência. 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.

8.3 Por outro lado, as informações quanto à situação das obras são de que até agora não foram concluídas e ainda há problemas a serem resolvidos, bem como defeitos a serem reparados por parte da empreiteira contratada. Assim, ficam confirmados, em princípio, os problemas trazidos nesta Solicitação, referentes a deficiências e perdas na execução das obras.

8.4 **Tais problemas representam riscos de prejuízos, especialmente para o Estado do Mato Grosso, que já vem pagando os financiamentos regularmente, mas não auferir os rendimentos do empreendimento e nem obtém a satisfação das necessidades sociais do meio de transporte. Nesse caso, considera-se que esse prejuízo diz respeito à esfera de atuação do Estado do Mato Grosso, especialmente se considerado que os recursos utilizados nos financiamentos estão sendo devolvidos regularmente à Caixa Econômica Federal.**

8.5 No exame mais amplo do empreendimento caberia um questionamento no que diz respeito ao atendimento do fim público, consistente na oferta de meio de transporte à sociedade, pois se verifica que não foi alcançado e há indícios significativos de risco de não alcance ou de que seja necessário o aporte de mais

<sup>1</sup>Solicitação de autoria do Deputado Vicente Cândido, presidente da Comissão, tendo por base requerimento formulado pelo Deputado Nilton Leitão, para realizar fiscalização com o propósito de verificar a regularidade da aplicação de recursos federais nas obras de construção, reforma e ampliação da Arena Pantanal e em outros empreendimentos que buscaram o incremento da mobilidade urbana para realização da Copa do Mundo de Futebol, em Cuiabá-MT, entre eles os empreendimentos de mobilidade urbana na Cidade de Cuiabá, especificamente o “Corredor Mário Andreazza” e o “VLT Cuiabá-Várzea Grande.





recursos e esforços do setor público. Essa constatação impacta negativamente o efetivo alcance da finalidade institucional da Caixa Econômica Federal e do BNDES em suas atuações de financiamento de empreendimentos que devem resultar em desenvolvimento econômico.

8.7 Os aspectos acima destacados não foram objeto de questionamento na presente Solicitação do Congresso Nacional. Além disso, eles não podem implicar ou demandar responsabilização da Caixa Econômica, operadora dos contratos de financiamento, principalmente porque os problemas ora examinados ocorreram no âmbito da gestão do Estado do Mato Grosso e na execução das obras, ou seja, posteriormente às etapas de planejamento e das avaliações de viabilidade e oportunidade do empreendimento e de seu financiamento.

8.8 Por fim, cabe considerar que o principal questionamento trazido na presente solicitação recai sobre os problemas na execução das obras e nos prejuízos deles decorrentes, mas essas questões não vêm afetando a regularidade do pagamento do financiamento da Caixa. **Nesse caso, o posicionamento do TCU quanto à sua atuação na fiscalização dos empreendimentos da Copa do Mundo é no sentido de que o objeto fiscalizado consiste na regularidade dos procedimentos de concessão dos financiamentos concedidos por entes federais, quando a participação da União se restringir ao uso desse tipo de recurso.**

**Essa posição foi expressa e oficializada nos Acórdãos 678/2010 e 757/2010 do Plenário, que trataram das fiscalizações do TCU sobre obras vinculadas à Copa do Mundo de 2014.**

A seguir é transcrito trecho do Voto que fundamentou o Acórdão 757/2010-Plenário, no qual esse ponto é tratado.

3. Quanto ao mérito, observo do acima relatado que de acordo com as matrizes de responsabilidade assinadas pelo Governo Federal e por todos os estados e municípios que sediarão os jogos da Copa 2014, nas obras dos estádios e nas de mobilidade urbana, **a participação da União deverá se restringir, respectivamente, a financiamentos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e pela Caixa Econômica Federal (Caixa).**

4 Nesse contexto, **cabe ao Tribunal de Contas da União a análise dos procedimentos de contratação das operações de crédito e a verificação da adequação e da suficiência das garantias, e aos tribunais de contas dos estados e dos municípios a fiscalização da aplicação dos recursos obtidos para a contratação e execução das obras.**

5. Assim, no cumprimento de sua missão de "assegurar a efetiva e regular gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade", esta Corte de Contas deliberou, por meio do Acórdão nº 678/2010-TCU-Plenário, de 7 de abril de 2010, no sentido de: "9.2. determinar à Secex-9 e à Secex-2, que promovam, respectivamente e desde logo, fiscalização no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e na Caixa Econômica Federal (CAIXA), com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais, para as obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014; ...sem grifos no original





