



PROCESSO : 16.308-2/2016
ASSUNTO : AUDITORIA DE CONFORMIDADE
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA
RESPONSÁVEIS : CINÉSIO NUNES DE SOUZA – EX-SECRETÁRIO DA SINFRA
MARCELO DUARTE MONTEIRO – SECRETÁRIO DA SINFRA
MARCIANE PERVEDELLO CORSO – SECRETÁRIA ADJUNTA DA SINFRA
ZENILDO PINTO DE CASTRO FILHO – FISCAL DO CONTRATO
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO MOISÉS MACIEL

PARECER Nº 293/2019

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE. SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA. OBRA DE DUPLICAÇÃO DA RODOVIA MT-251. RESTRIÇÃO À COMPETIÇÃO DO CERTAME. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DO CONTRATO. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. AUSÊNCIA DE DELEGAÇÃO DOS ATOS DE RESPONSABILIDADE DO GESTOR. DESIGNAÇÃO DA ATRIBUIÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE DAS AUTORIDADES DO ÓRGÃO. PARECER MINISTERIAL PELO CONHECIMENTO. REVELIA. AFASTAMENTO DE RESPONSABILIDADES. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO E APLICAÇÃO DE MULTA PROPORCIONAL AO DANO.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **auditoria de conformidade** realizada pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia, com o objetivo de fiscalizar a conformidade e a economicidade da **obra de duplicação e ampliação da capacidade da rodovia MT-251** (Rodovia Emanuel Pinheiro), no subtrecho compreendido entre o entroncamento da rodovia MT-010 (Estrada da Guia) e o trevo da Fundação Bradesco.

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo – Cuiabá-MT, CEP 78049-915

Telefone: (65) 3613-7616 - e-mail: gcdeschamps@tce.mt.gov.br



2. Considerando os critérios de relevância, materialidade e risco, a presente fiscalização foi incluída no Plano Anual de Fiscalização (PAF) do TCE/MT e Plano Anual de Atividades (PAT) da Secretaria de Controle Externo, tendo em vista a importância para o Estado e sua celebração com a empresa Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda, no valor de **R\$ 23.117.510,96** (vinte e três milhões, cento e dezessete mil quinhentos e dez reais e noventa e seis centavos), com prazo de execução do objeto para 360 (trezentos e sessenta) dias.
3. Ressalta-se, que até a data da presente auditoria já haviam sido **realizadas 10 medições**, que contemplaram serviços preliminares, serviços de terraplanagem, serviços de drenagem, dentre outros, totalizando o valor de **R\$ 7.530.003,30** (sete milhões, quinhentos e trinta mil e três reais e trinta centavos).
4. Após a conclusão dos trabalhos, a equipe de auditoria apresentou relatório técnico preliminar sugerindo a citação da empresa contratada (Ecomind Engenharia Ltda) e dos responsáveis para manifestação acerca dos achados:

Cinésio Nunes de Oliveira - (Secretário de Estado)

1) GB13. Licitação_a classificar_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente).

1.1. Restrição ao caráter competitivo do certame devido às impropriedades nas cláusulas de visita ao local da obra

Zenildo Pinto de Castro Filho (Fiscal da obra)

Marciane Prevedello Curvo (Secretária Adjunta)

Cinésio Nunes de Oliveira (Secretário de Estado)

Marcelo Duarte Monteiro (Secretário de Estado)

2) JB03. Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73, da Lei nº 8.666/1993).

2.1. Apropriação indevida da distância Média de Transporte (DMT) para transporte de aterro para terraplenagem e bota-fora

Zenildo Pinto de Castro Filho (Fiscal da obra)

Marciane Prevedello Curvo (Secretária Adjunta)

Marcelo Duarte Monteiro (Secretário de Estado)

3) JB03. Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73, da Lei nº 8.666/1993).



3.1. Apropriação de transporte de natureza comercial como transporte local.

4) JB03. Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73, da Lei nº 8.666/1993).

4.1. Adoção de valor de densidade de material pétreo (rachão) incompatível com o indicado no sistema referencial de preços da Sinfra

Zenildo Pinto de Castro Filho (Fiscal da obra)

Marciane Prevedello Curvo (Secretária Adjunta)

Cinésio Nunes de Oliveira (Secretário de Estado)

Marcelo Duarte Monteiro (Secretário de Estado)

5) JB03. Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73, da Lei nº 8.666/1993).

Liquidação irregular da despesa referente ao item “Canteiro de obras, caminhos de serviço e manutenção”

5. Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, os responsáveis foram citados e apresentaram justificativas conforme documentos apresentados:

Responsáveis	Resposta
Ecomind Engenharia Ltda	Doc. Externo 174703/2016
Zenildo Pinto de Castro Filho	Doc. Externo 182693/2016
Marciane Pervedello Curvo	Doc. Externo 157795/2017
Cinésio Nunes de Oliveira	Doc. Externo 170309/2017
Marcelo Duarte Monteiro ¹	Doc. Externo 235512/2017

6. Encaminhados os autos à Secex competente, essa apresentou relatório técnico conclusivo, manifestando pela manutenção dos achados de auditoria e das seguintes propostas de encaminhamento:

a) aplicação sanção de multa ao Sr. Cinésio Nunes de Oliveira, em razão do achado GB13 – item 1;

b) aplicar sanção de multa ao Srs. Cinésio Nunes de Oliveira, Marcelo Duarte Monteiro, Zenildo Pinto de Castro e Marciane Pervedello Curvo, em razão do achado JB03 – item 02 e 05;

c) aplicar sanção de multa aos Srs. Marcelo Duarte Monteiro, Zenildo Pinto de Castro, em razão do achado JB03 – item 03 e 04;

¹ Encaminha apenas a “Adequação ao Projeto Executivo em fase de obras” e “Termo Aditivo”.



d) imputar débito de forma solidária no valor de:

1) achado 2 - Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda, Marcelo Duarte Monteiro, Zenildo Pinto de Castro, Marciane Pervedello Curvo e Cinésio Nunes de Oliveira no valor de R\$ 98.937,14 (1ª medição);

2) Achado 2 - Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda, Marcelo Duarte Monteiro, Zenildo Pinto de Castro, Marciane Pervedello Curvo: R\$ 384.143,84 (4ª medição), R\$ 9.593,19 (6ª medição), R\$ 158.708,98 (7ª medição), R\$ 64.348,26 (8ª medição), R\$ 159.451,88 (9ª medição) e R\$ 726.684,26 (10ª medição).

3) Achado 4 - Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda, Marcelo Duarte Monteiro, Zenildo Pinto de Castro e Marciane Pervedello Curvo, no valor de R\$ 34.603,23 (26ª medição);

4) Achado 5 - Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda, Marcelo Duarte Monteiro, Zenildo Pinto de Castro, Marciane Pervedello Curvo e Cinésio Nunes de Oliveira no valor de R\$ 373.548,07 (1ª medição);

5) Achado 5 - Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda, Zenildo Pinto de Castro e Cinésio Nunes de Oliveira no valor de R\$ 93.387,02 (3ª medição);

6) Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda, Marcelo Duarte Monteiro, Zenildo Pinto de Castro e Marciane Pervedello Curvo: R\$ 93.387,02 (2ª medição); R\$ 149.419,22 (4ª medição); R\$ 22.412,89 (6ª medição); R\$ 74.709,61 (7ª medição); R\$ 37.354,81 (8ª medição); R\$ 32.685,45 (9ª medição); R\$ 32.685,45 (10ª medição); R\$ 9.338,70 (11ª medição); R\$ 14.941,94 (12ª medição);

e) aplicação de multa proporcional ao dano.

7. Vieram os autos para análise e parecer.

8. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

9. Dentre as competências atribuídas ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, estatuídas no artigo 1º da Lei Complementar nº 269/2007, consta a de fiscalizar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade de atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal, com vistas a assegurar a eficácia do controle externo e instruir o julgamento das contas a cargo do Tribunal.



10. A auditoria de conformidade tem por objetivo o exame da legalidade e da legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis sujeitos à jurisdição do TCE-MT, quanto ao aspecto contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

10. Ao considerar os critérios de relevância, materialidade e risco, a obra de duplicação e ampliação da capacidade da rodovia MT-251 (Rodovia Emanuel Pinheiro), no subtrecho compreendido entre o entroncamento da rodovia MT-010 (Estrada da Guia) e o trevo da Fundação Bradesco, foi incluída dentre as ações de fiscalização do TCE/MT.

11. No que diz respeito ao **volume de recursos fiscalizados**, o **Contrato nº 181/2013** possuía o montante de **R\$ 23.117.510,96** (vinte e três milhões, cento e dezessete mil quinhentos e dez reais e noventa e seis centavos) para execução da obra. No entanto, até a data da auditoria (agosto/2016) haviam sido **realizadas 10 medições**, totalizando o valor de **R\$ 7.530.003,30** (sete milhões, quinhentos e trinta mil e três reais).

12. Nesta manifestação ministerial as irregularidades apontadas podem ser assim resumidas: **I) irregularidade relativa ao procedimento licitatório - GB_13** – restrição ao caráter competitivo do certame (item 1); **II) irregularidades relativas à execução dos contratos - JB_03** – pagamento sem regular liquidação (item 2, 3, 4 e 5).

