



PROCESSO : 16.152-7/2022

PRINCIPAL : SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA – SINFRA/MT

RESPONSÁVEIS : MARCELO DE OLIVEIRA E SILVA – SECRETÁRIO DA SINFRA
MARCELO DUARTE MONTEIRO – EX-SECRETÁRIO DA SINFRA
MARCOS CATALANO CORRÊA – SECRETÁRIO-ADJUNTO DE OBRAS
NILTON BRITTO – SECRETÁRIO-ADJUNTO DE OBRAS RODOVIÁRIAS
ZENILDO PINTO DE CASTRO FILHO – SUPERINTENDENTE DE EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS
DIOGO MENEZES SOUZA – SUPERINTENDENTE DE EXECUÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE OBRAS
ANTÔNIO CARLOS TENUTA – FISCAL DA OBRA
ALAOR ALVEOLOS ZEFERINO DE PAULA – FISCAL DA OBRA
GUAXE CONSTRUTORA LTDA. – EXECUTORA DA OBRA
ASTEC ENGENHARIA LTDA. – SUPERVISORA DO CONTRATO
RTA ENGENHEIROS CONSULTORES LTDA. - GERENCIADORA DO CONTRATO

ADVOGADOS MURILLO BARROS DA SILVA FREIRE – OAB/MT 8.942
JAQUELINE DOS SANTOS STEFFEN – OAB/MT 28.065
RENATO FLÁVIO MARCÃO – OAB/SP 96.754
RONY DE ABREU MUNHOZ – OAB/MT 11.972
LAIS OLIVEIRA BASTOS RIBEIRO – OAB/MT 15.757-B
ALINE PATACHI – OAB/SP 245.168
JULIANO JACOB DE LARA GNOATTO – OAB/MT 32.952

ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

RELATOR : CONSELHEIRO ANTONIO JOAQUIM

II – RAZÕES DO VOTO

13. Conforme relatado, a presente tomada de contas especial decorre de conversão de representação de natureza interna proposta pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura (Secex Obras) deste Tribunal de Contas, em razão de irregularidades identificadas no Contrato 388/2014/SETPU, firmado entre a antiga Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU/MT (atual Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística – SINFRA/MT) e a empresa Guaxe Construtora Ltda., para a execução dos serviços de conservação, restauração e melhoramento do meio ambiente





(CREMA-MT) na Rodovia MT-246, trecho entre a ponte sobre o Rio Currupira e o Município de Barra do Bugres, numa extensão de 45,245km.

14. Preliminarmente, a unidade técnica apontou **4 (quatro) achados**, com a apuração de dano ao erário no valor total de **R\$ 3.453.551,80** (três milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil, quinhentos e cinquenta e um reais e oitenta centavos), relacionado aos três primeiros achados.

15. O primeiro achado relativo à execução do Contrato 388/2014 diz respeito ao dano ao erário decorrente da apropriação indevida da DMT (Distância Média de Transporte) no transporte comercial de brita para a pavimentação da rodovia - **achado 1 (JB03)**.

16. No referido achado, a unidade técnica apontou que o transporte da brita utilizada na obra foi medido e pago considerando a aquisição desse material em uma pedreira localizada no Município de Nobres, que ficava 114,50km (cento e quatorze quilômetros e meio) distante do canteiro de obras; contudo, indicou evidências de que na realidade a brita teria sido adquirida na Pedreira Emal, que ficava apenas 8,66km (oito vírgula sessenta e seis quilômetros) distante do canteiro de obras, o que teria resultado em pagamentos indevidos de transporte no valor total de **R\$ 1.568.973,09** (um milhão, quinhentos e sessenta e oito mil, novecentos e setenta e três reais e nove centavos) à empresa executora da obra, Guaxe Construtora Ltda.

17. O segundo achado refere-se ao dano ao erário decorrente de sobrepreço por preço no fornecimento de material betuminoso utilizado na obra – **achado 2 (JB02)**.

18. Quanto a esse achado, a unidade técnica apurou que os preços iniciais do Contrato 388/2014 para os materiais betuminosos foram retificados por meio do 11º termo aditivo com vistas a se adequarem ao Termo de Ajustamento de Gestão - TAG TCE/Sinfra, de 18/04/2013; contudo, constatou-se que foram utilizados os preços da ANP Estado de Mato Grosso/setembro de 2013, retroagidos a setembro de 2012, enquanto o TAG previa a adoção





dos preços da ANP Centro-Oeste/setembro de 2012, o que ocasionou medições e pagamentos com preços superiores aos divulgados pela ANP, totalizando pagamentos indevidos no montante de **R\$ 1.734.552,82** (um milhão, setecentos e trinta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e dois reais e oitenta e dois centavos) à empresa Guaxe Construtora Ltda.

19. O terceiro achado refere-se ao dano ao erário em razão da apropriação indevida da densidade média do CBUQ utilizado na pavimentação da rodovia – **achado 3 (JB03)**.

20. Nesse achado, a unidade técnica verificou que o projeto da contratação previu uma densidade média de 2,518t/m³ para o Concreto Betuminoso Usinado Quente - CBUQ utilizado na pavimentação da rodovia e que esse valor constou em todas as medições dos serviços, independentemente da média apurada nos relatórios de controle tecnológico da obra, durante a execução dos serviços, razão pela qual a unidade técnica recalcoul todos os quantitativos de massa das medições e apurou que foi pago indevidamente o valor de **R\$ 150.025,89** (cento e cinquenta mil, vinte e cinco reais e oitenta e nove centavos) à empresa Guaxe Construtora Ltda.

21. O quarto achado refere-se à extração do limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato, tendo em vista a celebração de aditivos contratuais de alterações de projeto que resultaram em um acréscimo acumulado de 89,80% em relação ao valor atualizado do contrato – **achado 4 (HB10)**.

22. Todos os responsáveis foram devidamente citados e apresentaram defesa nos autos, em observância ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa.

23. No relatório técnico conclusivo, a unidade técnica manteve todos os achados; contudo, acolheu parcialmente a defesa da empresa Guaxe Construtora Ltda., reduzindo o dano ao erário referente ao **achado 1 (JB03)** para **R\$ 119.920,91** (cento e dezenove mil, novecentos e vinte reais e noventa e um centavos).





24. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da unidade técnica quanto à manutenção de todos os achados, divergindo apenas quanto ao julgamento das contas em relação aos responsáveis que não respondem por irregularidade com dano ao erário.

25. Para melhor compreensão dos fatos apurados nos presentes autos, passo à análise individualizada de cada uma das irregularidades apontadas pela unidade técnica.

Achado 1

JB 03. Despesa_Grave. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 62 e 63, § 2º, III da Lei nº 4.320/1964 e art. 884 do Código Civil).

Dano ao erário em função da apropriação indevida da DMT (Distância Média de Transporte) no transporte comercial de brita para a pavimentação da rodovia.

Responsáveis: Alaor Alveolos Zeferino de Paula - Fiscal do Contrato nº 388/2014; ASTEC Engenharia LTDA – Empresa Supervisora; Guaxe Construtora e Terraplenagem LTDA. – Empresa contratada;

26. No relatório técnico preliminar (Doc. 211447/2023), a unidade técnica apontou que o transporte da brita utilizada na obra foi medido e pago considerando a aquisição desse material em uma pedreira localizada no Município de Nobres, que ficava 114,50km (cento e quatorze quilômetros e meio) distante do canteiro de obras; contudo, considerando uma inspeção realizada pela unidade técnica deste Tribunal bem como os documentos anexados aos autos, apontou evidências de que na realidade a brita utilizada na obra teria sido adquirida na Pedreira Emal, que ficava apenas 8,66km (oito vírgula sessenta e seis quilômetros) distante do canteiro de obras.

27. Conforme apurado pela unidade técnica, constou na 9ª medição dos serviços um croqui indicando a pedreira Emal como local de retirada da brita, mas a partir da 10ª medição (ref. 01 a 30/09/2018) passou a ser indicada a pedreira do município de Nobres como o local de origem do material, inclusive com o recálculo dos valores de distância média de transporte – DMT que já haviam sido liquidados anteriormente na 7ª e 8ª medições.





28. Também foi colacionado no relatório técnico preliminar o Ofício 2/2018, datado de 24/07/2018, um documento no qual o grupo Emal informou à Sinfra que não poderia atender à demanda de brita naquele período e que a situação poderia ser normalizada a partir de outubro de 2018.

29. Considerando que apenas a 10ª medição ocorreu entre julho e setembro de 2018, a unidade técnica concluiu que não havia justificativa para a alteração do local de origem da brita nas demais medições.

30. De acordo com os cálculos inicialmente apresentados pela unidade técnica, a alteração da Distância Média de Transporte - DTM nas medições dos serviços teria resultado em pagamentos indevidos no valor total de **R\$ 1.568.973,09 (um milhão, quinhentos e sessenta e oito mil, novecentos e setenta e três reais e nove centavos)** à empresa contratada, Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda, referente ao custo de transporte da brita utilizada na obra.

31. Ressalta-se que no relatório técnico preliminar, após analisar as manifestações prévias apresentadas pelos responsáveis, a unidade técnica registrou que, não obstante a alegação de que a pedreira inicialmente prevista não oferecia condições de produção, não foram identificadas notas fiscais comprovando que a brita adquirida para execução da obra seria proveniente de outra pedreira, seja ela localizada em Nobres-MT ou em Tangará da Serra – MT, conforme constou na manifestação da Empresa Guaxe Construtora e Terraplenagem LTDA.

32. Além disso, reiterou que durante a inspeção visual realizada pela equipe deste Tribunal no dia 19/02/2020, observou-se que os caminhões da empresa Guaxe Construtora Ltda. retornavam para o canteiro de obras carregados com brita da pedreira Emal.

33. Foram indicados como responsáveis pela irregularidade o senhor Alaor Alveolos Zeferino de Paula, fiscal do contrato, e a empresa Astec Engenharia Ltda., supervisora do contrato, por terem atestado as medições dos serviços considerando a





aquisição de brita na pedreira de Nobres, ou seja, de forma incompatível com os fatos que evidenciam que a brita utilizada na obra foi originária da pedreira Emal, mais próxima do canteiro de obras.

34. Também foi arrolada como responsável a empresa executora da obra, Guaxe Construtora Ltda., por ter se beneficiado dos pagamentos indevidos.

35. Na defesa em sede de tomada de contas (Doc. 259540/2023, p. 27/28), o Senhor **Alaor Alveolos Zeferino de Paula** relatou que, por meio do Ofício 067/2018, a empresa executora da obra informou que em visitas técnicas realizadas em março de 2017 na pedreira indicada no projeto executivo (Emal) foi constatado que a citada pedreira não oferecia condições de produção, uma vez que era voltada ao fornecimento de calcário para o agronegócio em correções de solo, bem como foi constatado que a qualidade do material não era condizente com as condições técnicas para uso na pavimentação da rodovia.