14. Também no processo 012.387/2018-5, que resultou no Acórdão 119/2019-Plenário, o Ministro relator Raimundo Carreiro, afirmou, categoricamente em seu voto que:

**138. Ressalte-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. O trabalho desta Unidade Técnica se restringe à verificação da regularidade dos financiamentos concedidos pela Caixa. Assim, não compete a esta equipe propor qualquer encaminhamento ao Estado de Mato Grosso ou às prefeituras envolvidas, tampouco aos órgãos de controle estaduais. Aliás, conforme observamos, os órgãos de controle estaduais, tribunal de contas, controladoria, têm cumprido, nas respectivas alçadas, seu mister no levantamento e encaminhamento dos problemas verificados. Grifos no original**

15. No mesmo sentido:

**TC 010.765/2010-7 [...] acompanhamento [...], sob relatoria do Ministro Valmir Campelo, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos pela Caixa Econômica Federal aos governos estaduais ou municipais para as obras de mobilidade urbana relacionadas com a Copa do Mundo de Futebol de 2014;**

**TC 017.080/2012-6 [...] representação formulada pela Procuradoria da República no Distrito Federal, cujo objeto é possíveis irregularidades ocorridas no processo administrativo [...] do Ministério das Cidades, o qual trata da alteração do modal de transporte urbano para a Copa do Mundo FIFA de 2014 em Cuiabá/MT de BRT para VLT. O processo encontra-se encerrado, tendo sido julgado por meio do Acórdão 3.198/2014-TCU-Plenário [relator Ministro Walton Alencar Rodrigues];**

**TC 005.132/2014-2 [...] representação a respeito de possíveis ilegalidades na condução da Carta Convite 013/2013/SECOPA, tendo por objeto a contratação de empresa de consultoria para estudo de modelo institucional e de negócios relacionado ao modelo de operação do serviço de transporte coletivo VLT de Cuiabá-Várzea Grande. O processo encontra-se encerrado, tendo sido julgado por meio do Acórdão 673/2014-TCU-Plenário [relator Ministro Raimundo Carreiro];**

**TC 024.826/2017-0 gerou o Acórdão 446/2018 – Plenário [relator Ministro José Múcio Monteiro], item 9.2, onde se determinou a realização de auditoria de conformidade na Caixa Econômica Federal, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos ao Governo de Mato Grosso relacionados à obra do Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT) de Cuiabá - Várzea Grande, em especial, conforme voto do Relator, o atendimento das condicionantes para liberação dos recursos.**

#### **ACÓRDÃO 2150/2017**

**VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de solicitação do Congresso Nacional, formulada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, por meio da qual se requer informações acerca da “competência de fiscalização da aplicação de**







*recursos por pessoas jurídicas de direito público interno, oriundos de operação de crédito, interno e externo, inclusive os oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, com aval da União”.*

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 38, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos arts. 169 e 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e nos arts. 4º, inciso I, alínea “b”, 14, inciso IV, e 17, inciso I, da Resolução TCU 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente solicitação;

9.2. informar ao Deputado Rodrigo Pacheco, presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, que, conforme jurisprudência desta Corte:

9.2.1. não compete ao Tribunal de Contas da União fiscalizar a aplicação, pelas demais pessoas jurídicas de direito público interno (estados, Distrito Federal e municípios), de recursos oriundos de operações de crédito interno e externo, mesmo que a operação tenha aval da União, e independentemente da fonte de recursos, a exemplo das operações com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS;

9.2.2. 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 704/2017-TCU-Plenário – Relator: Ministro Bruno Dantas; 1.227/2015-Plenário-Relatora: Ministra Ana Arraes; 2.071/2014-Plenário-Relator: Ministro José Jorge; 2.750/2012-Plenário-Relator: Ministro Raimundo Carreiro; 782/1999-Plenário-Relator: Ministro Bento José Bugarin; entre outros julgados)

9.3. encaminhar cópia desta deliberação à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados;

9.4. considerar a presente solicitação integralmente atendida;

9.5. arquivar os autos.