2.1. Da revelia do Sr. Marcel Duarte Monteiro – Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística.

13. Apesar de devidamente notificado e requerido a prorrogação do prazo (Doc. 171838/2016), o **Sr. Marcelo Duarte Monteiro não apresentou defesa das irregularidades apontadas**, encaminhando apenas os documentos relativos à “Adequação de Projeto Executivo em fase de Obras” e “Termo Aditivo” de valor.

14. Desta feita, uma vez citado o responsável, configurada está a relação processual. Entretanto, a ausência de manifestação por parte do gestor

Ministério Público de Contas - Gabinete do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps

Rua Conselheiro Benjamin Duarte Monteiro, Nº 1 - Centro Político Administrativo – Cuiabá-MT, CEP 78049-915

Telefone: (65) 3613-7616 - e-mail: gcdeschamps@tce.mt.gov.br



implica, necessariamente, **decretação da revelia**, nos termos dispostos no art. 140, § 1º, do Regimento Interno do TCE/MT:

Art. 140. Instruídos os processos e apontada qualquer irregularidade que comprometa a apreciação ou julgamento do feito, o relator concederá prazo para manifestação do responsável ou interessado.

§ 1º. Decorrido o prazo sem a manifestação do interessado ou responsável regularmente citado ou notificado, este será considerado revel para todos os efeitos através de julgamento singular, prosseguindo o trâmite normal do feito.

15. A respeito dos efeitos da decretação da revelia nos processos de controle externo, este Tribunal de Contas se manifestou recentemente no sentido de que a falta de defesa, por si só, não autoriza a condenação do responsável:

5.2) Processual. Decretação de revelia. Efeitos nos processos de controle externo. **A decretação de revelia nos processos de controle externo não faz presumir verdadeiras as irregularidades apontadas**, incidindo somente sobre os atos de aspecto processual, **na medida em que nesses processos o direito probatório deve sempre ser direcionado à busca da verdade material ou real**, consoante ao princípio da indisponibilidade do interesse público. (Tomada de Contas Especial. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão nº 73/2018-TP. Julgado em 27/03/2018. Publicado no DOC/TCE-MT em 12/04/2018. Processo nº 16.247-7/2012)1. (Destacou-se)

16. Ocorre que, a conduta do gestor em todas as irregularidades apontadas (achados 2, 3, 4 e 5) reside no fato de **delegar sua competência** à Sra Marciane Pervedello Curvo, Secretária Adjunta de Administração Sistêmica da Sinfra-MT, **sem fiscalizar os atos legalmente atribuídos à sua responsabilidade**.

17. Aduz a Secex que ao delegar responsabilidades próprias do Secretário de Estado, era esperado que fossem adotadas as cautelas necessárias quanto à fiscalização dos atos por ele delegado, uma vez que a delegação não exime o gestor da corresponsabilidade pelos atos cometidos por aqueles a quem ele atribuiu a competência de ordenamento de despesas. (Acórdão nº 1.783/2003 TCE/MT).



18. Com efeito, assiste razão à equipe de auditoria.

19. A revelia é disciplinada no art. 140, § 1º, da Resolução Normativa nº 14/2007, conforme segue:

Art. 140. Instruídos os processos e apontada qualquer irregularidade que comprometa a apreciação ou julgamento do feito, o relator concederá prazo para manifestação do responsável ou interessado.

§ 1º. Decorrido o prazo sem a manifestação do interessado ou responsável regularmente citado ou notificado, este será declarado revel para todos os efeitos, através de julgamento singular, prosseguindo o trâmite normal do feito. (Nova redação do § 1º do artigo 140 dada pela Resolução Normativa 18/2013).

20. Portanto, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pela **declaração de revelia** do **Sr. Marcelo Duarte Monteiro**, Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística, nos termos do art. 140, § 1º, do Regimento Interno do TCE/MT, mas entende pela necessidade de avaliação dos fatos de sua responsabilidade, o que será procedido a seguir.

2.2. Da exclusão da responsabilidade dos Secretários de Estado de Infraestrutura e Logística - Sinfra e da Ordenadora de Despesa da Sinfra.

a) Sr. Marcelo Duarte Monteiro – Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística.

21. Apesar de devidamente notificado para manifestação quanto as irregularidades apontadas no processo e requerido a prorrogação de prazo (Doc. 171838/2016), o **Sr. Marcelo Duarte Monteiro não apresentou defesa das irregularidades sob sua responsabilidade**, encaminhando apenas os documentos relativos à “Adequação de Projeto Executivo em fase de Obras” e “Termo Aditivo” de valor.



b) Marciane Prevedello Curvo – Secretária Adjunta e Ordenadora de Despesas da Sinfra

22. Em linhas gerais, a **responsável apresentou uma defesa** para todas as irregularidades a ela atribuída, na qual argumenta que prevalece o entendimento da responsabilidade subjetiva, principalmente, nos casos de irregularidades com origem em equívocos cometidos por terceiros na execução dos contratos.

23. Esclarece que no entendimento já manifestado por este Tribunal¹, há distinção da responsabilidade entre o fiscal do contrato e os ordenadores de despesas. Em linhas gerais, aduz que a responsabilidade do ordenador de despesas pressupõem o exame da culpabilidade e do nexo de causalidade entre a ocorrência da falta e a conduta irregular.

24. Isso porque no julgamento apresentado, o Relator distingue a designação da delegação de funções, afirmando pela impossibilidade de responsabilizar os gestores pelo fato da atribuição de fiscalização das obras não ser de sua competência e, até prova em contrário, não possuíam o conhecimento técnico necessário para fiscalizar, sendo sua atuação pautada em serviços que se apresentavam devidamente atestados por servidor formalmente nomeado para tal.

25. Ademais, alega que diante da alteração ocorrida no art. 189, § 3º do Regimento do TCE/MT, a responsabilização objetiva dos superiores hierárquicos não poderão mais servir de orientação, devendo ser indicados os elementos norteadores da responsabilização, como a conduta tida por irregular e o nexo de causalidade.

26. Após análise dos argumentos apresentados, a **equipe de auditoria** entendeu por manter a responsabilidade da Sra. Marciane Pervedello Curvo uma vez que o fato da fiscalização da obra não ser de atribuição da defendente não afasta ou minimiza a responsabilidade.

¹ Processo nº 8117/2013. Tomada de Contas Especial. Acórdão 603/2016.



27. Esclarece que é dever do ordenador de despesas verificar a legalidade e a legitimidade da despesa pública, conforme entendimento do TCU, e que acerca das competências técnicas que seriam exigidas do gestor para avaliar sua culpabilidade, a responsável é graduada em engenharia civil motivo que deverá ser considerado para a fixação de multas, consoante art. 77 da Lei Orgânica do TCE/MT.

28. Quanto as alegações de indicação dos elementos norteadores da responsabilização previstos na Resolução Normativa nº 30/2016, a Secex esclarece que a conduta, o nexos de causalidade e a culpabilidade foram identificados no relatório preliminar, revestida na autorização do pagamento da despesas sem que houvesse a efetiva prestação do serviço (transporte de material da Jazida Santa Marta até a obra).

c) Cinésio Nunes de Oliveira – ex-Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística.

29. Apresentada única defesa para todas as irregularidades apontadas ao Sr. Cinésio Nunes de Oliveira, o responsável consignou que sua ação foi apenas autorizar o pagamento dos valores regularmente atestados pelo fiscal da obra, não tendo condições de conferir cada planilha, tarefa esta desempenhada por servidor especialmente designado para o acompanhamento da obra.

30. Esclarece que diante das questões de engenharia, sua formação de economista o coloca como “homem médio” e que no desempenho de suas funções estratégicas institucionais e administrativas, não se pode exigir que acompanhe minuciosamente cada detalhe da atividade do órgão, como a elaboração de orçamento, acompanhamento e elaboração de medições, montagem de procedimento licitatório.

31. Ainda, aduz que nos termos do entendimento do TCU, é impossível ao gestor rever ou fiscalizar todos os atos que acontecem em



determinado órgão ou ente federativo, não podendo o gestor ser punido por informações prestadas por terceiros.

32. Por fim, argumenta que esgotadas todas as instâncias de defesa, e prevalecendo a devolução de valores a empresa possui saldo suficiente para compensação, podendo ser dispensada a incidência de juros de mora sobre o débito, de modo que o crédito e o débito estejam sob os mesmos critérios de atualização, conforme manifestado no Acórdão 1181/2003 do TCU.

33. Após análise dos argumentos apresentados, a **equipe de auditoria** entendeu por manter a responsabilidade do Sr. Cinésio Nunes de Oliveira uma vez que o fato da fiscalização da obra não ser de atribuição do ordenador de despesas não afasta ou minimiza a responsabilidade, bem como que é dever do ordenador de despesas verificar a legalidade e a legitimidade da despesa pública, conforme entendimento do TCU.

34. Reforça a tese argumentando que na condição de gestor máximo esperava-se a adoção das medidas necessárias para que o pagamento realizado correspondesse ao serviço executado, eis que é dever do ordenador de despesas verificar a legalidade e a legitimidade dos documentos geradores da despesa, conforme já reiterado pelo TCU.