36. Prosseguiu afirmando que essas informações foram ratificadas por meio de ofício da própria mineradora, informando que era inviável economicamente a substituição da planta de britagem para atender às especificações do projeto e que diante disso a construtora indicou duas outras pedreiras, sendo uma no município de Nobres e outra no Município de Tangará da Serra e que então a Sinfra escolheu a de menor DTM, localizada no município de Nobres.

37. A defesa da empresa supervisora, **Astec Engenharia Ltda.** (Doc. 237134/2023), aduziu que a irregularidade apontada decorre do fato da auditoria não ter se aprofundado no conceito de “safra de calcário”, e ter interpretado restritivamente um documento (Ofício 2/2018) que apenas se manifesta em relação ao final do período.

38. Além disso, alegou que não pode ser responsabilizada, pois a atividade de fiscalização e acompanhamento dos contratos é privativa do ente estatal, realizada por meio de um representante formalmente designado e que no aspecto de controle das quantidades as medições eram elaboradas sob a Gerência (Fiscalização) da SINFRA, de





modo que, ao ter as medições validadas pela SINFRA, a ASTEC se desincumbiu de sua obrigação contratual.

39. Por último, destacou que o período da 7^a medição foi de 11/04 a 30/04/2018 e da 8^a medição foi de 01/05 a 31/07/2018, de forma que a “inspeção visual” ocorrida no dia 19/02/2020 não comprova a narrativa dos auditores.

40. Quanto à defesa da empresa executora da obra, **Guaxe Construtora Ltda.** (Doc. 265853/2023), alegou que foram esclarecidas as razões para a utilização da pedreira de Tangará da Serra, com a finalidade de suprir a demanda da usina de asfalto instalada em julho de 2017 para atender aos Contratos 383/2014 e 388/2014, anexando aos autos as notas fiscais que comprovam a aquisição dos materiais na Pedreira Tangará Ltda. (Docs. 265862, 265864, 265865 e 265867/2023).

41. No **relatório técnico conclusivo** (Doc. 583556/2025), a unidade técnica manteve a irregularidade; porém, acolheu parcialmente a defesa da empresa Guaxe Construtora Ltda., destacando que, não obstante a liquidação irregular das despesas em razão de declarações inverídicas nas medições (local de origem de brita), mas observando a vedação ao enriquecimento sem causa tanto do particular quanto do Estado, e considerando os fundamentos e notas fiscais apresentadas, retificou o valor do suposto dano ao erário, reduzindo-o para **R\$ 119.920,91 (cento e dezenove mil, novecentos e vinte reais e noventa e um centavos)**.

42. Após analisar as notas fiscais apresentadas pela defesa da empresa Guaxe Construtora Ltda., a unidade técnica apurou que foram adquiridas 61.824,580 toneladas de material pétreo para serem empregados na MT-246, em Barra do Bugres e no Distrito de Curupira; porém, como informado pela defesa, a Pedreira Tangará LTDA forneceu material pétreo para a execução dos Contratos 383/2014 e 388/2014.

43. Na sequência, afirmou que 34.799,40 toneladas do material foram utilizadas na execução do Contrato nº 383/2014, e que, portanto, restariam 27.025,18





toneladas de material pétreo utilizados no Contrato nº 388/2014, concluindo, portanto, que o restante do material (2.917,36 toneladas) teria sido adquirido da pedreira Emal.

44. Em suas alegações finais, a empresa Guaxe Construtora Ltda. reiterou os termos da defesa. Os demais responsáveis não se manifestaram.

45. O Ministério Público de Contas acompanhou integralmente a análise da unidade técnica.

Posicionamento do relator

46. Verifica-se que a presente irregularidade se refere à divergência entre a localização da pedreira que constou nas medições do Contrato 388/2014 e a localização da pedreira que de fato forneceu a brita utilizada na obra.

47. Em análise preliminar, a unidade técnica apontou que embora tenha constado a pedreira localizada em Nobres nas medições dos serviços, havia evidências de que o material teria sido adquirido na Pedreira Emal.

48. Conforme informado pelo fiscal do contrato, no projeto executivo da obra foi previsto que a Pedreira Emal seria a fornecedora da brita; porém a executora do contrato, Guaxe Construtora Ltda., realizou vistoria no local e constatou que aquela pedreira não tinha condições de fornecer a brita e por isso indicou outras duas pedreiras, uma localizada em Tangará da Serra, e outra localizada em Nobres, tendo a Sinfra escolhido a pedreira de Nobres, por ser mais próxima do canteiro de obras do que a pedreira de Tangará da Serra.

49. A executora da obra, por sua vez, alegou que a brita foi adquirida da Pedreira Tangará Ltda., anexando à sua defesa 2.086 notas fiscais que comprovam a aquisição do material nessa pedreira.





50. Frisa-se que na manifestação prévia, ainda em sede de representação de natureza interna, a empresa já havia alegado que o material fora adquirido em Tangará da Serra e que inclusive essa pedreira era cerca de 9km (nove quilômetros) mais distante do canteiro de obras do que a pedreira que constou nas medições (Nobres), ou seja, a DTM que constou nas medições foi inclusive inferior do que a DTM real; porém, ao analisar a manifestação prévia da empresa Guaxe Construtora Ltda., a unidade técnica destacou que a defesa não havia apresentado notas fiscais que comprovassem a aquisição da brita em Tangará da Serra.

51. No entanto, diante da apresentação das notas fiscais em sede de defesa na tomada de contas, a unidade técnica concluiu que, não obstante tenha constado a pedreira de Nobres nas medições, deve ser considerada a comprovação da aquisição da brita na Pedreira Tangará Ltda., sob pena de enriquecimento ilícito da administração pública decorrente de eventual condenação de ressarcimento ao erário.

52. Sendo assim, em análise conclusiva, a unidade verificou uma a uma as notas fiscais apresentadas pela defesa e apresentou as seguintes informações:

ITEM	DESCRÍÇÃO	QUANTIDADE (TONELADAS)
01	Total de material pétreo informado nas NFs.	119.062,082
02	Total de material pétreo com a indicação de que foi destinado para a MT-246.	59.426,740
03	Total de material pétreo com a indicação de que foi destinado para o distrito de Curupira, local que integra o trecho execução dos Contratos nº 383/2014 e nº 388/2014.	1.908,840
04	Total de material pétreo com a indicação de que foi destinado para o trecho entre Jangada e Barra do Bugres.	489,000
05	Subtotal de material pétreo (item 02 + 03 + 04).	61.824,580
06	Total de material pétreo SEM indicação de que foi destinado para o trecho entre Jangada e Barra do Bugres (item 01 – 05).	57.237,502

53. Como se vê, a unidade técnica apurou que **as notas fiscais comprovaram a aquisição de 61.824,58 toneladas de brita na pedreira Tangará Ltda. para atender especificamente às obras na MT-246** e mais 57.237,502 toneladas sem indicação de que foram destinadas para o trecho entre Jangada e Barra do Bugres, pois também havia notas fiscais indicando local de entrega em outros municípios e em obras de outras rodovias.





54. Portanto, considerando que **foram utilizadas 29.942,54 toneladas de brita no Contrato 388/2014**, há comprovação suficiente da veracidade das alegações da empresa executora da obra de que o material foi adquirido na Pedreira Tangará Ltda., e não na Pedreira Emal, como a unidade técnica apontou no achado em análise.

55. Inclusive, consta entre as notas fiscais emitidas pela Pedreira Tangará Ltda., apresentadas pela defesa, uma nota fiscal datada de 19/02/2020 referente ao fornecimento de material para atender às obras na MT-246¹, mesma data em que a unidade técnica informou ter realizado a inspeção na obra e constatado o fornecimento pela pedreira Emal.

56. Ocorre que a unidade técnica foi um pouco além na análise e concluiu que as notas fiscais comprovaram a aquisição de apenas 27.025,18 toneladas de brita da Pedreira Tangará Ltda. para atender ao **Contrato 388/2014**, já que a medição final do **Contrato 383/2014** registrou o quantitativo total acumulado de 34.799,40 toneladas de material pétreo (brita) e a defesa informou que as aquisições na pedreira Tangará Ltda. foram para atender a esses dois contratos, ambos referentes a obras na MT-246.

57. Ou seja, a unidade técnica subtraiu o quantitativo de brita medido no **Contrato 383/2014** (34.799,40 toneladas) do quantitativo total de brita adquirida na Pedreira Tangará Ltda. para atender às obras da MT-246 (61.824,58 toneladas) e por isso concluiu que, com relação ao **Contrato 388/2014**, foram adquiridas 27.025,18 toneladas de brita na Pedreira Tangará Ltda., e as 2.917,36 toneladas restantes na Pedreira Emal, daí o suposto dano ao erário remanescente de **R\$ 119.920,91 (cento e dezenove mil, novecentos e vinte reais e noventa e um centavos)**, conforme quadro abaixo, apresentado no relatório técnico

¹ Doc. 265867/2023, p. 41





conclusivo:

Contrato nº 388/2014									
Transporte de material pétreo para execução de CBUQ medição acumulada (tkm) (A)	DMT da Pedreira de Tangará da Serra (km) (B)	Quantidade de material pétreo medido acumulado (t) D = (A) / (B)	Quantidade de material pétreo proveniente de Tangará da Serra apurado em razão das NF (t) (E)	Quantidade de material pétreo proveniente da pedreira Emal (t) F = (D) - (E)	DMT da Pedreira Emal (km) (G)	Preço Unitário do transporte de material pétreo para CBUQ (R\$) (H)	Dano ao Erário (R\$) I = (F x (B-G) x H)	Data do último Pagamento	
3.323.621,69	111	29.942,54	27.025,18	2.917,36	5,60	0,39	119.920,91	13/05/2021	

58. No entanto, embora deva ser reconhecido o esforço que foi empreendido pela unidade técnica para analisar uma a uma as 2086 notas fiscais, **revela-se frágil a afirmação de que 34.799,40 toneladas do material foram utilizadas na execução do Contrato nº 383/2014, uma vez que esse contrato não foi objeto de análise nos presentes autos** e a própria Secex informou que o quantitativo total acumulado de material pétreo (brita) adquirido/transportado foi apurado por meio das informações da medição final do Contrato nº 383/2014, ou seja, **sem uma análise aprofundada acerca da execução desse contrato.**

59. Em outras palavras, ainda que a maior parte das notas fiscais não especifique para qual dos dois contratos o material foi destinado, entendo que **a comprovação da aquisição de 61.824,580 toneladas do material na pedreira de Tangará da Serra comprova suficientemente a origem das 29.942,54 toneladas empregadas na obra do Contrato 388/2014.** Por outro lado, **não subsistem evidências de que a empresa executora da obra tenha adquirido brita da pedreira Emal.**

60. Além disso, o fato das notas fiscais da Pedreira Tangará Ltda. não totalizarem o quantitativo de brita correspondente ao total das medições dos Contratos 383/2014 e 388/2014, pode decorrer de diversos motivos, como por exemplo, a defesa pode não ter conseguido reunir todas as notas fiscais, em razão do decurso de mais 5 (cinco) anos entre a emissão das primeiras notas fiscais e a apresentação da defesa, no ano de 2023.