#### **Acórdão 609/2016**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação de Fiscalização 37/2015, de autoria do Deputado Vitor Valim, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados por meio do Ofício n. 290/2015/CFFC-P, datado de 09/09/2015, mediante o qual se requer que este Tribunal realize fiscalização para apurar irregularidade na compra de quatro tuneladoras (tatuzões), do tipo Earth Pressure Balanced (EPB), no valor de R\$ 128,2 milhões de reais, para utilização nas obras de implantação da linha oeste do Metrô de Fortaleza/CE, sem que tenha sido prevista a devida infraestrutura de energia que assegurasse o correto funcionamento desses equipamentos.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 4º, I, b, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. informar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados que:

9.2.1. no âmbito da auditoria realizada por este Tribunal para fiscalizar as obras de implantação da linha oeste do Metrô de Fortaleza/CE (TC Processo 008.305/2015-3), foi obtida documentação comprovando que a aquisição das tuneladoras (tatuzões), do tipo Earth Pressure Balanced (EPB), para as





mencionadas obras deve ser efetuada com recursos provenientes de operação de crédito pactuada entre o BNDES e o Estado do Ceará;

9.2.2. no aludido TC Processo 008.305/2015-3 a equipe de fiscalização não apontou elementos suficientes capazes de comprovar que a paralisação do empreendimento teria decorrido do mau planejamento na compra das tuneladoras e/ou na infraestrutura de energia elétrica;

9.2.3. a auditoria objeto do TC Processo 008.305/2015-3 ainda não foi apreciada por esta Corte de Contas, não havendo, ainda, posicionamento de mérito, de tal forma que as informações remetidas no âmbito desta Solicitação devem ser entendidas como preliminares, sendo posteriormente encaminhada a cópia da deliberação que vier a ser proferida, nos termos do art. 17, § 3º, inciso I, c/c art. 14, inciso III da Resolução 215/2008;

9.2.4. conforme jurisprudência do TCU, a exemplo do disposto no item 9.2 do Acórdão 678/2010-TCU-Plenário, a competência para fiscalizar o planejamento e a efetiva aquisição de equipamentos obtidos com utilização de recursos oriundos de operações de créditos efetuadas junto a bancos oficiais federais por entes da federação é dos tribunais de contas estaduais, municipais ou do Distrito Federal e, no caso concreto que ora se analisa, essa competência é do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, pois tais recursos passam a integrar o patrimônio daquele ente federativo;

9.2.5. a aquisição de Usinas Termoelétricas para abastecimento de energia elétrica na cidade de Fortaleza será feita com recursos exclusivos do Governo do Estado do Ceará, atraindo também a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;

9.2.6. a responsabilidade pelo planejamento do fornecimento de energia elétrica na cidade de Fortaleza é da concessionária de energia elétrica – Companhia Energética do Ceará (Coelce), com fiscalização a cargo da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL);

9.3. nos termos do art. 17, inciso II, e § 1º, inciso I da Resolução 215/2008, encaminhar à Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados cópia do relatório Fiscal 115/2015 (TC Processo 008.305/2015-3), acompanhado do pronunciamento do supervisor da fiscalização;

9.4. encaminhar cópia dos presentes autos ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE/CE para adoção das medidas pertinentes;

9.5. considerar integralmente atendida a presente solicitação do Congresso Nacional, a teor do disposto no art. 17, incisos I e II, da Resolução TCU 215/2008;

9.6. encerrar o processo e arquivar os autos.

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.**





**Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição**

17. Portanto, entendo que a deliberação exarada pelo Ministro Aroldo Cedraz, ao suspender a licitação realizada pelo Estado de Mato Grosso – *depois de decidido por este Tribunal que o procedimento, até então, estava regular e legal* -, adentrou em questões que fogem à jurisdição do órgão federal, desrespeitando a autonomia conferida pela Constituição da República aos órgãos de controle externo estaduais, uma vez que é de competência exclusiva destes, a fiscalização da aplicação dos recursos obtidos, em especial via financiamento, visando a contratação e execução de obras no território do ente federado respectivo.
18. Com esses fundamentos, além de deliberar pela fixação de competência deste Tribunal para fiscalização dos procedimentos relativos à pretendida contratação integrada para alteração do modal de transporte público do VLT para BRT, entendo ser imprescindível a adoção de medidas cabíveis, pela Consultoria Jurídica Geral deste Tribunal, na defesa das prerrogativas e interesses deste Tribunal, visando solucionar a sobreposição de jurisdição.

### DISPOSITIVO

19. Diante do exposto, acolho o Parecer 3380/2022, do Procurador Geral de Contas Alisson Carvalho de Alencar, e **VOTO**, no sentido de fixar a competência deste Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso para fiscalização da aplicação dos recursos obtidos por meio de financiamento, visando a contratação e execução de obras estaduais.
20. No âmbito deste Tribunal, **VOTO**, com fundamento no art. 66, inc. II e § 2º, da Resolução Normativa 16/2021, pela adoção de medidas cabíveis, pela Consultoria Jurídica Geral, com intuito de solucionar a questão relativa à sobreposição de jurisdição.

**É como voto.**

(assinatura digital)  
Conselheiro **VALTER ALBANO**  
Relator