35. Esclarece a Secex que quanto a uma possível compensação e condições de correção monetária mencionada pela defesa, a forma de quitação do débito imputado caberá ao Poder Executivo, observada a legalidade e a discricionariedade dos atos.

d) Manifestação do Ministério Público de Contas

36. Em que pese a conclusão da equipe de instrução quanto a permanência da responsabilidade dos gestores e ex-gestor, o **Ministério Público de Contas manifesta-se de forma diversa** pelas razões que passa a expor.



37. De fato. Diante da ocorrência da irregularidade na execução contratual e dos fundamentos apresentados pela defesa, em especial a decisão deste Tribunal de Contas, o caso em questão motivou melhor análise quanto à responsabilidade do gestor por culpa *in eligendo* ou *in vigilando* frente a ausência de delegação de suas atribuições.

38. Isso porque, verifica-se que há divergência na responsabilização do gestor quando diante do cometimento de irregularidades ocorridas sob a delegação de competência de suas atribuições ou sob a designação para o exercício de atribuições próprias dos servidores.

39. Em verdade, constato que a delegação de competência exige que a atribuição original esteja inserida no rol de competências da autoridade delegante (gestor), a qual será direcionada ao servidor subordinado para o desempenho de determinada atribuição, fato este que não exime o agente delegante da responsabilidade pelo atos cometidos a quem se atribuiu a competência. Em outras palavras, o gestor não se afastará da responsabilidade de fiscalizar e revisar os atos praticados por seus subordinados, devendo adotar todas as medidas necessárias para se evitar a ocorrência de prejuízos ao erário no momento de realizar as atribuições.

40. Diversamente da delegação, a análise que se faz no instituto da designação para o exercício de uma função é de que a atribuição a ser exercida, apesar de inserida no exercício do poder dever da Administração, não se mostra de competência da autoridade máxima. É neste contexto que se insere a responsabilidade pela fiscalização dos contratos, uma vez que a fiscalização contratual não se insere no rol de competências específicas do gestor sendo esta uma função a ser exercida por aquele especialmente designado por possuir conhecimento necessário sobre o objeto a ser contratado.

41. Partindo desses conceitos, a análise do caso em questão diverge do posicionamento adotado quando verificado que o servidor designado para fiscalizar a execução do contrato apresentou documentos atestando a execução



dos serviços, função esta que se insere na responsabilidade daquele especialmente incumbido de acompanhar a execução dos serviços contratados.

42. É nesse contexto que se observa que a autorização da despesa, atribuição inerente à função do gestor, foi realizada com base em documentos elaborados por aquele servidor designado para a função de fiscalizar a execução do contrato nº 181/2013, não havendo postura diversa a ser adotada, senão autorizar o pagamento pelos serviços efetivamente realizados diante das informações que deram suporte para o pagamento dos serviços realizados.

43. Entendimento diverso seria compreender que seria de responsabilidade da Autoridade do órgão a fiscalização de todas as obras realizadas, fato este que tornaria impossível a gestão de qualquer órgão da Administração ainda mais se considerarmos que a execução de obras e serviços de engenharia é atividade fim da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística.

44. Por fim, verificando o afastamento da responsabilidade objetiva do gestor e a necessidade de individualizar a conduta de cada agente, fica demonstrado o afastamento do nexo de causalidade entre os serviços não executados e os pagamentos realizados, ante a responsabilidade do fiscal do contrato pelo acompanhamento e fiscalização da obra relativa ao Contrato nº 181/2013.

45. Do exposto, diante da ausência de delegação dos atos de competência da autoridade do órgão e da responsabilidade do servidor designado pela fiscalização do contrato, o **Ministério Público de Contas** manifesta-se pelo **afastamento da responsabilidade** do **Sr. Marcelo Duarte Monteiro**, Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística, **Sra. Marciane Prevedello Curvo**, Ordenadora de Despesa da Sinfra, e **Sr. Cinésio Nunes de Oliveira**, ex-Secretário de Estado de Infraestrutura e Logística, bem como pela consequente responsabilidade em **restituir aos cofres públicos**.



2.2. Das Irregularidades do procedimento licitatório

GB_13. Licitação a classificar_13. Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios (Lei nº 8.666/1993; Lei nº 10.520/2002; legislação específica do ente).

Restrição ao caráter competitivo do certame devido às impropriedades nas cláusulas de visita ao local da obra.

47. Conforme relatado pela unidade instrutiva, a presente irregularidade refere-se à presença de cláusula que prevê as empresas interessadas a obrigatoriedade de agendar visita coletiva ao local da obra, com datas estipuladas, para posterior aquisição do atestado de visita técnica (achado 1), conforme item 6.1, 6.2 e 6.5 do Edital.

6.1 – As empresas interessadas, por intermédio de pelo menos um de seus Responsáveis Técnicos, do quadro permanente da empresa, **deverão procurar a Superintendência de Obras de Transportes da SETPU, para agendar a visita ao local das obras objeto da licitação, para efetuar a visita técnica coletiva** dos serviços referidos no item 03, e verificar as condições de execução e peculiaridades inerentes à natureza dos trabalhos.

6.2 – **A visita técnica coletiva será realizada nos dias 17 e 18/04/2013**, e será acompanhada pelo(s) Engenheiro(s) designados pela SETPU, que certificará a visita, expedindo o necessário Atestado de Visita e Informações Técnicas. (...)

6.5 - A Superintendência de Obras de Transportes/SETPU emitirá “Atestado de Visita Técnica”, para cada licitante que realizou a visita. Os Atestados de Visita Técnica estarão a disposição das empresas a partir do segundo dia útil após a realização da Visita, na sede da SETPU. **(grifos nossos)**

48. Em defesa apresentada pelo único responsável, **Sr. Cinésio Nunes de Oliveira**, ex-Secretário de Estado da Sinfra/MT, alega que não houve óbice a competitividade do certame, uma vez que seis de oito empresas restaram habilitadas. Ainda, fundado em jurisprudência do TCU, a defesa reforça a necessidade da visita técnica para se evitar futuros aditivos e contratemplos ao processo.

49. Em análise da defesa apresentada, a **equipe de auditoria** concluiu que não restou afastada a responsabilidade do Sr. Cinésio Nunes de Oliveira,



fundamentando, principalmente na Súmula 18 do TCE/MT em que dispõem ser a exigência de visita técnica como condição para habilitação, restritiva à competitividade do certame.

50. Ainda, fundamenta que a exigência de realização de visitas técnicas somente é amparada quando as peculiaridades do objeto a justifiquem, situação não verificada na obra de duplicação e ampliação da rodovia MT-251.

51. Em que pese as considerações trazidas pela defesa, o **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento exposto pela equipe de auditores, entende pela **permanência da irregularidade, eis que tal cláusula se afigura como imposição demasiada que restringe, de plano, o caráter competitivo do certame.**

52. Muito embora o art. 30, III, da Lei de Licitações autorize, como requisito de qualificação técnica, a comprovação de que tomou conhecimento de todas as informações e das condições locais para o cumprimento das obrigações objeto da licitação, a exigência da visita pelos licitantes somente se mostra obrigatória quando as condições do local ou objeto não puderem ser expressas de modo detalhado e específico no instrumento convocatório. Isso porque a realização de visita técnica limitará o universo de competidores, quando acarretar ônus excessivo aos interessados no certame.

53. Mais grave ainda se mostra a exigência de visita coletiva com data fixada para sua realização, como é o caso dos autos, pois possibilita o conhecimento dos concorrentes, propiciando a formação de possíveis conluíus.

Nessa ótica, existem entendimentos no TCU e TCE acerca da possibilidade da Administração se utilizar de mecanismos de substituição ao comparecimento no local onde será executado o objeto, como o caso da emissão de declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades do local:

Acórdão 1.842/2013 - TCU – Plenário: Mesmo nas situações em que a avaliação prévia do local de execução se configura indispensável, 'o edital de licitação deve prever a possibilidade de substituição da



vistoria por declaração formal assinada pelo responsável técnico acerca do conhecimento pleno das condições e peculiaridades da obra’.

Súmula nº 18 – TCE/MT: A exigência de visita técnica como condição para habilitação em processos licitatórios, em regra, restringe a competitividade do certame, podendo ser admitida somente nas situações em que a complexidade ou natureza do objeto licitado a justificar, sendo suficiente, para os demais casos, a simples declaração do licitante de que tem pleno conhecimento das condições e do local em que ocorrerá a execução do objeto.

54. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas**, acompanhando o entendimento da unidade instrutiva, opina pela **aplicação de multa** ao **Sr. Cinésio Nunes de Oliveira**, dada a presença de cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame, com fundamento nos arts. 286, inciso II do RI/TCE-MT e 2º, inciso II da Resolução Normativa nº 17/2016.

2) JB03. Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73, da Lei nº 8.666/1993).
Apropriação indevida da Distância Média de Transporte (DMT) para transporte de aterro para terraplenagem e bota-fora (achado 2)

55. Aponta a equipe de auditoria que a Jazida Santa Marta, local indicado para retirada de material para aterro e local de bota-fora, não apresentava indícios de exploração dessas finalidades. E, ao contrário, verificou que o material de aterro foi retirado das laterais da pista para execução do serviço de terraplanagem, devido a diferença de nível observada nas proximidades das árvores, do muro e do local onde está instalado o depósito de materiais (Achado 2), conforme registro fotográfico:



Fonte: Relatório técnico preliminar – Doc. 148426/2016 – pág. 19

56. Verificou-se, também, que o material de baixa capacidade de suporte retirado da pista era utilizado como reposição/substituição ao aterro removido, concluindo que tais locais também serviram de bota-fora:



Fonte: Relatório técnico preliminar – Doc. 148426/2016 – pág. 16

57. Em vistoria realizada, a equipe de auditoria mensurou que a distância média de transporte (DMT) entre a pista e os locais de retirada de material de aterro e entre a pista e o bota-fora é de 1.100 metros, distância esta diversa da indicada na 9ª e 10ª medição que foi de 10,7 km.