61. Portanto, diante da comprovação da origem da brita utilizada no Contrato 388/2014 por meio das notas fiscais apresentadas com a defesa da empresa Guaxe Construtora Ltda., voto pelo **saneamento do achado 1 (JB03).**





Achado 2

JB 02. Despesa Grave. Pagamento de despesas referente a bens e serviços em valores superiores ao praticado no mercado e/ou superiores ao contratado – superfaturamento (art. 37, caput, da Constituição Federal; art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993; TAG Sintra/TCE MT; art. 884 do Código Civil e Acórdão TCU nº 1.447/2010 – Plenário).

Dano ao erário em razão de sobrepreço por preço no fornecimento de material betuminoso utilizado na obra.

Responsáveis: **Antônio Carlos Tenuta** - Fiscal Substituto do Contrato nº 388/2014 (Portaria Sintra nº 024/2019/SAOR/SINFRA; **Zenildo Pinto de Castro Filho** - Superintendente de Execução e Fiscalização de Obras I; **Nilton Britto** - Secretário Adjunto de Obras Rodoviárias; **ASTEC Engenharia LTDA** – Empresa Supervisora; **RTA Engenheiros Consultores Ltda.** – Empresa gerenciadora; **Guaxe Construtora e Terraplenagem LTDA.** – Empresa contratada.

62. Analisando as medições do Contrato 388/2014, a unidade técnica constatou o pagamento de preços superiores aos divulgados pela Agência Nacional de Petróleo – ANP para a aquisição de materiais betuminosos, em desrespeito aos compromissos firmados por meio do Termo de Ajustamento de Gestão – TAG Sintra/TCE-MT, datado de 18/04/2013, e em desacordo com o art. 43, IV, da Lei nº 8666/93 e o Acórdão TCU nº 1.447/2010 – Plenário.

63. Em razão do sobrepreço por preço no fornecimento de material betuminoso utilizado na obra, a unidade técnica concluiu que a empresa Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda se beneficiou de pagamentos indevidos no montante de **R\$ 1.734.552,82 (um milhão, setecentos e trinta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e dois reais e oitenta e dois centavos).**

64. Conforme relatado pela unidade técnica, para se obter o preço paradigma dos materiais betuminosos em setembro de 2012 (data do orçamento da licitação), deveria ter sido considerado o preço médio divulgado pela ANP para a região Centro-Oeste, acrescido dos respectivos Benefícios e Despesas Indiretas – BDI, sendo que à época vigorava a Portaria Sintra 415/2010, estabelecendo que a Administração deveria adotar BDI máximo de 15% para aquisição de material betuminoso nos orçamentos de obras da Sintra, o que não foi observado no caso em análise.





65. Ocorre que, por meio do 11º Termo Aditivo, referente à 3ª Revisão do Projeto em Fase de Obra - RPFO (Processo Sinfra nº 405008/2020), foram revistos os preços contratados de aquisição dos materiais betuminosos em função dos compromissos firmados por meio do Termo de Ajustamento de Gestão Sinfra/TCE; contudo, a unidade técnica apurou que o referido aditivo contratual manteve os preços de aquisição dos materiais betuminosos em valores superiores aos preços paradigmados divulgados pela ANP.

66. Conforme consta no relatório técnico preliminar (Doc. 211447/2023), o fiscal do contrato, Sr. Antonio Carlos Tenuta, o Superintendente de Execução e Fiscalização de Obras I, Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho, e o Secretário-Adjunto de Obras Rodoviárias, Sr. Nilton de Britto, subscreveram a Nota Técnica nº 099/2020/SUEF I/SINFRA-MT em que foi realizada a revisão dos preços unitários dos materiais betuminosos, mantendo a contratação do fornecimento de Asfalto Diluído CM-30, Emulsão Asfáltica RR-1C, Emulsão Asfáltica RR-2C e Cimento Asfáltico CAP-50/70 a valores superiores aos divulgados pela Agência Nacional de Petróleo – ANP.

67. Da mesma forma, a empresa supervisora, Astec Engenharia Ltda, e a empresa gerenciadora, RTA Engenheiros Consultores Ltda, elaboraram, respectivamente, as Notas Técnicas nº NTS11537820 e NTG388140820 em que avaliaram à época os preços unitários dos materiais betuminosos, mantendo a contratação do fornecimento desses materiais em valores superiores aos divulgados pela ANP.

68. Em sua defesa (Doc. 259540/2023, p. 29/30), o Senhor **Antonio Carlos Tenuta** alegou que no período em que foi designado fiscal do Contrato 388/2014 foram dadas 3 (três) ordens de serviço e de paralisação, sendo todas por emergência, e que a oportunidade de ajustar os preços dos materiais betuminosos ao TAG Sinfra/TCE-MT só aconteceu ao final de 2016, quando já não fiscalizava a obra.

69. O Senhor **Zenildo Pinto de Castro Filho** alegou em sua defesa (Doc. 259540/2023, p. 25/26) que desde janeiro de 2013 a ANP já divulgava os preços dos materiais betuminosos por unidades da federação e que, diante da necessidade de realizar o termo





aditivo de valor do Contrato 388/2014 e de se ter um parâmetro para adoção de medidas, a empresa gerenciadora, RTA Engenheiros Consultores, se manifestou tecnicamente através da Nota Técnica NTG388140219 e, atendendo ao Ofício 0512/2020/SAOR/SINFRA, aplicou o entendimento do Parecer 1610/SGAC/PGE/2020 ao analisar os preços dos materiais betuminosos.

70. A defesa concluiu informando que a superintendência de Execução e Fiscalização de Obras vem se baseando nessa manifestação para proceder em situações semelhantes.

71. O senhor **Nilton de Britto** arguiu em sua defesa (Doc. 259540/2023, p. 2/21) a inexistência de vínculo entre a sua conduta e o dano ao erário apontado pela unidade técnica, alegando que não se revela razoável exigir do Secretário-Adjunto a análise detalhada dos preços unitários dos materiais betuminosos, sobretudo quando as manifestações técnicas e jurídicas eram favoráveis à repactuação pela adoção da Tabela ANP Mato Grosso.

72. De acordo com a defesa do então Secretário-Adjunto de Obras Rodoviárias, a nota técnica por ele assinada foi produzida quando a orientação jurídica acerca dos preços já havia sido tomada, remanescente ao defensor apenas a sua implementação.

73. Nesse sentido, prosseguiu afirmando que o parâmetro de precificação do material betuminoso foi fixado pela Procuradoria-Geral do Estado – PGE, por meio do Parecer 1610/SGAC/PGE/2020, cuja conclusão foi baseada em robusta e suficiente fundamentação, restando plenamente justificada a adoção da Tabela ANP Mato Grosso para precificação dos materiais betuminosos.

74. Além disso, reforçou que com base no entendimento da PGE foram efetuados os cálculos pela empresa gerenciadora, apresentados na Nota Técnica NTG388140820, posteriormente ratificados pela empresa supervisora, na Nota Técnica NTS11537820, havendo, portanto, substrato técnico e jurídico suficiente para a ratificação da Nota Técnica 99/2020/SUEF I/SINFRA-MT, subscrita pelo defensor.





75. Por fim, asseverou que a solução de adoção da tabela ANP Mato Grosso não era conhecida ao tempo em que o TAG foi firmado, pois à época a ANP publicava somente preços dos materiais betuminosos por regiões do Brasil, e não por unidade federativa, o que fazia com que, muitas vezes, os preços fixados não refletissem a realidade local, desequilibrando os contratos administrativos.

76. Diante desse relato, a defesa alegou que não houve o descumprimento do TAG Sinfra/TCE-MT, tampouco a sua invalidação por parte da SINFRA, mas mera ressalva à sua aplicação no caso concreto, exclusivamente no que tange ao parâmetro de precificação dos materiais betuminosos, em razão da superveniência do desequilíbrio contratual, que necessitava ser compensado, daí ressaltando a opção pela aplicação dos preços da ANP Mato Grosso, de setembro de 2013, retroagidos a setembro de 2012, em detrimento da tabela ANP Centro-Oeste.

77. A defesa da empresa gerenciadora, **RTA Engenheiros Consultores Ltda.** (Doc. 250084/2024) também iniciou com a arguição de ausência de responsabilidade pela precificação dos materiais betuminosos, alegando que os preços teriam sido corrigidos seguindo orientação constante no Parecer 1610/SGAC/PGE/2020, da Procuradoria-Geral do Estado.

78. Aduziu que as imputações nos presentes autos perpassam por matérias exclusivamente jurídicas, mas que as suas atribuições têm natureza apenas de engenharia, não podendo substituir ou criar ingerência à atuação do órgão jurídico estatal, pois, se procedesse dessa forma, além de extrapolar o escopo contratual, estaria usurpando competência constitucional do órgão de advocacia do Estado.

79. Ainda quanto à responsabilização, a defesa argumentou que a responsabilidade da gerenciadora pela emissão de uma nota técnica, de caráter opinativo, equivale a de um parecerista, o que impõe verificar, no caso concreto, se houve atuação





culposa ou dolosa com vistas à imputação da responsabilidade solidária, visto que, em casos tais, a responsabilidade é unicamente subjetiva.

80. Nesse sentido, asseverou que a manifestação de cunho técnico da gerenciadora não pode ser considerada manifestamente ilegal, não evidenciando erro grosseiro, nem agiu dolosamente com o intuito de causar prejuízo ao erário, nem para satisfação de interesse pessoal próprio ou de terceiros.

81. Ao detalhar sua participação no processo de revisão dos preços, a gerenciadora afirmou que foi acionada especificamente para providenciar a aplicabilidade do Parecer 1610/SGAC/PGE/2020, havendo, portanto, expressa delimitação dos parâmetros de precificação que deveriam ser utilizados na nota técnica.

82. Dessa forma, reitera que a gerenciadora limitou sua análise exclusivamente aos aspectos técnicos de engenharia que lhe cabiam, remanescendo tal fator jurídico, de fixação dos parâmetros de precificação do material betuminoso ao arbítrio do órgão jurídico do Estado, ressaltando que, dentre os apontamentos feitos pela Secex-Obras, não houve imputação de nenhum erro de cálculo à empresa gerenciadora.

83. Outrossim, a gerenciadora alegou que, mesmo estando limitada a uma atuação de cunho técnico voltado aos aspectos de engenharia do contrato, sempre abordou as condicionantes fixadas no TAG TCE/Sintra como um aspecto relevante a ser considerado, tendo se manifestado tecnicamente através da Nota Técnica NTG307519718, de 18/07/2018, alertando a Sintra quanto à necessidade de definição da questão pela unidade jurídica do órgão.

84. Especificamente quanto ao sobrepreço apontado no relatório técnico preliminar, a defesa alegou que a unidade técnica ignorou aspectos cruciais à completa compreensão do caso concreto, sobretudo no que tange aos desdobramentos de uma extensa discussão travada no âmbito administrativo estadual, que teve por objeto a aplicabilidade do TAG em determinadas situações excepcionais.





