



PROCESSO	: 52.731-9/2021
APENSOS	: 6.723-7/2022 E 16.586-7/2022
PRINCIPAIS	: GOVERNO DO ESTADO DE MATO GROSSO PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ
INTERESSADOS	: SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA MAURO MENDES – GOVERNADOR DO ESTADO EMANUEL PINHEIRO – PREFEITO DE CUIABÁ MARCELO DE OLIVEIRA E SILVA – SECRETÁRIO DE ESTADO
PROCURADORES	: CAIO FELIPE CAMINHA DE ALBUQUERQUE – PROCURADOR DO ESTADO LEONAN ROBERTO DE FRANCA PINTO – PROCURADOR DO ESTADO BENEDICTO MIGUEL CALIX FILHO – PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO
ASSUNTO	: HOMOLOGAÇÃO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA
RELATOR	: CONSELHEIRO VALTER ALBANO
RELATOR REVISOR	: CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

VOTO DIVERGENTE

Conforme relatado, a controvérsia dos autos consiste em um desentendimento entre a Prefeitura da Capital e o Governo do Estado sobre a política pública de mobilidade intermunicipal, situação que exige que este Tribunal de Contas atue estritamente dentro das suas áreas de competência, com posicionamentos técnicos e em consonância com os imperativos legais que revestem o controle externo, para encontrar a solução mais eficiente e econômica, sem violar a autonomia dos entes federados.

2. Segundo a Constituição da República, o Tribunal de Contas não tem a atribuição de escolher políticas públicas, competência esta exclusiva àqueles detentores de mandato eletivo, o que faço questão de frisar em todas as discussões que envolvem debates em processos de elevado interesse público.

3. Nesse sentido, é de extrema importância que este Tribunal cumpra o papel de colaborador e indutor na implementação da política pública escolhida, de forma





mais eficiente e econômica por meio de manifestações técnicas e consensualismo, evitando medidas que possam reprimir as atribuições, autonomia e discricionariedade.

4. Analisando atentamente as informações dos autos, observo que a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SINFRA, no dia 26/12/2023, apresentou pedido de tutela de urgência a este Tribunal, argumentando que o Município de Cuiabá estava na iminência de descumprir as respectivas deliberações do TCE/MT, posto que, por meio de nota à imprensa, o ente municipal sinalizava que impediria o efetivo início das obras.

5. Em vista dessas alegações, a SINFRA-MT requereu o deferimento de duas tutelas de urgência, isto é, para (i) determinar ao Município de Cuiabá que cumpra integralmente o Acórdão 10/2023 e o Julgamento 570/SR/2023, e (ii) abstenha-se de praticar qualquer medida que dificulte ou impeça as obras de implantação da infraestrutura do BRT em Cuiabá, sob pena de aplicação de multa diária ao gestor municipal e demais formas de responsabilização.

6. O Julgamento Singular 01/2024, proferido pelo relator em 3 de janeiro de 2024, concedeu a tutela provisória, acolhendo os dois pleitos da SINFRA.

7. Na sequência, a Prefeitura de Cuiabá opôs embargos de declaração e interpôs agravo interno, argumentando que a tutela provisória foi imposta com descrições genéricas que dificultam a compreensão das medidas que deveriam ser adotadas; contudo, o recurso de embargos de declaração foi conhecido e não provido, por meio de julgamento singular emitido pelo conselheiro Waldir Teis, durante o recesso. Já o agravo não foi apreciado à época do recesso, para ser discutido em conjunto com a homologação da tutela pelo relator originário dos autos.

8. Com o fim do recesso, os autos retornaram ao gabinete do relator, o qual, antes de levar o Julgamento Singular 001VAS/2024 ao plenário para homologação e apreciar o recurso de agravo, emitiu novo Julgamento Singular 089/VAS/2024 em 20 de fevereiro de 2024, alterando o texto das determinações impostas à prefeitura da capital, com maiores especificações.





9. O relator entendeu, ainda, que houve o descumprimento da primeira tutela provisória, e com isso incluiu multa diária de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para eventuais descumprimentos, e pontuou que poderiam ser adotadas outras medidas necessárias para o cumprimento da decisão, tais como a força policial.

10. Pois bem. Após a análise das alegações da SINFRA e das discussões dos autos, verifico que o objetivo das tutelas provisórias pleiteadas é evitar o descumprimento das deliberações deste Tribunal e, para isso, o relator destacou a presença do requisito do perigo de retardamento, dificuldade ou perda das efetividades nas ações de controle externo, previsto no Código de Processo de Controle Externo – CPCE (art. 39, I).