58. Diante de tal constatação, a equipe de instrução concluiu que até a 10ª medição a distância de transporte de material de aterro e bota-fora foi medida de forma equivocada a maior, como sendo na Jazia Santa Marta, conforme indicado no projeto básico. Tal fato caracterizou liquidação irregular da despesa, uma vez que o regime de execução é empreitada por preços unitários e o critério de medição para o serviço baseia-se na distância de transporte efetivamente realizada.



59. De forma a detalhar o apontamento, a Secex apresenta as memórias de cálculo para cada item de serviço de terraplanagem, relacionado a DMT, com vistas a apurar os valores a serem corrigidos até a 10ª medição.

Item 01. Escavação, carga e transporte de material de 1ª cat DMT 3000 a 5000 c/e	
Descrição	Valor a ser reajustado
Até a 10ª medição foram apropriados serviços de “escavação, carga e transporte de mat. de 1ª cat DMT 3000 a 5000 c/e”, entretanto a distância média de transporte (DMT) identificada na obra corresponde ao serviço de “escavação, carga e transporte de mat. de 1ª cat DMT 1000 a 1200 c/e”.	R\$ 718.825,94
Item 02: Transporte local em rodovia pavimentada vinculado ao serviço de escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria	
Descrição	Valor a ser reajustado
O serviço referente ao item “escavação, carga e transporte de mat. de 1ª cat DMT 1000 a 1200 c/e” já contempla DMT compatível com a executada na obra. Assim, os valores de transporte local em rodovia pavimentada medidos adicionalmente ao transporte já remunerado pelo serviço de “escavação, carga e transporte de mat. de 1ª cat” são indevidos devem ser ajustados.	R\$ 477.855,70
Item 03: Transporte local em rodovia não pavimentada vinculado ao serviço de escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria	
Descrição	Valor a ser reajustado
O serviço referente ao item “escavação, carga e transporte de mat. de 1ª cat DMT 1000 a 1200 c/e” já contempla DMT compatível com a executada na obra. Assim, os valores de transporte local em rodovia não pavimentada medidos adicionalmente ao transporte já remunerado pelo serviço de “escavação, carga e transporte de mat. de 1ª cat” são indevidos.	R\$ 166.152,86
Item 04: Transporte local em rodovia pavimentada vinculado ao serviço de Remoção mecanizada de material de baixa capacidade de suporte	
Descrição	Valor a ser reajustado
Essas medições consideraram distâncias de até 10,7 km, que é a mesma distância de rodovia pavimentada indicada em projeto até a Jazida Santa Marta. Assim, ao considerar equivocadamente essas distâncias, o quantitativo referente ao serviço “Transporte local em rodovia pavimentada”, código 5 S 09 002 07, foi apropriado em quantidades superiores às devidas.	R\$ 238.258,14
Item 05: Transporte local em rodovia não pavimentada vinculado ao serviço de Remoção mecanizada de material de baixa capacidade de suporte	
Descrição	Valor a ser reajustado
Essa medição considera a distância de 1,40 km, que é a mesma distância de rodovia não pavimentada indicada em projeto até a Jazida Santa Marta. Entretanto as adequações realizadas no item 04 referente ao “Transporte	R\$ 88,45



local em rodovia pavimentada" já contemplam a DMT compatível com a executada na obra.	
Item 06: Transporte local em rodovia pavimentada vinculado ao serviço de escavação e carga de material de jazida (inclusive indenização de jazida)	
Descrição	Valor a ser reajustado
Essa medição considerara a distância de 9,3 km, que é a mesma distância de rodovia pavimentada indicada em projeto até a Jazida Santa Marta. Assim, ao considerar equivocadamente essa distância, o quantitativo referente ao serviço "Transporte local em rodovia pavimentada", código 5 S 09 002 07, foi apropriado em quantidades superiores às devidas.	R\$ 561,27
Item 07: Transporte local em rodovia não pavimentada vinculado ao serviço de escavação e carga de material de jazida (inclusive indenização de jazida)	
Descrição	Valor a ser reajustado
Essa medição considera a distância de 1,40 km, que é a mesma distância de rodovia não pavimentada indicada em projeto até a Jazida Santa Marta. Entretanto as adequações realizadas no item 06 referente ao "Transporte local em rodovia pavimentada" já contemplam a DMT compatível com a executada na obra.	R\$ 125,19
Valor total pago sem a regular liquidação	R\$ 1.601.867,55

Fonte: Informações retiradas do relatório técnico preliminar – pág. 24/33

Responsável: Empresa Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda e Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho, Fiscal do Contrato.

60. Em que pese a **defesa da empresa contratada e do fiscal do contrato** tenham sido apresentadas individualmente, ambas são semelhantes em suas alegações, motivo pelo qual serão analisadas em conjunto.

61. Informam que no projeto o volume de escavações destinadas à compensação longitudinal era de 30.793,942 m³ e que na revisão do projeto o volume foi alterado para 23.247,765 m³ de material a ser escavado e aproveitado para compactação de aterro ao longo do trecho, sendo este volume movimentado na data da visita dos analistas.

62. Embora de baixo suporte estruturante para camadas de aterro da pista de rolamento, satisfaz as condições necessárias para suporte estrutural da calçada, além de utilizado para preenchimento dos vazios do canteiro central.



63. Aduzem que o material será objeto de medição nas próximas medições e que a jazida não havia sido utilizada porque a licença de operação estava vencida desde 06/10/2013¹. Assim, foi utilizada a área apresentada aos analistas (Jazida L. A Lemos Cascalheira ME) por se tratar de solução mais viável e regularmente licenciada, a qual foi comunicada sua utilização à SINFRA desde 18/12/2015², restando a contratada aguardar a revisão de projetos que contemplasse a ocorrência, fato este que não ocorreu. Afirma, ainda, que a jazida utilizada localizava-se mais distante do que a jazida do projeto.

64. Afirma que por exigência da fiscalização, as medições foram elaboradas conforme o projeto até que fosse oficializada sua revisão, e assim, ajustados os parâmetros de medição, situação essa que penalizou a empresa pois o valor real da medição de transporte seria 39,75% maior que o concedido.

65. Contestando os argumentos das defesas, **a equipe de auditoria** afirma que o material movimentado à época não tem relação com o volume de 23.247,765 m³, pois este seria decorrente de compensações longitudinais, ou seja, movimentação de terra em que o material retirado de cortes da própria rodovia é aproveitado nas seções de aterro da rodovia.

66. Reforça os indícios já apresentados no relatório preliminar quanto a diferença de nível na proximidade das árvores, muro e depósito da obra, bem como a exploração das laterias das pistas como locais de retirada de material de aterro e de deposição de material de baixa capacidade (bota-fora), evidenciando que a distância média de transporte executada era menor do que a considerada nas medições dos serviços.

67. Consignou a Secex que os responsáveis tinham consciência da apropriação indevida da DMT, uma vez que até a 10ª medição mediu-se a movimentação de material como sendo oriunda da Jazida Santa Marta, diversamente do alegado pela própria defesa que justifica a utilização de outra jazida, devido ao vencimento da licença de operação da Jazida Santa Marta.

¹ Licença Vencida – Doc. 174703/2016 – pág. 12

² Esclarecimentos – Doc. 174703/2016 – pág. 16/22



68. Refutando os argumentos apresentados pela defesa o **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento proferido pela Secex, entende pela **permanência da irregularidade** apontada e a consequente responsabilização da empresa contratada Encomind Engenharia Comércio e Indústria, bem como do Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho, fiscal do contrato.

69. A presente irregularidade refere-se à utilização de aterro das laterais da pista para execução do serviço de terraplanagem, dispensando a utilização da Jazida Santa Marta, e apropriando-se do serviço de transporte, o qual foi medido em termos superiores ao efetivamente executado pela contratada, uma vez que não houve a utilização da Jazida indicada para extração de materiais e bota fora.

70. Embora a defesa reconheça que a Jazida Santa Marta não tenha sido utilizada por questões ambientais (licença de operação vencida¹) e que outra Jazida mais distante tenha servido para extração de materiais para aterro e bota fora, a análise da equipe de auditoria demonstrou, a partir de evidências fotográficas, que houve a exploração das laterais da pista para o serviço no qual haveria de se percorrer uma distância de transporte de 10,7 km, distância esta coincidente com o local da Jazida Santa Marta, conforme indicado no projeto.

71. Reforça realização de medição indevida a alegação da contratada de que por exigência da fiscalização as medições contemplariam a distância contida no projeto, cujos valores seriam posteriormente ajustados na revisão da DMT, ajuste esse não verificado pela equipe de auditora.