85. Após essa afirmação, a defesa relatou os atos que precederam à revisão dos preços, desde o Projeto Executivo da Concorrência Pública 30/2014, que deu origem ao Contrato 388/2014/SETPU, passando pela formalização do TAG TCE/Sinfra; Parecer 327/2018/UNIJUR; Ofício 92/2018 protocolado pela empresa contratada, Guaxe Construtora Ltda., solicitando a não aplicação do TAG no Contrato 388/2014; Parecer PGE/MT 630/2018; segundo termo aditivo de valor do Contrato 388/2014 e, por fim, o Parecer 1610/SGAC/PGE/2020.

86. Em sua conclusão, a gerenciadora defendeu que não houve equívoco ou falta de razoabilidade na adoção do referencial de preço dos materiais betuminosos pela Tabela ANP Mato Grosso, ao invés da Tabela ANP Centro-Oeste, pois restou demonstrado que a aplicação do TAG SINFRA/TCE foi corretamente afastada no caso concreto, tendo em vista a necessidade de se reestabelecer o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato, decorrente da incompatibilidade dos preços de fornecimento de materiais betuminosos divulgados pela ANP para a região Centro-Oeste, com relação aos preços efetivamente praticados no mercado estadual interno, daí ressaltando a inexistência do alegado sobrepreço.

87. Por fim, a defesa pontuou que houve expressa menção acerca das regras do TAG em todas as manifestações, seja da Sinfra, da própria gerenciadora e da Procuradoria Estadual e que houve a não aplicação excepcional, razoável e justificada do TAG a este caso, de forma devidamente motivada, de modo que, se ainda assim a SECEX entender aplicável o TAG no caso concreto, é pressuposto de procedibilidade da tomada de contas que demonstre justificadamente tal aplicação.

88. Sem adentrar no mérito da ocorrência ou não do sobrepreço, a defesa da empresa **Astec Engenharia Ltda.** (Doc. 237134/2023) buscou apenas afastar sua responsabilização, alegando que as funções decisivas e deliberativas cabem somente ao ente público e que o fato de a empresa supervisora avaliar/processar os aditivos contratuais não a autoriza a decidir sobre o conteúdo de tais documentos, cabendo à Sinfra validar ou refutar as





avaliações da supervisora, bem como orientá-la quanto ao conteúdo dos aditivos contratuais que deverá processar.

89. Quanto à empresa contratada, **Guaxe Construtora Ltda.**, a defesa (Doc. 265853/2023) alegou que os preços divulgados pela ANP para a região Centro-Oeste não refletem a realidade de preços do Estado de Mato Grosso e que em outro contrato com a Sinfra, o Contrato 349/2014, a Procuradoria-Geral do Estado concluiu, por meio do Parecer 1610/2020, que o critério de aplicação do TAG aos contratos cuja base de preços fosse anterior a 2013 estava correto, ou seja, adotou os preços de 2013 para o Estado de Mato Grosso retroagidos para setembro de 2012, aduzindo que esse entendimento é também aplicável ao Contrato 388/2014.

90. Além disso, alegou que o procedimento de utilização de índices para reajustamento com a finalidade de retroagir ou avançar preços para se adequar à tabela é um mecanismo amplamente utilizado em orçamentos.

91. Após analisar as defesas, a unidade técnica manteve a irregularidade, destacando que o Parecer 1610/SGAC/PGE/2020 não diz respeito ao Contrato nº 388/2014, mas sim ao Contrato nº 349/2014, e que a manifestação da PGE foi no sentido de que a solução indicada naquele parecer poderia ser estendida a outros contratos, desde que presentes as mesmas circunstâncias fáticas, alertando quanto à necessidade de que na avaliação da situação econômico-financeira do contrato deveriam ser considerados os valores eventualmente pagos a título de reequilíbrio econômico-financeiro. Logo, o Parecer da PGE condicionou a concessão de revisão dos preços à situação de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

92. No entanto, conforme análise da unidade técnica, **a revisão de preços concretizada por meio do 11º termo aditivo desconsiderou os reequilíbrios econômico-financeiros pagos anteriormente, o que levou à aplicação indevida do entendimento do Parecer nº 1610/SGAC/PGE/2020 ao Contrato 388/2014, uma vez que o preço pago pelos itens betuminosos, considerando os reequilíbrios econômico-financeiros concedidos**





anteriormente, estava compatível com o preço de mercado por ocasião da aquisição destes insumos, conforme preços divulgados pela ANP para o Estado de Mato Grosso, ou seja, não existia desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

93. A Secex ressaltou que o fato da ANP, em 2013, passar a divulgar os preços dos materiais betuminosos por Estado não culmina na imediata perda de representatividade dos valores divulgados por região, que só pode ser confirmada ou refutada numa análise específica de cada caso concreto, considerando os acréscimos referentes aos devidos reajustamentos contratuais, frente aos valores praticados à época da realização dos serviços.

94. Ocorre que, no caso do Contrato 388/2014, o processo administrativo de revisão dos preços dos materiais betuminosos não apresentou uma análise de que a variação dos preços dos itens betuminosos impactou a relação contratual, contrariando o artigo 65, II, "d" da Lei 8.666/93, vigente à época, a jurisprudência do TCU e o próprio Parecer 1610/SGAC/2020/PGE.

95. Sendo assim, a Secex buscou verificar se a utilização dos valores da ANP Centro-Oeste/setembro de 2012 para a fixação dos preços iniciais do Contrato 388/2014 estava compatível com os preços de mercado, **considerando os valores da ANP para o Estado de Mato Grosso, referente ao mês anterior ao mês de medição dos serviços**, registrando que a adoção do mês anterior ao mês de medição do serviço parte do princípio de que o material betuminoso executado no mês de referência foi adquirido no mês anterior.

96. O cálculo elaborado pela Secex revelou que a utilização dos preços ANP Centro-Oeste/setembro de 2012 nas medições do Contrato 388/2014, acrescidos dos reajustamentos e dos reequilíbrios econômico-financeiros concedidos, resulta em R\$ 10.575.905,91 (dez milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, novecentos e cinco reais e noventa e um centavos), ao passo que a utilização dos preços ANP Mato Grosso praticados à época das medições resulta no valor de R\$ 10.505.919,31 (dez milhões, quinhentos e cinco mil, novecentos e dezenove reais e trinta e um centavos).





97. Dessa forma, a unidade técnica demonstrou de forma objetiva que a aplicação dos valores da ANP Centro-Oeste/setembro de 2012 na fixação dos preços iniciais do Contrato 388/2014 não o teria desequilibrado; pelo contrário, no comparativo apresentado pela unidade técnica, os preços iniciais, somados aos reajustes e aos reequilíbrios econômico-financeiros do contrato (que não foram considerados na revisão de preços do 11º aditivo), resultou em leve vantagem para a contratada, quando comparados com os preços divulgados pela ANP para o Estado de Mato Grosso à época da execução dos serviços.

98. Quanto à conduta do Senhor Antonio Carlos Tenuta, a unidade técnica pontuou que a sua responsabilização não decorre da medição dos serviços, mas por ter subscrito, na condição de Fiscal Substituto, a Nota Técnica nº 099/2020/SUEF I/SINFRA-MT.

99. Referentemente à alegação de ausência de responsabilidade levantada pelo Senhor Nilton de Britto, a Secex registrou que o então Secretário-Adjunto de Obras Rodoviárias tinha conhecimento dos termos do TAG SINFRA/TCE-MT, no qual foi definido o entendimento deste Tribunal de que os preços dos materiais betuminosos dos contratos com orçamentos datados em set/2012 deveriam observar como referência os preços divulgados pela ANP Centro-Oeste em set/2012; contudo, a manifestação do responsável em questão ocorreu no bojo de um processo relativo à concessão de termo aditivo ao contrato, no qual ficou definido, entre outros assuntos, que o preço dos materiais betuminosos seria revisado para valor superior ao estabelecido pela tabela ANP Centro Oeste em set/2012.

100. A unidade técnica acrescentou que uma análise mais cautelosa do processo revelaria o pagamento anterior de 2 (dois) reequilíbrios econômico-financeiros pela aquisição de materiais betuminosos, de modo que a concessão de revisão do preço desses itens por desequilíbrio econômico-financeiro deveria, necessariamente, considerar os valores já concedidos e pagos, conforme expressamente consignado no Parecer 1610/SGAC/PGE/2020.





101. Além disso, ressaltou que a conclusão da manifestação do órgão jurídico da SINFRA (UNIJUR), citado pela própria defesa, foi no sentido de que a SINFRA deveria aplicar os preços definidos no TAG e que uma eventual alteração dos preços dos materiais betuminosos só poderia ocorrer se constatado desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

102. Com relação ao argumento da empresa Astec Engenharia Ltda., no sentido de que não tinha poder de decisão sobre o assunto, a unidade técnica ressaltou que não foi afirmado que a supervisora tomou a decisão sobre o processo; porém, a sua responsabilidade decorre das disposições do artigo nº 164, § 4º, do Regimento Interno deste Tribunal, o qual determina que seja fixada responsabilidade solidária para todos aqueles que concorreram para o cometimento do dano apurado.

103. A unidade técnica destacou que, em sua manifestação no processo de revisão dos preços, a supervisora afirmou que a situação do Contrato nº 388/2014, objeto desta tomada de contas, era a mesma que a do Contrato nº 349/2014, o que não é verdade, pois no caso do contrato em análise, considerando os 2 reequilíbrios econômico-financeiros que haviam sido pagos anteriormente, o preço dos materiais betuminosos estava compatível com o preço de mercado, conforme divulgado pela ANP para o Estado de Mato Grosso.

104. Dessa forma, a unidade técnica arrematou que a empresa supervisora deveria ter se atentado para o fato de que o próprio Parecer 1610/SGAC/PGE/2020 alertava quanto à necessidade de se considerar os reequilíbrios pagos anteriormente. Assim, cabia à supervisora verificar todos os pagamentos realizados à contratada e alertar a SINFRA que haviam sido concedidos pagamentos de 2 reequilíbrios econômico-financeiros, confrontando o valor pago para a executora com o seu custo de aquisição, considerando o preço de mercado contemporâneo à execução do serviço.

105. Quanto à responsabilidade da gerenciadora, empresa RTA Engenheiros Consultores Ltda., a unidade técnica também ressaltou a aplicação das disposições do artigo 164, § 4º, do Regimento Interno desta Corte de Contas, o qual determina que seja fixada





responsabilidade solidária para todos aqueles que concorreram para o cometimento do dano apurado.

106. A Secex pontuou que a cláusula 8.1.1, do Contrato nº 058/2016, firmado entre a RTA e a SINFRA estabeleceu, entre outros, os deveres da gerenciadora de monitorar os custos das obras e de exercer o controle das análises realizadas pelas supervisoras nos processos em que se avalie a concessão de aditivos ao contrato.

107. Sendo assim, uma vez que a análise da supervisora não mencionou os reequilíbrios pagos anteriormente, nem contemplou um comparativo do valor pago para a executora com o custo de aquisição dos insumos, cabia à gerenciadora alertar a SINFRA quanto à necessidade de que fosse avaliado se os preços dos materiais betuminosos daquele contrato estavam desequilibrados; porém, a manifestação da gerenciadora limitou-se a tão somente recalcular os preços dos materiais betuminosos sem avaliar a situação Contrato nº 388/2014.