11. Nesse sentido, penso que a concessão de tutela provisória expedida para determinar à Prefeitura de Cuiabá que cumpra as disposições do Acórdão 10/2023 e o Julgamento 570/SR/2023 revela-se justificável e plausível, uma vez que é indispensável que as deliberações deste Tribunal sejam efetivadas, a fim de garantir a segurança jurídica.

12. No entanto, registro que, para garantia de efetividade das decisões deste Tribunal mediante o deferimento de tutela provisória de urgência, as respectivas determinações deveriam se limitar a exigir o cumprimento, tão somente, do conteúdo do que realmente foi deliberado, não acrescentando novas ordens e direitos que não foram debatidos nos autos.

13. Nesse contexto, faz-se necessário rememorar que, embora não constem determinações expressas à Prefeitura de Cuiabá no Acórdão 10/2023, as razões do voto condutor da respectiva decisão colegiada, que foram acolhidas por maioria do Plenário, apontaram de forma clara e técnica a inexistência de elementos nos autos que confirmem irregularidades no RDC 047/2021, e que, diante das peculiaridades legais do RDC, os projetos básico e executivo, bem como a licença ambiental poderiam ser entregues após o início da obra.





14. Já o julgamento singular citado, do relator conselheiro Sérgio Ricardo, expediu apenas uma recomendação ao governador do Estado de Mato Grosso e ao secretário de Estado de Infraestrutura e Logística – SINFRA-MT, para que de forma célere buscassem dar início aos serviços das etapas preliminares à implantação do modal BRT.

15. Por essas razões, comprehendo que seria adequada a concessão de tutela provisória para determinar à Prefeitura de Cuiabá que cumpra, tão somente, os conteúdos já enfrentados no Acórdão 10/2023 e no Julgamento Singular 570/2023, abstendo-se de exigir projetos básicos e executivos e licença ambiental para a liberação de alvará para aprovação de documentos de instalação para **liberação do início da obra**.

16. Contudo, as duas tutelas provisórias, publicadas em 03 de janeiro e 20 de fevereiro, foram mais além e impuseram ordens mandamentais relacionadas com questões fáticas e jurídicas que não foram discutidas nas deliberações em exame e que sequer passaram pela fase de instrução dos autos com o exame técnico, isto é, determinaram que o ente se abstivesse de adotar medidas durante toda a execução contratual da obra e cumprisse uma série de legislações, conforme será demonstrado.

17. Porém, antes de adentrar na discussão dos fundamentos das tutelas provisórias, entendo necessário, neste momento e por justiça, demonstrar que não houve o descumprimento deliberado do Julgamento Singular 1/VAS/20204 por parte da gestão da Capital que justifique a inclusão como alerta de que futuros descumprimentos após a homologação das cautelares resultaria em aplicação de multa em patamar elevado.

18. O Julgamento Singular 01/VAS/2024 publicado em 03/01/2024, que concedeu as primeiras tutelas de urgência no começo do ano e que sequer foi homologado, determinou que a gestão cumprisse medidas inibitórias genéricas, as quais, por conta da própria imprecisão, impossibilitam o cumprimento, motivo pelo qual não se revela justo atestar que o fiscalizado apresentou condutas que pudessem gerar riscos à efetividade da decisão.





19. Observo, também, que a prefeitura da capital não apresentou um comportamento deliberado no sentido de descumprir a tutela provisória expedida no início do ano e, para corroborar, trago uma linha do tempo sobre os acontecimentos ocorridos em janeiro de 2024:

- 1º.** A primeira tutela provisória foi publicada em 3/1/2024 (Julgamento 001/VAS/2024);
- 2º.** em 5/1/2024, dentro do prazo recursal, a prefeitura de Cuiabá protocolou recurso de embargos de declaração para que fossem sanadas as dúvidas presentes no dispositivo do Julgamento Singular, suspendendo os efeitos da decisão, conforme dispõe o artigo 373 do RI-TCE/MT;
- 3º.** em 15/01/2024, os embargos foram conhecidos e negado provimento (Julgamento Singular 007/WJT/2024);
- 4º.** em 15/01/2024, o Governo do Estado começou as obras, consoante noticiado pela própria SINFRA¹;
- 5º.** em 16/01/2024, o MP estadual emitiu uma nota recomendatória para que as obras não fossem iniciadas, o que, de certo modo, induziu e impediu o andamento das obras²
- 6º.** em 26/01/2024, a 5ª Vara Especializada da Fazenda Pública da Capital deferiu liminar obrigando o município a não impor obstáculos às obras;
- 7º.** Em 27/01/2024, as obras foram reiniciadas e estão até a presente data em andamento, conforme notícias da SINFRA³⁴.

