

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Preliminarmente, admito o recurso interno do Município de Cuiabá, terceiro interessado no presente feito.

Observo, ademais, quanto à alegada legitimidade passiva do referido município, o qual postula seu ingresso no feito como litisconsorte passivo necessário, a demonstrar alegado interesse jurídico direto na resolução do presente **mandamus**, que a referida alegação não merece prosperar.

Destaco que se mostra indispensável, para a admissão como litisconsorte passivo em uma ação mandamental como a presente, comprovar-se que a decisão no mandado de segurança poderá repercutir diretamente no campo dos interesses já sedimentados de quem deduz uma tal postulação.

Desse modo, o fato de o presente **writ** requerer solução acerca da competência exclusiva “para o exercício do controle externo das obras referentes à conversão do VLT em BRT, bem como para eventuais determinações, suspensões e julgamentos” afasta a pretensão do Município de Cuiabá de ver anulada a decisão ora agravada e ingressar no presente feito como litisconsorte necessário.

Tenho, para mim, que a relação processual é espelho da relação jurídica construída no caso concreto, tornando-se necessário avaliarem-se, no presente caso, os reais efeitos da decisão acerca da situação jurídica subjetiva do município, a fim de se perquirir seu eventual interesse jurídico na demanda. Essa é, afinal, a dicção do art. 114, do CPC:

“ Art. 114. O litisconsórcio será necessário por disposição de lei ou quando, pela natureza da relação jurídica controvertida, a eficácia da sentença depender da citação de todos que devam ser litisconsortes.”

Deve ser destacado, ainda, que a decisão pela concessão da segurança não tem o condão de prejudicar o Município de Cuiabá, na medida em que ela resultaria somente na definição da Corte de Contas competente para o conhecimento e análise da questão relativa ao exercício do controle externo das obras do VLT/BRT.

Conforme bem pontuou o Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, com a presente impetração “[n]ão se pretende defender os atos licitatórios empreendidos pelo Estado de Mato Grosso na conversão do VLT em BRT, mas apenas restituir a competência do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso na sua fiscalização e para resolução de eventuais dissídios envolvendo o Executivo estadual e as prefeituras municipais de Cuiabá e Várzea Grande”.

Não há piora direta na situação jurídica subjetiva do Município, e os efeitos decisórios alegadamente prejudiciais da concessão de segurança seriam meramente reflexos em sua esfera jurídica.

Anoto que esse é o entendimento jurisprudencial da Suprema Corte quanto ao tema. Nesse sentido vão os seguintes julgados:

“ MANDADO DE SEGURANÇA LITISCONSÓRCIO PASSIVO INTERESSE JURÍDICO INEXISTÊNCIA INADMISSIBILIDADE. Ausente o interesse jurídico, descabe o ingresso no polo passivo da relação processual.

(...)

A inexistência de interesse jurídico consolidado da requerente, passível de ser diretamente atingido pela decisão proferida neste mandado de segurança, torna desnecessário seu ingresso na lide, nos termos do art. 114 do CPC/2015” (MS nº186; 28.545/DF-AgR-segundo, Rel. Min. **Marco Aurélio** , DJe de 18/12/17).

“ Agravo regimental em mandado de segurança. Ingresso como litisconsorte passivo necessário. Ilegitimidade para figurar no polo passivo. Índole subjetiva do mandado de segurança. A decisão do presente **writ** não tem o condão de atingir o patrimônio jurídico dos agravantes. Agravo regimental ao qual se nega provimento” (MS nº186; 32.096/DF-AgR-segundo, Segunda Turma, de **minha relatoria** , DJe de 30/4/15).

Ressalte-se, ainda, que o Município de Cuiabá poderá questionar os trâmite da obra do VLT/BRT diretamente no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, além de poder se socorrer judicialmente de eventual ofensa aos direitos coletivos de seus cidadãos.

Destarte, indefiro o pleito formulado pelo Município de Cuiabá para ingressar no feito como litisconsorte passivo necessário, tendo em vista os meros efeitos reflexos da decisão em sua esfera jurídica.

No que pertine à ausência de legitimidade do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso para ajuizar o presente **writ** , não prospera a alegação dos agravantes, visto que, apesar de o TCE-MT não ser parte nos autos da Representação nº186; 000.407/2021-6, foi por meio do Acórdão nº186; 1.003 /2022 – TCU – Plenário, que houve efetiva violação ao seu direito, ao ter usurpada sua competência para o exercício de controle externo estadual.

Também não se sustenta a alegada decadência do direito de impetrar o presente **mandamus** . Não obstante o TCU tenha proferido, nos autos da Representação nº186; 000.407/2021-6, acórdão anterior (nº186; 2.809/2021 – TCU – Plenário), este não representou qualquer violação a eventual direito do impetrante, tendo em vista não ter deliberado de forma a intervir na competência do órgão de controle estadual. Apenas com a prolação do

Acórdão nº186; 1.003/2022, houve ato concreto a representar possível interferência na competência fiscalizatória da Corte de Contas Estadual.

Reitero, no tocante ao que foi adicionalmente alegado pelos agravantes, ser de rigor a manutenção do entendimento firmado na decisão singular, com a definitiva concessão da ordem impetrada, dada a manifesta competência do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso.