108. Quanto à alegação da gerenciadora de que não tinha competência para discutir sobre a metodologia de precificação definida pelo órgão jurídico, a unidade técnica reiterou que o Parecer nº 1610/SGAC/2020/PGE não definiu que os preços no Contrato 388/2014 deveriam ser revisados, antes, a manifestação da PGE mencionou que aquela solução poderia ser estendida a outros contratos se presentes as mesmas circunstâncias fáticas, o que não era o caso.

109. O parecer do Ministério Público de Contas acompanhou integralmente a unidade técnica pela manutenção da irregularidade.

110. Nas alegações finais, a empresa Guaxe Construtora reiterou os termos de sua defesa (Doc. 603652/2025). Por outro lado, a empresa RTA Engenheiros Consultores Ltda. trouxe um novo argumento buscando afastar a sua responsabilidade, qual seja, que a análise feita no processo de revisão de projeto em fase de obras (RPFO), onde detectou-se a necessidade de aplicação do TAG, era estritamente a respeito dos preços iniciais do contrato





e que naquele âmbito não se estava discutindo preços reajustados ou reequilíbrios (Doc. 607381/2025).

Posicionamento do relator

111. Analisando detidamente os autos, verifica-se que a irregularidade descrita neste achado, embora tenha se concretizado com a formalização do 11º termo aditivo ao Contrato 388/2014, tem origem nos preços de referência utilizados na Concorrência Pública 030/2014, que deu origem ao Contrato 388/2014, quando a então Secretaria de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU não utilizou os valores divulgados pela ANP para a fixação dos preços dos materiais betuminosos, mas sim o *“Boletim de Preços de Obras de Transportes (SETPU – Setembro/2012)”*, cujos valores foram obtidos a partir de pesquisa de preços feita diretamente pela secretaria com algumas poucas fornecedoras.

112. Ocorre que em 18/04/2013 foi celebrado Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, entre a Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU (atual SINFRA) e este Tribunal de Contas, nos autos do Processo 7.182-0/2013, ocasião em que ficou definido que a SETPU deveria adotar como referência, nos procedimentos licitatórios, o preço unitário para fornecimento ou aquisição de materiais betuminosos igual ao custo médio divulgado pela ANP para a região Centro-Oeste.

113. Sendo assim, com o 11º termo aditivo ao Contrato 388/2014, buscou-se, em tese, corrigir os preços iniciais do contrato, ou seja, adequar os preços dos itens betuminosos aos preços da ANP, conforme definido no TAG; contudo, ocorreu que, ao invés de se aplicar os preços da ANP Região Centro-Oeste/setembro-2012, a Sinfra utilizou os preços da ANP Estado de Mato Grosso/setembro-2013, retroagidos a setembro de 2012.

114. O fato é que a utilização de um preço de referência diverso daquele previsto no TAG para os materiais betuminosos resultou no pagamento de preços superiores aos divulgados pela ANP, conforme apurou a unidade técnica ao analisar as planilhas de medição do contrato.





115. Conforme se depreende das defesas apresentadas nestes autos, a justificativa para a não utilização dos preços da ANP Região Centro-Oeste/setembro de 2012 é de que os preços por região não representariam os preços de mercado para o Estado de Mato Grosso e que a ANP somente passou a divulgar os preços por Estado a partir do ano de 2013, daí a solução, criada a partir do Parecer 1610/2020, da Procuradoria-Geral do Estado (Doc. 583354/2025), de retroagir os preços de setembro de 2013 para setembro de 2012.

116. A fim de evitar confusões acerca do que se discute neste achado, é preciso esclarecer que em nenhum momento foi questionada a utilização dos preços da ANP Estado de Mato Grosso para a fixação de preços de referência dos materiais betuminosos; pelo contrário, a própria Secex utilizou os preços da ANP Estado de Mato Grosso nos presentes autos para apurar os preços de mercado dos materiais betuminosos vigentes durante a execução do Contrato 388/2014.

117. No entanto, conforme já relatado, os preços iniciais do Contrato 388/2014 foram definidos a partir de uma tabela da SETPU referente a setembro/2012, e por isso a retificação desses preços a fim de atender ao TAG deveria ter por base a ANP Centro-Oeste/setembro de 2012, já que nessa data a ANP não divulgava preços por Estado e a solução de aplicar os preços da ANP Estado de Mato Grosso/setembro de 2013, retroagidos a setembro de 2012, conforme constou no Parecer 1610/2020/PGE, pressupunha a existência de desequilíbrio econômico-financeiro do contrato.

118. Conforme bem esclarecido nos autos, o Parecer 1610/2020/PGE diz respeito ao Contrato 349/2014, não ao Contrato 388/2014, objeto desta tomada de contas, e o que justificou a adoção de um parâmetro de preços diferente daquele previsto no TAG foi a constatação do desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 349/2014; por outro lado, não existia desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 388/2014, conforme demonstrado de forma objetiva pela Secex por meio de cálculos comparativos da aplicação dos preços da ANP Centro-Oeste/setembro de 2012 e da ANP Estado de Mato Grosso contemporâneos às medições dos serviços.





119. Neste ponto, registra-se que o argumento da empresa gerenciadora em sede de alegações finais, de que a revisão dos preços não tratou de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, reforça a ocorrência da irregularidade, uma vez que a aplicação do Parecer 1610/2020/PGE só seria admitida diante da comprovação do desequilíbrio econômico-financeiro do Contrato 388/2014.

120. Conforme cálculos apresentados pela unidade técnica, aplicando-se os preços da ANP Centro-Oeste/setembro de 2012 (mais reajustamentos) nas medições do Contrato 388/2014, o valor apurado é de R\$ 9.350.739,77 (nove milhões, trezentos e cinquenta mil, setecentos e trinta e nove reais e setenta e sete centavos), enquanto o valor apurado com a aplicação dos preços da ANP Estado de Mato Grosso contemporâneos às medições dos serviços é de R\$ 10.505.919,31 (dez milhões, quinhentos e cinco mil, novecentos e dezenove reais e trinta e um centavos).²

121. No entanto, além do valor inicial mais reajustamentos, a unidade técnica constatou que, antes da revisão dos preços por meio do 11º termo aditivo, foram pagos dois reequilíbrios econômico-financeiros à contratada referentes aos itens betuminosos, os quais também devem ser incluídos no cálculo, o que então resulta nos seguintes valores:

Item	Descrição	Valor (R\$)
A	Preços dos insumos considerando ANP Centro Oeste set/2012	9.350.739,77
B	Reequilíbrio econômico-financeiro pago NOB 25101.0001.20.001660-8	932.395,18
C	Reequilíbrio econômico-financeiro pago NOB 25101.0001.20.001664-0	42.913,59
D	Reequilíbrio econômico-financeiro pago NOB 25101.0001.20.003099-6	10.993,72
E	Reequilíbrio econômico-financeiro pago NOB 25101.0001.20.003100-3	238.863,65
F	Total ANP Centro Oeste set/2012 e reequilíbrios pagos (A+B+C+D+E)	10.575.905,91
G	Preços dos insumos considerando ANP Mato Grosso – mês anterior ao da medição	10.505.919,31
H	Diferença entre ANP CO set/2012 e ANP MT mês anterior (F – G)	69.986,60

122. Ocorre que ao proceder com a revisão de preços por meio do 11º termo aditivo, **os responsáveis não levaram em consideração os pagamentos anteriores de dois reequilíbrios econômico-financeiros no âmbito do Contrato 388/2014**, deixando de

² Tabela comparativa nas páginas 155/156 do Relatório Técnico Conclusivo (Doc. 583556/2025).





observar o próprio Parecer 1610/2020/PGE, no qual constou expressamente que o cálculo da revisão de preços deveria considerar o acréscimo dos valores eventualmente pagos a título de reequilíbrio econômico-financeiro:

Diante de tudo o que foi exposto, mesmo reputando válidos os argumentos que deram ensejo à celebração do TAG junto ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, neste caso pontual, considerando ter sido certificado nos autos o desequilíbrio econômico-financeiro do contrato ao particular, caso os preços dos insumos asfálticos sejam reratificados a partir da tabela ANP-Centro Oeste (fls. 526) e, com vistas justamente a preservar a equação econômico-financeira do instrumento, postulado inclusive de índole constitucional, destaca-se como alternativa à anulação, a possibilidade de que a reratificação seja realizada pelos preços da ANP-Mato Grosso, setembro/2013, retroagidos a setembro de 2012, como sugerido pela Secretaria Adjunta de Obras Rodoviárias.

Para tanto, reputamos mais uma vez imprescindível que se acresça os valores eventualmente pagos a título de reequilíbrio econômico-financeiro aos já valores computados (preço inicial e reajuste).

123. Por essas razões, considerando que a Secex demonstrou objetivamente a ocorrência de pagamentos de preços superiores aos divulgados pela ANP nas medições do Contrato 388/2014, bem como ficou evidenciada a aplicação automática e equivocada do Parecer 1610/2020/PGE na revisão dos preços dos materiais betuminosos, sem considerar dois reequilíbrios econômico-financeiros anteriores, em consonância com o Ministério Público de Contas, **mantendo a irregularidade JB02, com a imputação do débito apurado pela unidade técnica no importe de R\$ 1.734.552,82** (um milhão, setecentos e trinta e quatro reais, quinhentos e cinquenta e dois reais e oitenta e dois centavos).

124. Contudo, discordo do entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas quanto à responsabilização dos Senhores Antônio Carlos Tenuta (Fiscal Substituto), Zenildo Pinto de Castro Filho (Superintende de Fiscalização e Execução de Obras) e Nilton de Britto (Secretário-Adjunto de Obras Rodoviárias), pois apesar de terem elaborado





a Nota Técnica 99/2020/SUEF I/SINFRA-MT (Doc. 188261/2022, p. 279/298), não foram os responsáveis pelos cálculos de revisão dos preços dos serviços.

125. Por outro lado, conforme bem analisado pela unidade técnica, no caso da empresa supervisora, Astec Engenharia Ltda., era esperado que a referida empresa verificasse todos os pagamentos realizados para a executora, alertasse a SINFRA quanto aos pagamentos de dois reequilíbrios econômico-financeiros anteriores e confrontasse o valor pago para a executora com o seu custo de aquisição, considerando o preço de mercado contemporâneo à execução dos serviços; porém, na Nota Técnica NTS11537820 (Doc. 188261/2022, p. 123/224) a supervisora afirmou, equivocadamente, que a situação do Contrato nº 388/2014 era a mesma que a do Contrato nº 349/2014.

126. Da mesma forma, cabia à empresa gerenciadora, RTA Engenheiros Consultores Ltda., alertar a SINFRA quanto à necessidade de que fosse avaliado se os preços dos materiais betuminosos daquele contrato estavam desequilibrados; porém, a manifestação da gerenciadora limitou-se a tão somente recalcular os preços dos materiais betuminosos sem avaliar a situação do Contrato nº 388/2014.