72. Ao analisar todas as irregularidades presentes nesse processo, surge a nítida impressão de que foi aplicada à presente contratação o regime de empreitada por preço global em detrimento a execução por preço unitário, conforme constante do Edital e instrumento contratual.

73. Isso porque, enquanto na execução por preço global a Administração contrata a execução da obra por preço certo e total e, em regra, a

1



liquidação de despesas não envolve, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária (Acórdão 1.977/2013-Plenário/TCU), na execução por preço unitário a Administração contrata a execução da obra por preço certo de unidades determinadas, ou seja, o preço é ajustado por unidades, havendo a necessidade de verificar os quantitativos executados de forma detalhada, o que vincula a remuneração do contratado às quantidades de serviço efetivamente executadas (Acórdão nº 1516-Plenário/TCU).

74. Assim, denota-se da presente irregularidade que se primou pelo pagamento e recebimento de quantia líquida e certa prevista na planilha de preços do contrato, independentemente da execução dos serviços contratados, configurando ilegalidade causadora de prejuízo à Administração, conforme entendimento majoritário proferido pelo TCU:

Nas **empreitadas por preço unitário**, os pagamentos por itens ou serviços em quantitativo superior ao previsto no projeto básico evidenciam deficiências do projeto de engenharia, mas não configuram necessariamente prejuízo à Administração, uma vez que **a caracterização de débito nessa modalidade de empreitada depende da verificação de pagamentos realizados por serviços não executados ou desnecessários**. (Acórdão nº 1607/2015-Plenário-TCU)

9.2.3. a contratação sob o regime de preços unitários vincula a remuneração do contratado às quantidades de serviço efetivamente executadas, conforme disposto no art. 6º, inciso VIII, alínea "b", c/c o art. 65, todos da Lei 8.666/1993; (Acórdão nº 1.516/2013-Plenário – TCU) (grifos nossos)

75. Sobre este ponto, é notório o entendimento de que ao fiscal do contrato somente é lícito atestar os serviços efetivamente executado sob pena de configurar, para a Administração Pública, grave prejuízo ao erário veemente combatido no pelos órgãos de controle externo.

76. De outro norte, constata-se da defesa apresentada que era de conhecimento da contratada a inexecução de diversos serviços que foram pagos,



sempre atrelados fielmente ao disposto na planilha de preços, situação esta que configura, para a construtora contratada, enriquecimento ilícito.

77. Diante do exposto e em consonância com o entendimento da equipe de auditoria, o **Ministério Público de Contas** conclui pelo pagamento ilegal diante dos serviços não executados, devendo a empresa contratada **Encomind Engenharia Comércio e Indústria** e o **Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho**, fiscal do Contrato, **restituir aos cofres públicos**, solidariamente com os demais responsáveis, os valores pagos indevidamente.

Dos valores a serem ressarcidos pela apropriação indevida da Distância Média de Transporte (DMT) para transporte de aterro para terraplenagem e bota-fora

78. Consoante informação final prestada em relatório de defesa de que até a 10ª medição o montante pago a maior resultou em um dano de **R\$ 1.601.867,55** (um milhão, seiscentos e um mil oitocentos e sessenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos), tais valores deverão ser **restituídos ao erário**, de forma solidária, pelos seguintes responsáveis:

Responsáveis	Medição	Valor
Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda. Zenildo Pinto de Castro Filho	1ª – mar/2016	R\$ 98.937,14
Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda. Zenildo Pinto de Castro Filho	4ª - fev/2016	R\$ 384.143,84
	6ª mar/2016	R\$ 9.593,19
	7ª mar/2016	R\$ 158.708,98
	8ª mai/2016	R\$ 64.348,26
	9ª mai/2016	R\$ 159.451,88
	10ª jun/2016	R\$ 726.684,26

79. Ademais, mostra-se pertinente a **aplicação de multa proporcional ao dano**, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16.



3) JB03. Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73, da Lei nº 8.666/1993).

Apropriação de transporte de natureza comercial como transporte local.

80. Apontou a Secex que na 6ª medição foram apropriados valores referentes ao transporte de 1.845,580 m³ de material pétreo (rachão) por uma distância de 34,10 Km, no valor de R\$ 120.833,810 (cento e vinte mil oitocentos e trinta e três reais e oitocentos e dez centavos), conforme cálculo apresentado:

Cálculo do Volume de remoção													
e bota-fora de solo mole													
e reposição com rachão													
Obra: Duplicação e Ampliação de Capacidade de Rodovia													
Rodovia: MT-251 (Rodovia Emanuel Pinheiro)													
Trecho: Cuiabá - Chapada dos Guimarães													
Sub-trecho: Entr. MT-030 - Trevo Fundação Brasileira													
Referência: 6ª (Sexta) Medição Provisória													
Ordem Serviço nº 074/2015 - 03/11/2015													
Período Medido: 01/01/2016 a 31/01/2016													
Firma: Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda													
Logradouro	Origem do material				Destino do material (Bota-fora)				Reposição com material próprio				
	Estaca Inicial	Estaca Final	Extensão (m)	Quantidade média (m³)	Extensão (m)	Quantidade média (m³)	DHT (km)	Numero de transporte (t.km)	Fator de empol.	Volume Compensado	Densidade (t/m³)	Numero de transporte (t.km)	
Rotatória 2 - ramal 4	7 + 0,00	7 + 0,00	13,000	9,000	1,110	129,870	5,70	1.184,414	1,60	129,870	1,92	34,10	8.502,848
Rotatória 3 - ramal 4	4 + 0,00	9 + 0,00	44,000	1,500	0,700	46,200	5,70	421,344	1,60	46,200	1,92	34,10	3.024,806
Rotatória 2 - ramal 2	7 + 0,00	7 + 0,00	27,000	3,100	0,200	16,740	5,70	152,668	1,60	16,740	1,92	34,10	1.096,001
Rotatória 2 - ramal 2	7 + 0,00	7 + 0,00	32,000	5,200	1,300	216,320	5,70	1.972,838	1,60	216,320	1,92	34,10	14.162,903
Rotatória 3 - ramal 4	0 + 0,00	5 + 0,00	26,000	4,000	1,300	135,200	5,70	1.233,024	1,60	135,200	1,92	34,10	8.851,814
Rotatória 3 - ramal 4	0 + 0,00	0 + 0,00	32,000	4,000	1,200	153,600	5,70	1.400,832	1,60	153,600	1,92	34,10	10.056,499
Rotatória 3 - ramal 4	3 + 0,00	2 + 0,00	11,000	6,000	1,700	112,200	5,70	1.023,264	1,60	112,200	1,92	34,10	7.345,958
Rotatória 3 - ramal 3	8 + 0,00	8 + 0,00	89,000	2,100	1,500	280,350	5,70	2.556,792	1,60	280,350	1,92	34,10	18.355,075
Rotatória 3 - ramal 3	8 + 0,00	8 + 0,00	8,000	6,000	2,500	120,000	5,70	1.094,400	1,60	120,000	1,92	34,10	7.856,640
Rotatória 2 - ramal 3	7 + 0,00	7 + 0,00	8,000	6,000	1,350	64,800	5,70	590,976	1,60	64,800	1,92	34,10	4.242,585
Rotatória 2	0 + 0,00	3 + 0,00	60,000	5,000	0,600	180,000	5,70	1.641,600	1,60	180,000	1,92	34,10	11.794,960
Rotatória 2 - Ramal 4	7 + 0,00	7 + 0,00	20,000	5,200	0,400	41,600	5,70	378,392	1,60	41,600	1,92	34,10	2.723,635
Rotatória 2 - Ramal 4	7 + 0,00	7 + 0,00	10,000	8,000	0,600	48,000	5,70	437,760	1,60	48,000	1,92	34,10	3.142,656
Rotatória 2 - Ramal 4	7 + 0,00	7 + 0,00	12,000	7,000	1,800	151,200	5,70	1.378,944	1,60	151,200	1,92	34,10	9.899,366
Estaca 2=12			12,000	5,000	1,500	90,000	5,70	820,800	1,60	90,000	1,92	34,10	5.892,480
Estaca 3=17			17,000	5,000	0,700	59,500	5,70	542,640	1,60	59,500	1,92	34,10	3.895,584
TOTAL				→		1.845,580		16.831,688					120.833,810

Fonte: Relatório técnico preliminar – Doc. 148426/2016 – pág. 37

81. Ao verificar que a distância de transporte do rachão ultrapassava os limites da obra (3,6 Km), a equipe de auditoria apontou que sua medição deveria ser realizada através do serviço de transporte comercial no valor de R\$ 0,39 por t.km ao invés do serviço de transporte local que conta com preço unitário superior, no valor de R\$ 0,62 por t.km, resultando em um pagamento a maior no montante de R\$ 27.791,78 (vinte e sete mil setecentos e noventa e um reais e setenta e oito centavos) – Achado 3.

Responsável: Empresa Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda



82. Em defesa apresentada, a contratada esclarece que o quantitativo do serviço de enrocamento de pedra jogada – PC e o associado transporte comercial em rodovia pavimentada exauriu-se na 4ª medição, mas no mês da 6ª medição (janeiro) ainda foi executado o volume de 1.845,58 m³ do serviço.

83. Ante a inexistência de saldo de serviço, foi solicitado junto à fiscalização a possibilidade de incluir na medição o transporte do material para o enrocamento não como comercial, tendo em vista o saldo exaurido, mas como transporte local.