Reproduzo, por oportuno, o que foi asseverado acerca da matéria quando da prolação da decisão ora atacada:

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

O acórdão apontado como coator encontra-se assim ementado:

“REPRESENTAÇÃO. ALTERAÇÃO NO MODAL DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO, DE VEÍCULO LEVE SOBRE TRILHOS (VLT) PARA BUS RAPID TRANSIT (BRT) ENTRE CUIABÁ /MT E VÁRZEA GRANDE/MT. DISPÊNDIO DE RECURSOS FEDERAIS NO EMPREENDIMENTO DE MOBILIDADE URBANA, NO ÂMBITO DOS PREPARATIVOS PARA A COPA DO MUNDO DE 2014. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÃO. PEDIDO DE REEXAME. CONHECIMENTO. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA (RDCI) PARA ELABORAÇÃO DOS NOVOS PROJETOS BÁSICO E EXECUTIVO DE ENGENHARIA, DE DESAPROPRIAÇÃO, OBTENÇÃO DE LICENÇAS, OUTORGAS, APROVAÇÕES E EXECUÇÃO DAS OBRAS PARA IMPLANTAÇÃO DO CORREDOR DO BRT. AUSÊNCIA DE COORDENAÇÃO, COMUNICAÇÃO E COLABORAÇÃO DOS ENTES PÚBLICOS ENVOLVIDOS. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA ÀS LEIS Nº186; 13.089/2015 (ESTATUTO DA METRÓPOLE), Nº186; 10.257/2001 (ESTATUTO DAS CIDADES), Nº186; 12.857/2012 (POLÍTICA NACIONAL DE MOBILIDADE URBANA) E À GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA. REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR SUSPENSIVA DO CERTAME. REFERENDO.” (e-doc. 14 - grifei).

Tem-se, portanto, que o Tribunal de Contas da União articula a existência de verbas federais dispendidas quando ainda se tratava de obra destinada à Copa do Mundo de 2014 e com possíveis

irregularidades quanto à aplicação da legislação federal para justificar sua competência para análise do feito e deferimento de medida cautelar de suspensão da licitação.

Das informações prestadas pelo TCU, depreende-se que:

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Com efeito, é certo que cabe ao TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, podendo, ainda, emitir recomendações aos órgãos fiscalizados com o intuito de garantir o exato cumprimento da legislação federal.

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

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

Oportuno citar o voto proferido pelo Relator da Representação nº186; 52.731-9/2021, a qual tramita no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso:

“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 §167; 1º186,, do art. 9º186,, da Lei 12.462/11, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, e no inciso XXXII, do art. 6º186,, da Lei Federal 14.133/2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que estabelecem expressamente, que ‘A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto’.

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

6. Salientei ainda, que desde que preenchidos os requisitos para a adoção de regime dessa natureza, a Administração poderia promover a licitação atribuindo à contratada, além da execução de obras e serviços de engenharia, a elaboração e o desenvolvimento dos referidos projetos.

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

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

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

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

11. Ocorre que, conforme consta dos autos, das várias manifestações técnicas e inúmeros acórdãos do TCU, os recursos federais envolvidos na construção do modal VLT, são oriundos do

Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e do BNDES, transferidos mediante contrato de financiamento celebrado entre o Estado de Mato Grosso e a Caixa Econômica Federal, os quais, ressalte-se, já foram quitados antecipadamente pelo Governo estadual.

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

(...)

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

Assim, entendo que houve usurpação de competência da Corte de Contas estadual por parte do TCU, ao suspender o procedimento licitatório promovido pelo Estado do Mato Grosso.

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

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

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

Mantenho, dessa forma, a conclusão adotada no **decisum** monocrático pela concessão da segurança.

Anoto, por fim, que não há falar em nulidade da decisão ou mesmo em ofensa ao princípio da colegialidade. O art. 21, §167; 1º186,, do Regimento

Interno do Supremo Tribunal Federal, permite ao relator negar seguimento ao recurso manifestamente inadmissível, improcedente ou em confronto com súmula ou com jurisprudência predominante no Tribunal. Também é certo que o Código de Processo Civil, em seu art. 1.021, prevê a possibilidade de interposição de agravo interno contra as decisões monocráticas do relator. Nesse sentido, **vide** :

“Agravo interno na ação originária. 2. Direito Processual Civil e Constitucional. 3. Possibilidade de julgamento monocrático da demanda. Inteligência do art. 21, §167; 1º186,, do RISTF. Princípio da colegialidade respeitado. 4. Pedido de sustentação oral. Inadmissibilidade no agravo interno. Hipóteses taxativas previstas no art. 937 do CPC. 5. Interesse peculiar da magistratura. Competência do Supremo Tribunal Federal (art. 102, inciso I, alínea *n* , da Constituição). 6. Alegação de inconstitucionalidade da EC 20/1998. Violação ao art. 60, §167; 2º186,, da CF e aos arts. 314, II, e 363 do RISF. Inocorrência. 7. Excesso do Poder Legislativo. Desvio de finalidade. Afronta ao art. 37, *caput* , CF. Inexistência. 8. Aposentadoria especial. Magistratura como atividade de risco. Ausência de periculosidade inerente ao exercício do cargo. 9. Agravo interno não provido. 10. Votação, caso unânime, multa de cinco por cento do valor atualizado da causa (§167; 4º186; do art. 1.021 do CPC). 11. Majoração dos honorários advocatícios (art. 85, §167; 11, do CPC)” (AO nº186; 2.330 /SC-AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Gilmar Mendes** , DJe de 17/10/19).

Ressalto que a apreciação singular da ação, além de não ferir a colegialidade, constitui ferramenta para a garantia dos princípios da efetividade e da duração razoável do processo, razão pela qual ela se faz, na hipótese, não apenas legal e recomendável, mas desejável, seguindo os próprios ditames do Código de Processo Civil de 2015.

Ante o exposto, **nego provimento** aos agravos regimentais.

É como voto.