127. Diante disso, tanto a empresa supervisora, Astec Engenharia Ltda., quanto a empresa gerenciadora, RTA Engenheiros Consultores Ltda., devem responder pelo dano ao erário, em solidariedade com a empresa executora dos serviços, Guaxe Construtora Ltda., uma vez que esta última foi beneficiada pelos pagamentos acima dos preços de mercado.

Achado 3

JB 03. Despesa Grave. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (arts. 62 e 63, § 2º, I e III da Lei 4.320/1964; art. 884 do Código Civil; item 2.1 do Edital da Concorrência nº 30/2017/SETPU e Norma DNIT 031/2006 – ES).

Dano ao erário em razão da apropriação indevida da densidade média do CBUQ utilizado na pavimentação da rodovia.

Responsáveis: Alaor Alveolos Zeferino de Paula - Fiscal do Contrato nº 388/2014; **ASTEC Engenharia LTDA** – Empresa Supervisora; **Guaxe Construtora e Terraplenagem LTDA.** – Empresa contratada;





128. Conforme apontado no relatório técnico preliminar (Doc. 211447/2023), a unidade técnica verificou que o projeto da contratação previu uma densidade média de 2,518t/m³ para o Concreto Betuminoso Usinado Quente - CBUQ utilizado na pavimentação da rodovia e que esse valor constou em todas as medições dos serviços, independentemente da média apurada nos relatórios de controle tecnológico da obra que passaram a instruir os processos de pagamento a partir da sétima medição.

129. Diante dessa constatação, a unidade técnica recalcoulou todos os quantitativos de massa a partir da sétima medição e apurou que foi pago indevidamente o valor de **R\$ 150.025,89** (cento e cinquenta mil, vinte e cinco reais e oitenta e nove centavos) à empresa Guaxe Construtora Ltda.

130. Foi arrolado como responsável pela irregularidade o fiscal da obra, Senhor Alaor Alveolos Zeferino de Paula, por ter procedido à medição dos serviços considerando indevidamente o valor de 2,518t/m³ para a densidade média de CBUQ utilizado na pavimentação do trecho, independentemente da média apurada no controle tecnológico disponibilizado nos processos de pagamento, e a empresa supervisora, Astec Engenharia Ltda., por também ter atestado as medições.

131. Quanto à empresa Guaxe Construtora Ltda., executora da obra, foi arrolada como responsável pelo dano ao erário por ter se beneficiado dos pagamentos supostamente indevidos.

132. Ressalta-se que no relatório técnico preliminar, após analisar as manifestações prévias apresentadas pelos responsáveis, a unidade técnica asseverou que o valor da densidade média de CBUQ de 2,518t/m³ se encontrar dentro dos limites que variam entre 97% e 101% da densidade encontrada em laboratório, tem relação com o controle da qualidade de execução, situação não abordada nesta irregularidade.

133. Na defesa em sede de tomada de contas, o Senhor **Alaor Alveolos Zeferino de Paula** (Doc. 259540/2023, p. 27/28) alegou que atestou por critério técnico a boa





qualidade dos serviços, onde os resultados se apresentaram dentro das tolerâncias de granulometria, teor de betume e no caso da densidade se encontravam dentro dos limites que variam entre 97% e 101% da densidade encontrada em laboratório no projeto da mistura.

134. A defesa da empresa **Astec Engenharia Ltda.** (Doc. 237134/2023) apresentou o mesmo argumento de que a densidade encontrada em laboratório no projeto da mistura ficou dentro dos limites que variam entre 97% e 101%, conforme Norma DNIT 031/2006 – ES. No mais, alegou que a relação com a Sinfra é de um contrato “cotidiano” de supervisão, no qual a contratada auxilia o ente público, cabendo somente a ele todas as funções decisivas e deliberativas, bem como validar ou refutar as avaliações da supervisora e orientá-la quanto ao conteúdo dos aditivos contratuais que deverá processar.

135. De igual modo, a defesa da empresa **Guaxe Construtora Ltda.** (Doc. 265853/2023) alegou que os ensaios analisados no processo são ensaios de rotina de controle tecnológico de usinagem, ou seja, “mistura coletada na usina” e analisados em laboratório, e que os resultados se apresentam totalmente dentro das tolerâncias de granulometria e teor de asfalto definidas por norma, conforme DNIT 031/2006 – ES.

136. No relatório técnico conclusivo a unidade técnica manteve todos os termos do relatório técnico preliminar, uma vez que não foram novos argumentos de defesa.

137. O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da unidade técnica pela manutenção da irregularidade.

138. Somente a empresa Guaxe Construtora Ltda. apresentou alegações finais acerca desse achado, reiterando os termos da defesa.

Posicionamento do relator

139. Primeiramente, observa-se pelas próprias planilhas de medição analisadas pela unidade técnica que o critério de medição dos serviços no caso em análise é





a quantidade de **toneladas (t)** de mistura efetivamente aplicada na pista, o que está de acordo inclusive com a Norma DNIT 031/2006-ES, mencionada tanto pela unidade técnica quanto pelas defesas, a qual é expressa em dispor que “*o concreto asfáltico será medido em toneladas de mistura efetivamente aplicada na pista*”, nada mencionando a respeito da densidade do material.

140. Trata-se de critério objetivo e padronizado, que assegura uniformidade no orçamento, na execução e no pagamento dos serviços.

141. Paralelo a isso, é comum a utilização de uma **densidade convencional média de CBUQ** (no caso, 2,518t/m³) na composição de custos para converter volume em massa durante o planejamento da obra. Essa densidade é um parâmetro estável, integrante da **metodologia de quantificação utilizada na fase de orçamento/planejamento e mantido durante a execução contratual**.

142. Por outro lado, **a densidade média obtida por meio de ensaios, durante a execução do contrato, destina-se à avaliação da qualidade do pavimento, não à recontagem de quantitativos ou à revisão dos valores medidos para pagamento.**

143. Nesse contexto, eventuais comparativos que recalculam os quantitativos do CBUQ com base na densidade média aferida nos ensaios – **como se verifica no caso em análise** – ainda que possam produzir diferenças expressivas em termos teóricos, não configuram, por si sós, demonstração de pagamentos indevidos, nem podem ser utilizados para redefinir retroativamente o critério de medição (toneladas de mistura).

144. Ressalta-se que se a diferença entre a densidade média prevista (2,518t/m³) e as densidades médias apuradas durante a execução dos serviços tivessem sido excessivas, poderia se cogitar duas hipóteses: 1) a superestimativa da densidade média em fase de orçamento/projeto, resultando em superdimensionamento dos quantitativos de massa e em sobrepreço ou; 2) a execução dos serviços aquém da qualidade exigida/prevista.





145. No entanto, no caso concreto, verifica-se que as diferenças ficaram dentro da margem admitida pela Norma DNIT 031/2006-ES, entre 97% e 101%³, o que demonstra que: 1) não houve superestimativa da densidade média no orçamento/projeto; 2) o material atendeu ao nível de qualidade esperado, conforme constam nos próprios relatórios de controle tecnológico que instruíram os processos de pagamento a partir da sétima medição, atestando o nível satisfatório do material.

146. Reforçando esse entendimento, vale ressaltar que no âmbito do Tribunal de Contas da União há precedentes em que a densidade do CBUQ é analisada como parâmetro de dimensionamento de quantitativos e de verificação de sobrepreço, a exemplo do Acórdão 140/2020-Plenário, no qual se discutiu a superestimativa da quantidade de CBUQ e do valor contratual em decorrência da **majoração injustificada da densidade adotada no projeto:**

O Relatório apontou **superdimensionamento dos quantitativos dos serviços de fornecimento e execução de CBUQ e CAP 60/85, em razão da majoração indevida da densidade do CBUQ estabelecida pelo projeto executivo**. Foi apontado ainda falta de economicidade do CAP 60/85 previsto nas obras de acessos e intersecções executadas com pavimento flexível, em razão do seu custo elevado e do baixo tráfego destes trechos (peça 168, p. 32-33).

Iniciando pelo CBUQ, a quantidade (massa) deste insumo é função do produto do seu volume pela sua massa específica (densidade). Estes volumes são calculados a partir do dimensionamento geométrico da camada de revestimento.

Nesse sentido, a majoração indevida da massa específica do CBUQ implica na superestimativa da sua quantidade. Em outras palavras, a majoração indevida da densidade do CBUQ teria levado a superdimensionamento indevido do seu quantitativo e porquanto do valor do aporte.

A partir da multiplicação do volume de projeto pela massa específica de 2,45 t/m³, o orçamento dimensionou uma quantidade de 184.224,96 toneladas de CBUQ. Todavia, o Sicro estabelece como referencial a massa específica de 2,40 t/m³. Em que pese a diferença, o projeto executivo não trouxe qualquer justificativa para a adoção de parâmetro diferente do referencial.

Baseado no sistema de referência oficial, o Relatório utilizou a massa específica de 2,40 t/m³ como critério. Ressalta-se que este valor ainda

³ 7.2.2 Espalhamento e compactação na pista (...) O controle do grau de compactação - GC da mistura asfáltica deve ser feito, medindo-se a densidade aparente de corpos-de-prova extraídos da mistura espalhada e compactada na pista, por meio de brocas rotativas e **comparando-se os valores obtidos com os resultados da densidade aparente de projeto da mistura.** Devem ser realizadas determinações em locais escolhidos, aleatoriamente, durante a jornada de trabalho, **não sendo permitidos GC inferiores a 97% ou superiores a 101%, em relação à massa específica aparente do projeto da mistura** (conforme item 7.5, alínea "a") – NORMA DNIT 031/2006-ES





é conservador, uma vez que nos poucos ensaios de laboratório que foram disponibilizados à equipe de auditoria, verificou-se que a massa específica aparente do CBUQ efetivamente considerada no projeto apresentado à usina de asfalto foi de 2,304 t/m³ para a mistura executada com rocha granítica e de 2,418 t/m³ para a mistura executada com rocha basáltica (peça 104, p. 1-16).

147. No entanto, não se identifica no julgado acima mencionado entendimento que determine a utilização da densidade aferida durante a execução contratual, por meio dos ensaios, como critério de medição para pagamento, prevalecendo a **tonelada de mistura aplicada na pista** como unidade de medida, e a densidade relegada à função de controle de qualidade.

148. Em resumo, conclui-se que, embora os ensaios de densidade sejam elementos essenciais do controle tecnológico e possam revelar informações relevantes sobre a execução dos serviços, eles não substituem o critério de medição em toneladas, que permanece como padrão técnico e contratualmente adequado para fins de pagamento dos serviços de CBUQ.

149. Pelas razões expostas, considerando que no caso concreto não se mostram adequadas novas quantificações/medições com base na densidade média do CBU apurada durante a execução dos serviços, voto pelo **saneamento do achado 3 (JB03)**.

Achado 4

HB 10. Contrato Grave. Ocorrência de irregularidades nas alterações e/ou atualizações do valor contratual (art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/1993).

Extrapolação do limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato, em virtude da celebração de aditivos contratuais.