84. Demonstrou-se à fiscalização que o transporte comercial não os remunerava pela colocação do material no local de sua aplicação, devido a inadequação do equipamento para acessar os locais, obrigando a descarregar o material no depósito, local plano de fácil acesso, para posterior recarga do material em equipamento adequado até a frente de serviço.

85. Explica que a 6ª medição traz um volume compactado de 1.845,58m³, que pela densidade do material pétreo compactado (1,92) resultaria num peso total de 3.543,51 t. Sendo o material pétreo sempre transportado com sua densidade “solta” de 1,50 t/m³, ao dividir o peso do material pétreo compactado pela sua densidade solta, resulta no volume efetivamente transportado de 2.362,34m³.

86. Em termos financeiros, aduz que o custo da Sinfra para recarga e transporte do material pétreo à 900m seria o produto do preço de R\$ 13,80/m³ pelo volume transportado 2.362,34m³, resultando no valor de R\$ 32.600,29.

87. No caso, foi faturado o valor de R\$ 74.916,96 pelo transporte local da brita, mas teria sido faturado R\$ 79.725,47 caso fosse medido transporte comercial + recarga e transporte à 900m. Então resultou no ônus, na 6ª medição, o valor de R\$ 4.808,51 referente ao retrabalho executado, face à forma da medição do serviço e nas demais medições anteriores alegar ter o justo



direito de receber R\$ 137.770,36 pelo retrabalho referente à recarga e transporte do material para enrocamento.

88. Diante da argumentação apresentada à fiscalização, foi autorizada naquela medição o transporte do enrocamento se dessa na modalidade local.

89. Após análise da defesa apresentada, a **equipe de auditoria** afastou os argumentos da defesa, mantendo a irregularidade e a responsabilidade de todos os responsáveis. Ponto chave das alegações da equipe de auditoria, reside no fato de que na composição dos itens de serviço “Transporte local em rodovia pavimentada” e “Transporte comercial c/ basc 10m³ em rodovia pavimentada”, em ambos é utilizado para transporte do material o “caminhão basculante 2423 k – 10m³ – 15 t (170kw)”, o que contraria a justificativa de que a contratada precisaria de outro equipamento para transporte do material.

90. Afirma ser irregular a realização e medição de serviço não executado sem a formalização de ajuste no contrato por meio de Termo Aditivo, bem como o pagamento sem a devida comprovação da sua necessidade e da sua efetiva execução por ser considerado procedimento de logística da empresa.

91. O **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento proferido pela Secex, manifesta-se pela **permanência da irregularidade apontada**, bem como pela responsabilização da empresa pela irregularidade.

92. Em que pese a empresa contratada tenha conseguido aval da fiscalização para medição de serviços não executados (transporte local ao invés de transporte comercial), mostra-se importante frisar que não foi verificado pela Secex qualquer impedimento para o transporte do material até o local da sua aplicação, fato este reforçado pela constatação de que o serviço seja ele realizado como transporte local ou transporte comercial, preveem a utilização de



caminhão com as mesmas características, o que afasta a alegação trazida pela defesa.




93. Corrobora o entendimento ministerial a contradição entre os argumentos da empresa e do fiscal do contrato, quando este afirma que o ônus do “retrabalho” executado pela empresa para transporte do material até o local de sua utilização não ficou a cargo da Secretaria, conforme será discutido a seguir.

94. No entanto, apesar do pagamento à maior no valor de R\$ 27.791,78 constatado em relatório preliminar, na defesa apresentada a equipe de instrução verificou que na 26ª medição houve o estorno de 120.833,810 t.km do item transporte local em rodovia pavimentada, conforme tabela:

Obra: Duplicação e Ampliação de Capacidade de Rodovia			Contrato n.º		181/2013/00/00-SETPU		Prazo de Execução (dias)		1552		SINFRA
Rodovia: MT-251 (Rodovia Emanuel Pinheiro)			Data Assinatura:		29/07/2013		Prazo Restante (dias)		30		
Trecho: Cuiabá - Chapada dos Guimarães			Publicação:		29/07/2013		Valor Contratual (PI)		31.248.321,46		
Sub-trecho: Entr. MT-010 - Trevo Fundação Bradesco			Processo Original n.º		98944/2013-SETPU		Valor Acum. Medido (PI)		26.382.560,83		
Referência: 26ª (Vigésima sexta) Medição Provisória							Valor Acum. Programado (PI)				
Ordem Reinício Serviço nº 074/2015 - 02/11/2015							Valor Programado Próxima (PI)				
Período desta medição: 01/09/2017 a 30/09/2017			01/08/2013		a		30/09/2017		Firma Encomind Engenharia Ltda		
Código	Discriminação	Un.	Quantidade de Contrato	Nesta medição	Medição anterior	Quant. medida acumulada	Preço unitário (R\$)	Valor acumulado (R\$)	% exec.		
5.509.002.07	Transporte local em rodov. pavimentada	t.km	3.373.259,399	120.833,810	3.373.259,399	3.152.425,589	0,62	1.954.503,86	96,31		
5.509.001.07	Transporte local em rodov. não pavimentada	t.km	523.573,489	167.848,317	355.925,172	523.573,489	0,81	424.094,52	100,00		
MS80	Indenização de jato - empréstimo	m³	223.514,796	27.335,827	196.178,969	223.514,796	2,35	520.599,82	100,00		
5.501.513.01	Compactação de material de "bota-fora"	m³	142.869,424		142.869,424	142.869,424	2,21	315.741,42	100,00		
5.501.511.00	Compactação de aterro x 100 % do prator normal	m³	148.715,258	693,199	148.022,059	148.715,258	3,13	465.478,75	100,00		

Fonte: Relatório de defesa – Doc. 229683/2018 – pág. 88



95. Ainda, observou a equipe de auditoria que na medição do quantitativo total do momento de transporte referente ao volume do serviço de “Enrocamento de pedra jogada –PC” foi apropriado na planilha de medição como Transporte comercial c/ basc. 10 m3 em rodov. Pavimentada, conforme demonstra a Secex:

 		RESUMO DE MEDIÇÃO											
Obra: Duplicação e Ampliação de Capacidade de Rodovia				Contrato n.º				181/2013/00/00-SETPU		Prazo de Execução (dias)			1552
Rodovia: MT-251 (Rodovia Emanuel Pinheiro)				Data Assinatura:				29/07/2013		Prazo Restante (dias)			30
Trecho: Cuiabá - Chapada dos Guimarães				Publicação:				29/07/2013		Valor Contratual (PI)			31.248.321,46
Sub-trecho: Entr. MT-010 - Trevo Fundação Bradesco				Processo Original n.º				98944/2013-SETPU		Valor Acum. Medido (PI)			26.382.560,83
Referência: 26ª (Vigésima sexta) Medição Provisória										Valor Acum. Programado (PI)			
Ordem Reinício Serviço nº 074/2015 - 02/11/2015										Valor Programado Próxima (PI)			
Período desta medição: 01/09/2017 a 30/09/2017										Firma: Encomind Engenharia Ltda			
Código		Discriminação		Un.	Quantidade de Contrato	Nesta medição	Medição anterior	Quant. medida acumulada	Preço unitário (R\$)	Valor acumulado (R\$)	% exec.		
5.505.300.52	Enrocamento de pedra jogada - PC		m³	7.800,000		7.799,500	7.799,500	7.799,500	58,21	454.008,89	99,99		
5.501.511.52	Colchão drenante com rachão - PC		m³	8.043,600		8.035,060	8.035,060	8.035,060	70,33	564.754,11	99,83		
5.509.001.91	Transporte comercial c/ basc. 10 m³ em rodov. pavimentada		t.km	1.055.364,008	(2.343,670)	1.054.628,608	1.029.684,938	1.029.684,938	0,99	401.577,12	97,55		

Ministério Público

Rua Conselheiro

Telefone: (65)

 		Medição Revisora → Conforme orientação constante no Relatório Técnico RTG0141346317 de Outubro/2017 → Análise "Achados de Auditoria TCE-MT"													
Obra: Duplicação e ampliação de capacidade de rodovia				Rodovia: MT-251 (Rod. Emanuel Pinheiro)				Referência: 26ª Medição Provisória				Período Medido: 01/09/17 a 30/09/17			
Trecho: Cuiabá - Chapada dos Guimarães															
Sub-trecho: Entr. MT-010 - Trevo Fundação Bradesco															
Código	Tarefa ou serviço	Material	Quant. trabalho	Un.	Peso à transportar (t)	DMT (km)	Momento de transporte (t.km)								
5.505.300.52	Enrocamento de pedra jogada - PC	Rachão	7.799,500	m³	11.699,250	34,700	105.963,973								



Fonte: Relatório de defesa – Doc. 229683/2018 – pág. 89

96. Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas** conclui pelo afastamento do dano ao erário e pela manutenção da irregularidade de pagamento por serviços não executados, cabendo à empresa contratada, Encomind Engenharia Comércio e Indústria, a **aplicação de multa**, com fundamento nos arts. 286, inciso II do RI/TCE-MT e 2º, inciso II da Resolução Normativa nº 17/2016.