¹ Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística. Notícias. Disponível em: <https://www.sinfra.mt.gov.br/-/governo-inicia-obra-do-sistema-brt-na-avenida-do-cpa> Acesso em 23/02/2024.

² Gazeta Digital. **MP notifica Estado a não iniciar obras do BRT sem autorizações.** Disponível: <https://www.gazetadigital.com.br/editorias/judiciario/mp-notifica-estado-a-no-iniciar-obra-do-brt-sem-autorizaes/759243>. Acesso em 23/03/2024.

³ Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística. Notícias. Disponível em : <https://www.sinfra.mt.gov.br/-/justi%C3%A7a-determina-que-prefeitura-pare-de-criar-obst%C3%A1culos-contra-obra-do-brt-em-cuiab%C3%A1>. Acesso em 23/02/2024.

⁴ Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística. Notícias. Disponível em: <https://www.sinfra.mt.gov.br/-/governo-come%C3%A7a-a-construir-pistas-de-concreto-do-sistema-brt-na-avenida-do-cpa>. Acesso em 23/02/2024.





20. Desse modo, **não verifico o suposto descumprimento das decisões citadas, que pudessem ser fundamentadas como situações que agravaram ainda mais a perda de efetividade das ações de controle externo**, como também para impor multas elevadas, em caso de supostos descumprimentos futuros.

21. Enfrentada essa questão dos eventuais descumprimentos da tutela provisória e passando para a discussão dos fundamentos do debate em questão, pontuo, inicialmente, que qualquer empreendimento, seja público ou privado, passa basicamente por duas análises, **a de instalação e a de execução**.

22. Assim, fica claro que as duas tutelas provisórias em debate tratam das documentações referentes à permissão para instalação e **de execução da obra**, sendo que essa última fase ainda não foi objeto de **estudo e deliberação** por parte deste Tribunal.

23. Não quero aqui entrar a fundo na discussão das legislações expostas nas decisões monocráticas, as quais se pretende homologar nesta sessão, justamente porque o assunto é de **enorme complexidade e não há qualquer estudo da unidade técnica competente desta Corte** que tenha analisado o emaranhado de leis incidentes citadas nas tutelas provisórias em debate, de modo a nortear o meu voto.

24. Isso porque, embora eu não pretenda examinar o mérito neste momento, registro que existem razoáveis dúvidas acerca da concessão da medida cautelar da maneira ampla e irrestrita como proposto, abrangendo até ações futuras da obra.

25. Compreendo e concordo que determinados assuntos de interesse local - como a mobilidade urbana -, quando envolvem mais de um município, integrantes de uma região metropolitana, no caso o transporte público intermunicipal, devem ser debatidos e decididos pelo órgão gestor da região, fugindo, consequentemente, da alçada individual de cada ente.





26. **Porém, não é qualquer assunto.** Creio que questões macro, como a definição de políticas públicas de interesse local, mas de impacto regional, como foi o caso da troca de modal do VLT para o BRT, obviamente devem ser decididas pelo Conselho Deliberativo Metropolitano da Região do Vale do Rio Cuiabá - CODEM/VRC.

27. Contudo, a Lei Complementar Estadual 609/2018, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá - PDDI/RMVRC, estabelece, por exemplo, a observância obrigatória da legislação dos municípios envolvidos no que concerne ao Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV:

Art. 71 Sem prejuízo do disposto em legislação municipal, o Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV deve ser aplicado pelos Municípios da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá - RMVRC com **objetivo de subsidiar o licenciamento de empreendimentos e atividades nas zonas urbanas**, de modo a contribuir para: (...) Parágrafo único A aplicação compartilhada do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV **não afasta a necessidade de realização de Estudo de Impacto Ambiental exigido pela legislação específica**.

Art. 72 O município em que se situa o empreendimento é o responsável pelo licenciamento urbanístico e deve comunicar à Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá - AGEM/VRC e aos Municípios afetados a necessidade de aplicação compartilhada do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV quando se tratar de empreendimento ou atividade com significativo impacto sobre a dinâmica metropolitana. Art. 73 São considerados empreendimentos ou atividades de significativo impacto sobre a dinâmica metropolitana: (...) III - terminais de transportes de carga e de **passageiros interurbanos**;

Art. 75 A aplicação compartilhada do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV envolverá, **além do município onde se localiza o empreendimento ou atividade, responsável pelo licenciamento urbanístico**, os Municípios atingidos pela área de influência do empreendimento ou atividade, quando for o caso, e, sempre, a instância metropolitana.