Responsáveis: **Alaor Alveolos Zeferino de Paula** - Fiscal do Contrato nº 388/2014; **Diogo Menezes de Souza** - Superintendente de Execução e Fiscalização de Obras I; **Marcos Catalano Corrêa** - Secretário Adjunto de Obras; **Marcelo Duarte Monteiro** - ex-secretário da SINFRA/MT; **Antônio Carlos Tenuta** - Fiscal Substituto do Contrato nº 388/2014; **Zenildo Pinto de Castro Filho** - Superintendente de Execução e Fiscalização de Obras I; **Nilton Britto** - Secretário Adjunto de Obras Rodoviárias; **Marcelo de Oliveira e Silva** - Secretário da SINFRA/MT; **ASTEC Engenharia LTDA** - Empresa Supervisora; **RTA Engenheiros Consultores Ltda.** - Empresa gerenciadora.

150. Conforme relatado pela unidade técnica, o Contrato 388/2014 foi firmado em 23/09/2014, no valor de **R\$ 15.098.120,17** (quinze milhões, noventa e oito mil, cento e vinte reais e dezessete centavos), tendo sido aditado para R\$ 18.540.312,52 (dezoito milhões,





quinhentos e quarenta mil, trezentos e doze reais e cinquenta e dois centavos) por meio do 1º termo aditivo.

151. No entanto, posteriormente, foi elaborada a Nota Técnica 0307519718RTA/Sinfra com a proposta de revisão do projeto em fase de obra, resultando no 5º termo aditivo, por meio do qual o valor inicial do contrato foi repactuado e reduzido para R\$ 14.114.333,10 (quatorze milhões, cento e quatorze mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) e, após o 1º Termo Aditivo, o valor contratual foi reduzido de R\$ 18.540.312,52 (dezoito milhões, quinhentos e quarenta mil, trezentos e doze reais e cinquenta e dois centavos) para o montante de R\$ 17.454.121,32 (dezessete milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, cento e vinte e um reais e trinta e dois centavos).

152. Ocorre que, além da repactuação do valor inicial, o 5º termo aditivo majorou novamente o valor do contrato, passando para R\$ 21.198.191,09 (vinte e um milhões, cento e noventa e oito mil, cento e noventa e um reais e nove centavos). Dessa forma, as alterações dispostas no 5º Termo Aditivo majoraram o contrato em R\$ 3.744.069,77, sendo R\$ 5.682.989,64 de acréscimos e R\$ 1.938.919,87 de supressões.

153. Posteriormente, por meio do 11º termo aditivo, formalizou-se nova alteração do valor inicial contratual, reduzindo-o de R\$ 14.114.333,10 (quatorze milhões, cento e quatorze mil, trezentos e trinta e três reais e dez centavos) para R\$ 14.031.752,86 (quatorze milhões, trinta e um mil, setecentos e cinquenta e dois reais e oitenta e seis centavos). Além disso, foram retificados os valores acrescidos e suprimidos ao contrato por meio do 1º e 5º Termo Aditivos, resultando num valor final contratual de **R\$ 21.118.137,65** (vinte e um milhões, cento e dezoito mil, cento e trinta e sete reais e sessenta e cinco centavos).

154. Tendo em vista que as alterações contratuais promovidas por meio do 5º e do 11º refletiram em um acréscimo de 89,80% em relação ao valor do contrato atualizado, a unidade técnica apontou o descumprimento do disposto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93.





155. A unidade técnica destacou que o fiscal do contrato, Sr. Alaor Alveolos Zeferino de Paula, o Superintendente de Execução e Fiscalização de Obras I, Sr. Diogo Menezes Souza, o Secretário-Adjunto de Obras Rodoviárias, Sr. Marcos Catalano Corrêa, subscreveram a nota técnica na qual concluíram que as alterações propostas na revisão de projeto em fase de obra, formalizado por meio do 5º Termo Aditivo, estariam em consonância com os pressupostos contidos na Decisão nº 215/1999 – TCU, sendo que tal conduta foi determinante para a transfiguração do objeto originalmente contratado e descumprindo do artigo 65, §1º, da Lei nº 8.666/93.

156. Além disso, a empresa gerenciadora, RTA Engenheiros Consultores Ltda, elaborou a Nota Técnica NTG0307519718 – RTA/SINFRA em que ratificou a necessidade de repactuação de preços pretendida na revisão de projeto em fase de obra, formalizado por meio do 5º Termo Aditivo.

157. De forma similar, a unidade técnica constatou que o engenheiro fiscal substituto, Sr. Antonio Carlos Tenuta, o Superintendente de Execução e Fiscalização de Obras I, Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho, e o Secretário-Adjunto de Obras Rodoviárias, Sr. Nilton de Britto, subscreveram a Nota Técnica nº 099/2020/SUEF I/SINFRA-MT em que ratificaram as razões que autorizam a implementação do 11º Termo Aditivo em função da 3ª Revisão de Projeto de Engenharia Rodoviária em Fase de Obra, fato que refletiu em um acréscimo de 89,80% em relação ao valor contratado atualizado.

158. A empresa supervisora, Astec Engenharia Ltda., e a empresa gerenciadora, RTA Engenheiros Consultores Ltda., também ratificaram as alterações promovidas pelo 11º Termo Aditivo, por meio das Notas Técnicas nº NTS11537820 e NTG388140820, respectivamente.

159. Quanto ao ex-secretário de Estado de Infraestrutura e Logística, Sr. Marcelo Duarte Monteiro, e ao atual Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística, Sr. Marcelo de Oliveira e Silva, a unidade técnica atribui-lhes responsabilidade por terem subscrito,





respectivamente, o 5º e 11º Termo Aditivo, concorrendo para a irregularidade consistente na extrapolação do limite de 25% do valor atualizado do Contrato nº 388/2014.

160. Ressalta-se que no relatório técnico preliminar, após analisar as manifestações prévias apresentadas pelos responsáveis, a unidade técnica ratificou o entendimento de que as alterações do contrato não atenderam aos pressupostos contidos na Decisão 215/1999-TCU, um vez que houve a transfiguração do objeto originalmente contratado, por meio da substituição da solução original para a camada de base, que consistia na execução dos serviços de “*Remoção Mecanizada de Revestimento Betuminoso*” e “*Recomposição Camada de Base c/ Adição de Brita*”, pela solução por meio do serviço de “*Recicl. c/ 1,5% de cimento e incorp. rev. asf. à base - esp. rev. entre 5 e 10 cm*”.

161. Além disso, asseverou que as hipóteses para aditivos não visam à correção de projetos básicos mal elaborados, mas sim ajustes em função de eventos realmente imprevistos à época de sua elaboração, de modo que os sucessivos ajustes demonstram muito mais a ausência de planejamento por parte da Administração Pública do que a ocorrência de eventos imprevistos.

162. Especificamente quanto aos argumentos apresentados pela empresa Astec Engenharia Ltda., no sentido de que as atividades da empresa como supervisora restringiu-se à ensaios e conferências de quantitativos oriundos das Revisões de Projetos, a unidade técnica destacou que era atribuição da empresa supervisora, entre outras, a avaliação/processamento dos aditivos contratuais, incluindo a elaboração de cálculos e justificativas técnicas, conforme Termo de Referência n. 01/2016 da Concorrência nº 03/2016-SINFRA.

163. Em sua defesa (Doc. 259540/2023, p. 27/28), o Senhor **Alaor Alvelos Zeferino de Paula**, Fiscal do Contrato, destacou que a revisão do projeto decorreu do “*colapso da drenagem onde foi interditado o trânsito da via em 2016*”, oportunidade em que se detectou a necessidade de alterar o projeto original, de modo a incluir especificações não previstas, como a adição de cimento.





164. O Senhor **Antonio Carlos Tenuta** informou que no período em que foi Fiscal do contrato foi celebrado um aditivo emergencial, visto que a pista tinha sido interditada em face do colapso dos bueiros, sendo que esse aditivo representou cerca de 22,7% do contrato. Alegou que apenas identificou a necessidade e levou para seu superior, que submeteu a questão à Procuradoria Jurídica (Doc. 259540/2023, p. 29/30).

165. O Senhor **Zenildo Pinto de Castro Filho**, então Superintendente de Execução e Fiscalização de Obras, esclareceu em sua defesa que o projeto original não atendia a níveis satisfatórios de segurança e conforto dos usuários, motivo pelo qual houve a adequação do Contrato nº 388/2014/SETPU (Doc. 259540/2023, p. 25/26).

166. Em sua defesa (Doc. 259540/2023, p. 2/21), o Senhor **Nilton Britto**, então Secretário-Adjunto de Obras Rodoviárias, argumentou que não assinou os termos aditivos, apenas anuiu com a Nota Técnica nº 099/2020/SUEF, e não efetuou qualquer manifestação de conteúdo decisório.

167. No entanto, alegou que não houve ilegalidade nos termos aditivos, uma vez que as modificações estariam amparadas no Acórdão TCU 215/1999, bem como eventual rescisão do contrato e nova licitação acarretaria “sacrifício demasiadamente oneroso à Administração” e ao interesse coletivo.

168. Acerca dos fatos supervenientes que teriam ensejado as alterações contratuais, justificou que a solução proposta no início do projeto não era mais a mesma no momento da revisão em razão de períodos de chuvas posteriores ao projeto que ensejaram problemas funcionais e estruturais na rodovia, mencionando ainda alterações no fluxo de tráfego e mudança do estado de conservação do pavimento.

169. A empresa **Astec Engenharia Ltda.** limitou-se a reiterar que apenas firmou contrato de supervisão, sendo da SINFRA responsabilidade pela fiscalização e decisões do Contrato nº 388/2014/SETPU (Doc. 237134/2023).





170. A defesa do Senhor **Marcos Catalano Corrêa**, à época Secretário-Adjunto de Obras, e do **Senhor Diogo Menezes Souza**, então Superintendente de Execução e Fiscalização de Obras, foi apresentada em conjunto (Doc. 238728/2023).

171. Alegaram inexistir irregularidade relacionada à transfiguração do objeto do Contrato nº 388/2014/SETPU, informando que, em razão do intervalo de tempo entre a elaboração do projeto executivo e a efetiva execução da obra, a via passou a apresentar níveis de segurança insatisfatória aos usuários, não suportando o crescente número de veículos.

172. Além disso, suscitaram as disposições da LINDB, ausência de prejuízo e que as alterações tiveram respaldo jurídico.

173. A defesa do Senhor **Marcelo Duarte Monteiro** (Doc. 249163/2023), secretário da Sinfra, alegou que o contrato passou por paralisações e que no período ocorreu o rompimento transversal do trecho, que interrompeu o tráfego na via. Afirmou que em razão desse evento fora celebrado o 1º termo aditivo ao contrato e que nos meses de abril e maio de 2017 procedeu-se avaliação estrutural do pavimento da via, constatando-se a necessidade de adequação do projeto para restauração do trecho da Rodovia MT-246, e detectou-se “patologias de alta severidade” que geravam ações de manutenção rotineiras, o que motivou a instauração do processo Administrativo nº 389151/2018, em que se identificou que a solução técnica não atendia à necessidade da obra, exigindo adoção de solução de engenharia mais adequada ao serviço.