Responsável: Zenildo Pinto de Castro Filho (Fiscal da obra)

97. Em síntese, a defesa alega que os equipamentos de transporte comercial são robustos e incapazes de fazer a descarga do material diretamente no local de aplicação. Dessa forma, o transporte comercial descarregava o material em uma área central e havia o recarregamento do material em equipamento de transporte de menor dimensão que descarregava no local pretendido, sendo que este recarregamento não estava contemplado na planilha de preços, não ficando a cargo da Secretaria de Infraestrutura.

98. Em sede de relatório técnico de defesa, a **Secex** manteve a responsabilidade do fiscal do contrato, pelos mesmos fundamentos expostos na análise da defesa da empresa contratada, inovando somente quanto a contradição existente entre as defesas da empresa e da fiscalização contratual, uma vez que foi afirmado que houve aval da fiscalização para medição do serviço como transporte local e, do outro lado, afirmação do fiscal de que o “retrabalho” não ficou a cargo da Administração.

99. Nos mesmos termos da **manifestação ministerial já proferida** quando da análise da empresa contratada, não foi verificado pela Secex qualquer impedimento para o transporte do material até o local da sua aplicação, fato este reforçado pela constatação de que o serviço seja ele realizado como transporte local ou transporte comercial, preveem a utilização de caminhão com as mesmas características, o que afasta a alegação trazida pela defesa.



100. No entanto, considerando a verificação da equipe de auditoria de que houve compensação na 26ª medição, o **Ministério Público de Contas** conclui pelo afastamento do dano ao erário e pela **manutenção da irregularidade** de pagamento por serviços não executados, cabendo ao **Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho**, fiscal do contrato, a **aplicação de multa**, com fundamento nos arts. 286, inciso II do RI/TCE-MT e 2º, inciso II da Resolução Normativa nº 17/2016.

4) JB03. Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73, da Lei nº 8.666/1993).

Adoção de valor de densidade de material pétreo (rachão) incompatível com o indicado no sistema referencial de preços da Sinfra

101. Sobre o mesmo material, serviço e medição, apontou a Secex que para a cálculo do momento de transporte utilizou-se como “densidade” do material o valor de 1,92 t/m³ quando pelo sistema referencial de preços da Sinfra o valor indicado seria de 1,5 t/m³, conforme planilha relacionada:

Cálculo do Volume de remoção									
e bota-fora de solo mole									
e reposição com rachão									
Firma: Economiz Engenharia Comércio e Indústria Ltda									
Período Medição: 01/01/2016 a 31/03/2016									
Lapsores	Echete			Destino do material			Destino do material (bota-fora)		
	kg/m³	Fixo	Lido	Então (m)	Longa média (m)	Então (m³/m)	Então (m)	DMT (km)	Monetário (km)
Rotatória 2 - ramal 4	7	0,00	7	0,00	110	128,870	5,70	1194,44	1,80
Rotatória 3 - ramal 4	4	0,00	4	0,00	110	48,200	5,70	421,344	1,80
Rotatória 2 - ramal 2	7	0,00	7	0,00	110	16,740	5,70	152,888	1,80
Rotatória 2 - ramal 2	7	0,00	7	0,00	110	216,320	5,70	1,972,839	1,80
Rotatória 3 - ramal 4	0	0,00	5	0,00	110	125,200	5,70	1,233,024	1,80
Rotatória 3 - ramal 4	0	0,00	0	0,00	110	153,600	5,70	1,400,832	1,80
Rotatória 3 - ramal 4	0	0,00	2	0,00	110	12,200	5,70	1,023,264	1,80
Rotatória 3 - ramal 3	0	0,00	0	0,00	110	280,350	5,70	2,556,792	1,80
Rotatória 3 - ramal 3	0	0,00	0	0,00	110	120,000	5,70	1,094,400	1,80
Rotatória 2 - ramal 3	0	0,00	7	0,00	110	64,000	5,70	590,676	1,80
Rotatória 2	0	0,00	3	0,00	110	150,000	5,70	1,341,000	1,80
Rotatória 2 - Ramal 4	7	0,00	7	0,00	110	11,500	5,70	379,352	1,80
Rotatória 2 - Ramal 4	7	0,00	7	0,00	110	11,500	5,70	379,352	1,80
Prod. Equip.: 1,000 m3									
2 S 05 300 52 Enrocamento de pedra jogada - PC									
A Equipamento									
E404 Caminhão Basculante 2423 K - 10 m3 - 15 t (170 kw)									
Quant. Operativa Improdutiva									
0,01 1,00 0,00									
Custo Operacional									
129,30 20,52									
Custo Horário de Equipamentos									
1,29									
B Mão de Obra									
T501 Encarregado de turma									
0,1000									
21,16									
T701 Servente									
2,0000									
10,90									
Custo Horário da Mão-de-Obra									
23,91									
Adc. M.O - Ferramentas (20,51 %)									
4,90									
Custo Horário de Execução									
30,10									
Custo Unitário de Execução									
30,10									
D Outras Atividades									
1 A 01 155 51 Pedra-de-Mão ou Rachão Comercial									
Quant. Unidade Preço UnitárioCusto Unitário									
1,0000 m3 28,60									
Custo Total das Atividades									
28,60									
F Transporte de Outras Atividades									
Quant/ Unid de Serv. DMT (Km) Pr. UnitCusto Unitário									
1,5000 t / m3 1,000 0,000 0,00 0,00									
1 A 01 155 51 - Pedra-de-Mão ou Rachão Comercial									
1,5000 t / m3 1,000 0,000 0,00 0,00									
Custo Total de Transporte das Atividades									
0,00									



Fonte: Relatório técnico preliminar – Doc. 148426/2016 – pág. 37

102. Demonstra a Secex, relatório preliminar, que a liquidação irregular da despesa resultou em pagamento a maior no montante de R\$ 10.308,63 (dez mil trezentos e oito reais e sessenta e três centavos).

103. No entanto, na 26ª medição foi realizado um ajuste da densidade de rachão de 1,92t/m³ para 1,5t/m³ referente ao volume total de 7.799,50m³ para o “enrocamento de pedra jogada – PC”, promovendo o estorno de 24.943,67 t.km relativo ao item de transporte comercial em rodovia pavimentada, não sendo suficiente para afastar todo o valor pago a maior, uma vez ainda deveriam ser suprimidos 88.726,24t.km, correspondente a R\$ 34.603,23, conforme demonstrado:

5 S 09 002 91	volume (m³) (a)	densidade (t/m³) (b)	DMT (km) (c)	Momento de transporte (t.km) (a x b x c)
Medido (A)	7.799,50	1,92	34,7	519.633,89

5 S 09 002 91	volume (m³) (a)	densidade (t/m³) (b)	DMT (km) (c)	Momento de transporte (t.km) (a x b x c)
Devido (B)	7.799,50	1,5	34,7	405.963,98

Transporte comercial c/ bac. 10 m³ em rod. Pavimentada	Momento de transporte (t.km)
Total do ajuste necessário a estornar (C = A - B)	113.669,91
Quantitativo estornado na 26ª medição (D)	24.943,67
Quantitativo a estornar (C - D)	88.726,24

Quantidade	Preço unitário	Valor a restituir (R\$)
88.726,24	0,39	34.603,23

Fonte: Relatório de defesa – Doc. 229683/2018 – pág. 112

Responsável: Empresa Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda

104. Na defesa apresentada, a contratada informa que conforme menciona a Secex, o sistema de preços da Sinfra é referencial, podendo ser acolhida as especificidades de cada projeto em particular, o que ocorre no presente caso.



105. Aduz a responsável que embora o serviço indique “pedra jogada” este com densidade de $1,50\text{t/m}^3$, o serviço é executado adensando-se o corpo pétreo pela ação dos tratores de esteira, no espalhamento, e posteriormente pelas passadas dos rolos compactadores, elevando a densidade para “compactada” - $1,92\text{t/m}^3$, conforme ensaios de compactação encaminhados.

106. Contestando os argumentos da defesa, a **equipe de auditoria** esclarece que o ensaio apresentado para determinação da densidade, através do método do frasco de areia, não é compatível com o material rachão, como explica a norma técnica DNER ME 092/94.

107. Ainda, justifica que em obra semelhante ocorrida na restauração e duplicação da Avenida Arquimedes Pereira Lima foi utilizado o material pétreo com finalidade idêntica e densidade de $1,5\text{t/m}^3$ no cálculo do momento do transporte.

108. Pois bem, em consonância com o entendimento manifestado pela equipe de auditoria o **Ministério Público de Contas** mantém o apontamento e a responsabilidade da empresa contratada na ocorrência do dano ao erário uma vez que os ensaios apresentados pela defesa utilizando-se o método do frasco de areia é incompatível com o material utilizado na obra (rachão).

109. De outro norte, demonstrou ser plenamente viável a utilização da densidade de $1,5\text{ t/m}^3$ na execução da obra, haja vista que em obra semelhante utilizou-se do mesmo material (rachão) com a densidade no momento do transporte de $1,5\text{ t/m}^3$.

110. Desse modo e em consonância com o entendimento da Secex, o **Ministério Público de Contas** conclui pelo pagamento ilegal no valor de **R\$ 34.603,23** (trinta e quatro mil seiscientos e três reais e vinte e três centavos) pelos serviço não executados, que deverão ser **ressarcidos de forma solidária** entre a empresa **Encomind Engenharia Comércio e Industria** e os demais responsáveis, bem como a **aplicação de multa proporcional ao dano** conforme



dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16.