28. De igual modo, o art. 6º do Estatuto das Metrópoles que foi citado na decisão que concedeu a tutela provisória, em que constam os princípios a serem respeitados, ao mesmo tempo que dispõe sobre a prevalência do interesse comum sobre o local, **também assegura a autonomia dos entes federados e a observância das peculiaridades locais**:





Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:
I – prevalência do interesse comum sobre o local;
[...]
III – autonomia dos entes da Federação;
IV – observância das peculiaridades regionais e locais; (grifei)

29. Sendo assim, nota-se, a princípio, que o Estatuto da Metrópole e até a própria lei que regulamenta aspectos da região metropolitana do Vale do Rio Cuiabá, de fato, dão guarda para que a decisão da escolha da política pública implantada seja regional, **mas também deixa claro que a execução dos serviços deve atentar ao cumprimento de normas municipais e respeitar as peculiaridades que envolvem o interesse local.**

30. Nesse sentido, penso, ainda que em juízo precário, que uma obra de tamanho impacto para Cuiabá e Várzea Grande não pode ignorar o interesse local, como a localização das redes de água e esgoto, organização do trânsito, dentre outros.

31. Além do exame de legalidade, **temos que pensar no cidadão.** É inadmissível que as pessoas fiquem sem água por horas ou dias porque o consórcio responsável pelas obras não estava ciente de que em determinado local existe uma adutora⁵; igualmente, é inimaginável a organização do trânsito de Cuiabá e Várzea Grande, quando as obras estiverem nas avenidas principais dessas cidades, sem o estudo e a atuação das respectivas secretarias municipais de mobilidade urbana. **É para se evitar ocorrências como essas que servem os representantes locais.**

32. Logo, este Tribunal, órgão técnico de controle externo, deve analisar com mais cautela as disposições constitucionais e legais que envolvem as questões urbanísticas de metrópoles, a fim de atuar dentro dos seus limites, sem impor medidas rígidas, **como ao recomendar o uso da força policial.**

33. Diante dessas considerações, verifico que, no caso concreto, a tutela provisória em questão busca o debate de aspectos jurídicos e fáticos que envolvem a

⁵ Folha do Estado. **Cidades: Obras do BRT em Cuiabá rompem adutora e interrompem abastecimento de água em dois bairros.** Disponível em:<https://www.folhadoeestado.com.br/cidades/obras-do-brt-em-cuiaba-rompem-adutora-e-interrompem-abastecimento-de-agua-em-dois-bairros/598480> Acesso em 23/02/2024.





execução da obra, como também já pretende impor medidas com o caráter definitivo e satisfativo, o que no meu entendimento não é adequado em sede de tutela provisória, momento processual que envolve uma cognição sumária da controvérsia, **sem contar que o Acórdão 10/2023-PP determinou que os aspectos da execução contratual deverão ser tratados em processo fiscalizatório a ser instaurado futuramente:**

Acórdão 10/2023-PP: (...) **determinar a instauração** de processo de fiscalização, no âmbito deste Tribunal de Contas, a ser realizado por equipe técnica da Secex de Obras e Infraestrutura, visando o acompanhamento da execução do Contrato 052/2022, em razão da sua competência ordinária e da complexidade das obras de implantação do modal de transporte BRT.

Encaminhe-se cópia desta decisão à Secex de Obras e Infraestrutura, para conhecimento da determinação acima.

34. Sendo assim, considerando que as circunstâncias que envolvem a execução da obra serão objetos de análise futura por parte da unidade técnica, observo que inexiste o risco de perigo de dano na efetividade nas ações de controle.

35. Observo, também, que esse último Julgamento Singular 089/VAS/2024, pendente de homologação, possui termos sem maiores detalhamentos, tendo em vista que impôs ao fiscalizado que se abstinha de descumprir “**exigência de qualquer natureza**” de “**entre outras**” legislações, sem especificar quais seriam essas outras leis, conforme se observa do teor do dispositivo da decisão:

Diante do exposto, DEFIRO os pedidos do requerente, para determinar ao Município de Cuiabá, que cumpra e faça cumprir integral e imediatamente as deliberações deste Tribunal de Contas, em especial o Acórdão 10/2023 e os Julgamentos Singulares 001/VAS/2024 e 570/SR/2023, e este julgamento singular, e se abstinha de criar obstáculos à implantação do projeto BRT pela ausência de licenças, autorizações e alvarás municipais, bem como, com **exigências de qualquer natureza** previstas em legislação restrita ao Município de Cuiabá, tais como Código Sanitário e de Posturas, Código de Defesa do Meio Ambiente e Recursos Naturais e Código de Obras e Edificações, **entre outras**, sob pena de aplicação da multa prevista no art. 75, IV, da LC 269/2007, pelo descumprimento das decisões deste Tribunal de Contas e eventual reincidência, e multa diária individual de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) ao Prefeito e aos Secretários Municipais de Mobilidade Urbana, de Ordem Pública e Meio Ambiente, e de Desenvolvimento Sustentável, em decorrência de exigências infundadas ou entraves por eles praticados e pelo descumprimento do Julgamento Singular 001/VAS/2024, a partir da publicação desta decisão, sem prejuízo das demais formas de responsabilização, inclusive de reparação de





danos eventualmente causados e de adoção de outras medidas necessárias ao cumprimento desta decisão, inclusive policial, se for o caso. (**grifei e sublinhei**)

36. Nesse rumo, verifico o risco de a tutela provisória em questão determinar que o município se abstenha de praticar atos ou cumprir normas que não possuem relação com as competências do controle externo e que só poderiam ser impostas pelo Poder Judiciário, visto que as legislações que deverão ser cumpridas são desconhecidas.

37. Assim, comprehendo que não é prudente impor medidas inibitórias à Prefeitura de Cuiabá para fatos futuros e incertos, relacionados à execução do contrato, cujos textos apresentam termos sem maiores detalhamentos que impossibilitam os respectivos cumprimentos pretendidos e até o monitoramento, desrespeitando os preceitos previstos na Lei de Introduções às normas do Direito Brasileiro⁶, os quais estabelecem que julgador deve se atentar aos efeitos práticos da respectivas decisões, a fim de evitar a criação de dificuldades e obstáculos para a gestão.

38. Por essas razões, e para corretamente assegurar o requisito necessário para concessão de tutela provisórias, que é a efetividade das atividades do controle externo (art. 39, I, do CPCE-MT), comprehendo que as determinações devem ser expedida apenas para impor ao fiscalizado o cumprimento de decisões sobre fatos que já passaram por análise da unidade técnica deste Tribunal, instrução e julgamento, **bem como que tratavam apenas sobre a possibilidade do início da obra, e não da fase da execução contratual.**

39. Por fim, verifico que é oportuno que este Plenário concilie um limite temporal aos efeitos das tutelas provisórias em debate e, nesse sentido, sugiro que seja acolhido o prazo de 4 (quatro) meses, o qual entendo proporcional e razoável para que as fases preliminares das obras não sejam impedidas e paralisadas e, concomitantemente, determinar a análise prioritária do processo para julgamento do recurso ordinário pendente

⁶ Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.





- também limitada no aspecto temporal - à Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura deste Tribunal, para que o debate volte ao plenário o mais breve possível e seja fundado em bases técnicas.

40. Diante do exposto, **VOTO** pela **HOMOLOGAÇÃO PARCIAL** das Tutelas Provisórias de Urgência tratadas nos Julgamentos Singulares 1/VAS/2024 e 89/VAS/2024, a fim de determinar, durante o prazo de 4 (quatro) meses, que o Município de Cuiabá, representado pelo prefeito Emanuel Pinheiro, cumpra as deliberações e os fundamentos técnicos presentes no voto condutor do Acórdão 10/2023-PP e o Julgamento Singular 570/2023, e se abstenha de impedir o início da obra, por meio de exigência de **licenças, autorizações e alvarás municipais para permissão das fases preliminares do serviço**, uma vez que essa situação fática e jurídica já foi enfrentada nas deliberações citadas.

41. Ainda por cima, entendo pertinente reforçar a determinação contida no Acórdão 10/2023-PP, referente à **instauração** de processo de fiscalização, no âmbito deste Tribunal de Contas, a ser realizado pela equipe técnica da Secex de Obras e Infraestrutura, **visando o acompanhamento da execução do Contrato 052/2022**, bem como para análise do dever de cumprimento das partes de legislações urbanísticas e ambientais no serviço de engenharia em debate, em razão da sua competência ordinária e da complexidade das obras de implantação do modal de transporte BRT, encaminhando cópia desta decisão à Secex de Obras e Infraestrutura, para conhecimento da determinação acima.

É como voto.