174. Esclareceu que a empresa RTA Engenheiros e Consultores elaborou a Nota Técnica nº NTG307519718 detalhando as falhas estruturais da obra e a inadequação da solução de engenharia e que servidores da SINFRA constataram a urgência da adoção das medidas sugeridas, sendo o feito submetido à Procuradoria Jurídica, que elaborou o Parecer nº 630/SGAC2018, viabilizando o aditivo.





175. A defesa do Senhor **Marcelo de Oliveira e Silva** (Doc. 260888/2023), Secretário da Sinfra, argumentou que não houve transfiguração do objeto, mas apenas substituição de insumo, esclarecendo que originalmente o método executivo previa a execução de serviço de “recomposição da camada de base c/ adição de 20% de brita”, mas que, após a constatação das péssimas condições da pista, substitui-se o insumo para acrescentar 1,5% de cimento, o que não caracteriza alteração do método construtivo ou tecnologia utilizada, mas apenas substituição de insumo na mistura.

176. Em sua defesa, a empresa **RTA Engenheiros e Consultores Ltda.** (Doc. 250084/2023), alegou que sua atuação se restringiu à análise da vantajosidade dos termos aditivos, ressaltando que uma nova licitação custaria mais caro ao erário, e demoraria pelo menos 200 (duzentos) dias, ao custo aproximado de R\$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), ao passo que a continuidade do ajuste já existente, mas com as devidas adequações, ficaria em R\$ 35.500.000,00 (trinta e cinco milhões e quinhentos mil reais) aproximadamente.

177. Além disso, aduziu que não houve transfiguração do objeto, já que a diferença significativa é apenas o acréscimo de 1,5% de cimento, pois o objeto continua sendo conservação, restauração e melhoramento do meio ambiente, fazendo referência a disposições do Manual de Restauração de Pavimento Asfáltico do DNIT para corroborar essa alegação.

178. No **relatório técnico conclusivo** a unidade técnica reiterou todos os termos do relatório técnico preliminar e foi acompanhada pelo Ministério Público de Contas.

179. Em alegações finais, o Senhor **Marcelo Duarte Monteiro** (Doc. 603050/2025) reiterou que o quinto aditivo contratual foi amparado em fatos supervenientes à licitação, por notas técnicas, parecer jurídico favorável da Procuradoria-Geral do Estado e análises de engenharia que demonstraram a necessidade de readequação do objeto para assegurar a efetiva prestação dos serviços públicos e a integridade dos usuários da Rodovia MT-246, requerendo o afastamento integral do achado 4. Subsidiariamente, requereu o afastamento da imposição de multa ou qualquer outra penalidade.





180. Quanto aos Senhores **Marcos Catalano Corrêa e Diogo Menezes Souza**, as alegações finais (Doc. 604355/2025) concentraram-se em reafirmar que não houve transfiguração do objeto contratado e que a Secex não logrou êxito em comprovar a ausência da vantajosidade das medidas adotadas em questão, tampouco a existência de prejuízo ao erário. Ressaltou, ainda, que os Termos Aditivos celebrados estiveram todos calcados em pareceres técnicos jurídicos da Procuradoria-Geral do Estado, o que, por si só, retira qualquer incursão dos defendantes na irregularidade apontada.

181. O Senhor **Marcelo de Oliveira e Silva** também apresentou alegações finais (Doc. 607375) reafirmando que não houve transfiguração do objeto, porque, no caso, o seu reconhecimento não foi fundamentado nos contornos atualmente empregados pelo Tribunal de Contas da União para a caracterização do evento, já que não houve realização a partir da avaliação substancial de materialidade, impacto e aderência ao projeto licitado, para aferir eventual transfiguração do objeto, requisitos que são cumulativos de acordo com o Acórdão 1386/2023-TCU-Plenário.

182. Subsidiariamente, que se reconheça que não cabia ao gestor atual fugir da solução técnica outrora delineada, afastando-se a responsabilização pela subscrição do 11º termo aditivo visto que: (1) o percentual máximo de alterações contratuais já havia sido extrapolado; (2) a alteração realizada pelo 11º termo aditivo tem a mesma natureza da realizada pelo 5º termo aditivo, mas em extensão que permitia a conclusão do objeto contratual; (3) a conclusão da restauração era imprescindível para manter nível mínimo/adequado de trafegabilidade, eis que constam da instrução procedural os inúmeros acidentes que aconteciam no trecho em virtude do péssimo estado da rodovia; (4) a não conclusão do contrato administrativo sujeitaria o Estado a sanções perante o BNDES, posto que parcela dos recursos do presente contrato era vinculada a contrato de financiamento (PRODESTUR).





183. Embora tenha apresentado alegações finais (Doc. 607381/2025), verifica-se nesse momento processual a empresa **RTA Engenheiros Consultores Ltda.** manifestou-se apenas sobre a manutenção do achado 2 – JB02.

Posicionamento do relator

184. Conforme demonstrado nos autos, a sucessão de revisões de projeto e termos aditivos do Contrato 388/2014 levou a um acréscimo acumulado próximo a 90% em relação ao valor inicial, muito acima do limite de 25% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93, cujo dispositivo equivalente na atual legislação é o art. 125 da Lei 14.133/2021.

185. Verifica-se ainda que as defesas buscaram legitimar essa extração com base no Acórdão-Consulta 215/1999 do TCU, argumentando que, em situações excepcionais seria possível superar o limite legal, sobretudo quando demonstrada vantajosidade econômico-financeira da continuidade do contrato em comparação com uma eventual rescisão e nova licitação.

186. No entanto, como bem destacou o Ministério Público de Contas, o próprio Acórdão 215/1999 estabelece requisitos cumulativos bem definidos para a sua aplicação, dentre os quais, que decorra de fatos supervenientes, não previstos ou imprevisíveis à época da contratação, bem como não haja transfiguração do objeto em outro de natureza e propósito diversos.

187. Quanto à suposta transfiguração do objeto, discordo do entendimento do Ministério Público de Contas e da unidade técnica, pois apesar da alteração de solução técnica para a camada de base, o contrato permaneceu circunscrito à conservação e restauração da rodovia, sem mudança de natureza e finalidade do objeto global. Por outro lado, entendo ter ficado demonstrado que a necessidade de alteração do projeto decorreu da má elaboração do projeto inicial, e não de eventos extraordinários e imprevistos surgidos no curso da obra.





188. Corroborando essa conclusão, destaca-se a manifestação prévia apresentada pela empresa gerenciadora, RTA Engenheiros Consultores Ltda., na qual informou que “os estudos de laboratório realizados pela empresa supervisora da obra identificaram que a solução de recomposição da camada base c/ adição de 20% de brita apresentava índices de Suporte Califórnia (ISC) ou CBR variando entre 40% a 50%, não atendendo à Norma DNIT 141/2010-ES-Pavimentação-Base estabilizada granulometricamente” (Doc. 210118/2022, p. 31).

189. Além disso, a empresa supervisora, Astec Engenharia Ltda., afirmou que “a 3ª R.P.F.O., gerou o último aditivo de valores, reflexo das alterações dos quantitativos, principalmente na fase de drenagem superficial, visto que o projeto original não contemplava nenhum elemento de drenagem para a proteção do corpo estradal, principalmente proteção da estrutura de pavimento” (Doc. 214757/2022, p. 6).

190. Portanto, mesmo afastando a ocorrência de transfiguração do objeto e se reconhecendo que houve estudo comparando o custo de manter o contrato com o custo estimado de nova contratação, o conjunto dos demais requisitos cumulativos do Acórdão 215/1999 não foi atendido, especialmente quanto à exigência de fatos supervenientes imprevisíveis.

191. Por essas razões, voto pela **manutenção do achado 4 (HB10)**, por violação objetiva ao limite de 25% previsto no art. 65, §1º, da Lei 8.666/93, alinhando-me ao posicionamento do Ministério Público de Contas quanto à não aplicação de multa no presente caso, mas pela expedição de recomendação para que a atual gestão da SINFRA observe os limites legais para alterações contratuais, bem como que a aplicação do Acórdão nº 215/1999 do TCU exige o preenchimento cumulativo de todos os requisitos elencados nessa decisão.

192. Da mesma forma, concordo com o Ministério Público de Contas quanto ao afastamento da irregularidade das contas com relação aos responsáveis que não respondem por dano ao erário; porém, deve ser considerado para essa finalidade o meu voto pelo saneamento dos achados 1 e 3, bem como o afastamento da responsabilidade dos





Senhores Carlos Tenuta, Zenildo Pinto de Castro Filho e Nilton Britto com relação ao achado 2.

193. Portanto, mantém-se a irregularidade das contas para as empresas Astec Engenharia Ltda., RTA Engenheiros Consultores Ltda. e Guaxe Construtora Ltda. em razão da manutenção do achado 2 (JB02).

III - DISPOSITIVO DO VOTO

194. Pelo exposto, **ACOLHO PARCIALMENTE** os pareceres 1.118/2025 e 3.350/2025 do Ministério Público de Contas e, com fundamento no artigo 164, inc. III, da Resolução Normativa 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso - RITCE/MT), **VOTO** no sentido de:

a) julgar irregular a presente tomada de contas em relação às empresas às empresas Astec Engenharia Ltda., RTA Engenheiros Consultores Ltda. e Guaxe Construtora Ltda., ante a caracterização da irregularidade descrita no achado 2 (JB02), relativa ao dano ao erário em razão de sobrepreço por preço no fornecimento de material betuminoso no âmbito do Contrato 388/2014;

b) afastar a responsabilidade dos senhores **Antônio Carlos Tenuta** - Fiscal Substituto do Contrato nº 388/2014, **Zenildo Pinto de Castro Filho** - Superintendente de Execução e Fiscalização de Obras I e **Nilton Britto** – Secretário-Adjunto de Obras Rodoviárias, com relação ao **achado 2 (JB02)**;

c) manter a irregularidade descrita no achado 4 (HB10), relativa à extração do limite de 25% do valor inicial atualizado do contrato, em virtude da celebração de aditivos contratuais; **porém, sem os efeitos da irregularidade das contas** tendo em vista a ausência de dano ao erário relacionado a esta irregularidade;

d) considerar sanadas as irregularidades descritas nos achado 1 e





3 (JB03);

e) determinar a restituição ao erário, de forma solidária, às empresas Astec Engenharia Ltda., RTA Engenheiros Consultores Ltda. e Guaxe Construtora Ltda., no valor de R\$ 1.734.552,82 (um milhão, setecentos e trinta e quatro mil, quinhentos e cinquenta e dois reais e oitenta e dois centavos), atualizado conforme art. 2º da Resolução Normativa 2/2013-TP, em decorrência do achado 2 (JB02);

f) recomendar à atual gestão da Sinfra/MT que observe os limites legais para alterações contratuais, bem como que a aplicação do Acórdão nº 215/1999 do TCU exige o preenchimento cumulativo de todos os requisitos elencados nesta decisão.

É como voto.

Tribunal de Contas/MT, 5 de dezembro de 2025.

(assinatura digital)¹
Conselheiro **ANTONIO JOAQUIM**
Relator

¹ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.