Responsável: Zenildo Pinto de Castro Filho (Fiscal da obra)

111. No que concerne ao achado 4, a defesa contesta o valor indicado no sistema referencial de preços da Sinfra, eis que o serviço denominado de “pedra jogada” cuja densidade é de 1,50 t/m³ não atende ao serviço realizado em campo.

112. Esclarece que durante a execução do serviço há o adensamento do corpo pétreo pela ação de tratores de esteira para espalhamento e, posteriormente, rolos compactadores, resultando na elevação da densidade para 1,92 t/m³ após o adensamento, podendo utilizar como semelhança executiva o serviço de brita graduada, presente no boletim de preços da Sinfra, com densidade de 2,40 t/m³, 12,50% superior da densidade medida.

113. Nos termos da **equipe de auditoria** “estas argumentações, pelos mesmos motivos já percorridos anteriormente, não merecem prosperar”.

114. Igualmente à manifestação técnica, o **Ministério Público de Contas** mantém a irregularidade e a responsabilidade do fiscal do contrato pela adoção de valor de densidade de material pétreo (rachão) incompatível com o indicado no Sistema referencial de preço da Sinfra, motivo pelo qual pugna pela **restituição ao erário**, de forma solidária entre o **Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho** e os demais responsáveis, no valor de **R\$ 34.603,23** (trinta e quatro mil seiscentos e três reais e vinte e três centavos), bem como a **aplicação de multa proporcional ao dano** conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16.



5) JB03. Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (art. 63, § 2º, da Lei nº 4.320/1964; arts. 55, § 3º e 73, da Lei nº 8.666/1993).

Liquidação irregular da despesa referente ao item “Canteiro de obras, caminhos de serviço e manutenção”

115. Aponta a Secex que até a 10ª medição foram medidos a título de “canteiro de obras, caminhos de serviço e manutenção” o valor de R\$ 909.589,54 de um total de R\$ 933.870,18, tendo sido discriminadas as seguintes instalações:

Obra: Duplicação e Ampliação de Capacidade de Rodovia		Nº Contrato:	889201300000-SETPU	Prazo de Execução:
Rodovia: MT-251 (Rodovia Emanuel Pinheiro)		Data Assinatura:	29/07/2013	Prazo Restante:
Trecho: Cuiabá - Chapada dos Guimarães		Publicação:	29/07/2013	Vr. Contratual Pl:
Sub-trecho: Entrª MT-010 - Trevo Fundação Bradesco		Processo Orig:	96944/2013 - SETPU	Vr. Acum. Medido Pl:
Referência: 10ª Medição Provisória				Vr. Termo Aditivo:
Ordem Renúncia Serviço nº 074/2015 - 03/IV/2015				Vr. Contratual + T. Aditivo:
Período Medido: 09/05/06 a 29/05/2016				
DISCRIMINAÇÃO	vb	PREÇO TOTAL	PREÇO UNITÁRIO	
Refeitório	m2	120.227,25	801,52	
Almoxarifado	m2	96.181,80	801,52	
Guarda	m2	20.037,88	801,52	
Oficina de manutenção	m2	120.227,25	801,52	
Posto de combustível e lubrificantes	vb	81.384,60	81.384,60	
Escritório	m2	80.151,50	801,52	
Laboratórios	m2	64.121,20	801,52	
Páteo de Pré-moldados	vb	24.662,00	24.662,00	
Alojamento	m2	184.348,45	801,52	
Sanitários	m2	80.151,50	801,52	
Páteo para agregados	vb	24.662,00	24.662,00	
Depósito de material betuminoso	vb	37.714,76	37.714,76	
Total		933.870,18		

Fonte: 10ª medição do Contrato nº 181/2013

Fonte: Relatório técnico preliminar – Doc. 148426/2016 – pág. 47

116. No entanto apesar do pagamento à empresa contratada, em inspeção *in loco* realizada pela Secex, foi constatado somente uma edificação de 7m de largura por 20m de comprimento, utilizada como depósito de materiais (almoxarifado).

117. No entanto, em relatório de defesa, a equipe de auditoria verificou com o auxílio do 'google earth' que a edificação já existia anteriormente à execução da obra, conforme comparativo de imagens de 04.05.2013 e 02.08.2016, bem como que todo o serviço relativo ao item (canteiro de obras) foi liquidado na 12ª medição, **totalizando um valor pago a maior de R\$ 933.870,18** (novecentos e trinta e três mil oitocentos e setenta reais e dezoito centavos).



118. Ressalta que o regime de execução contratual é de empreitada por preços unitários, no qual se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas, ou seja, a medição é realizada conforme a efetiva execução do serviço.

Responsável: Empresa Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda

119. Aduz a **empresa contratada** que o projeto não é cláusula pétrea, ficando a cargo da experiência e cultura da empresa executadora as características da obra, dessa forma, entendeu por utilizar, além das instalações situadas fisicamente às margens da obra, suas instalações situadas à 3,50 km do início da obra no lado direito da MT-010, comunicando tal fato à Sinfra desde 18/12/2015.

120. Detalhando, suas instalações contam com área de 3.967,92m² para atividades de administração, produção, manutenção, controle e atendimento aos colaboradores. Informam, ainda, que o refeitório, o escritório e diversos banheiros químicos não foram computados como área de canteiro, e totalizam o valor de R\$ 109.406,79 (cento e nove mil quatrocentos e seis reais e setenta e nove centavos).

121. Afirma que a área de suas instalações superam aquela prevista no contrato, sem que isto tenha gerado custo adicional à Sinfra. Soma-se aos benefícios apresentados, a instalação da Usina de Asfalto nas suas instalações, onde afirma que se instalada no local previsto no projeto a composição do custo de transporte de agregados e do concreto betuminoso usinado à quente resultaria no valor de R\$ 187.392,89 e por conta da instalação no canteiro da empresa, a composição se alterou para R\$ 59.233,56, caracterizando uma economia de 68,39%.

122. Após a confirmação da contratada de que não construiu o canteiro de obras, pelo qual recebeu o montante de 1 milhão de reais a **equipe de auditoria** conclui pela manutenção da irregularidade apontada. Reforça a



gravidade do fato, o regime de execução de empreitada por preços unitários, no qual o fiscal somente poderia medir o quantitativo de serviços executados, ainda considerando que era de conhecimento da Sinfra a utilização de estrutura própria da contratada.

123. Quanto a alegação de que algumas instalações não foram computadas pela Secex, esta esclarece que através do “google maps” foi constatado que o refeitório e o escritório (15°32'36.2”S56°04'47.6”W) já existiam em julho de 2015 funcionando como um estabelecimento comercial e que o canteiro de obras já existia antes da execução da obra, em agosto de 2013.

124. Ainda, no que concerne a desconsideração dos banheiros, a Secex esclarece que sua colocação se trata de obrigação advinda da legislação trabalhista e, por conseguinte, sem relação com o item “Canteiro de Obras”.

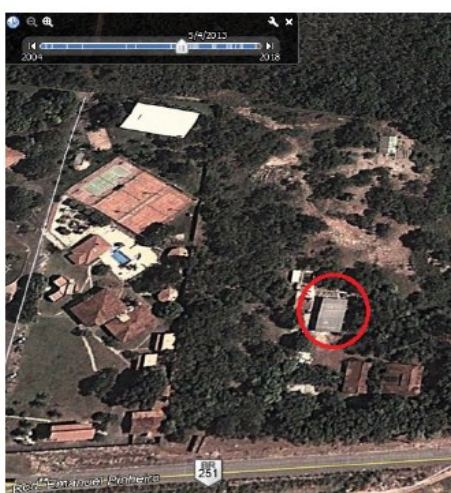
125. Diante destas constatações, a equipe de auditoria entendeu por desconsiderar as edificações de modo que até a 12ª medição houve pagamento a maior no montante de R\$ 933.870,18.

126. O **Ministério Público de Contas**, em consonância com o entendimento proferido pela Secex, manifesta-se pela **permanência da irregularidade apontada**, bem como pela responsabilização da empresa pela irregularidade apresentada.

127. Muito embora a defesa tenha apresentado justificativas quanto às estruturas alegadamente construídas pela contratada, acompanhadas de fotos das instalações, tais provas não se mostraram relevantes a ponto de sobressair às imagens apresentadas pela equipe de auditoria, como a instalação do escritório e refeitório, já presentes desde 2015 como estabelecimento comercial, e do almoxarifado, já constatada por satélite antes mesmo do início de execução do contrato.



Fonte: Área apresentada pela contratada como sendo escritório e refeitório (15°32'36.2"S56°04'47.6"W), mas que já existia em julho/2015 como estabelecimento comercial – via “google maps” - Relatório de defesa – Doc. 229683/2018 – pág. 131.



Data da imagem: 04.05.2013



Data da imagem: 02.08.2016

Evidenciação via “google earth” de que na data de 04.05.2013, previamente ao início da obra (ordem de início de serviço emitida em 01.08.2010), a edificação utilizada como depósito já existia.

Fonte: Relatório de defesa – Doc. 229683/2018 – pág. 132.

128. De fato. Como insiste os auditores, na adoção do regime de execução por preço unitário **“não há como remunerar a empresa por serviços previstos no projeto executivo, mas não executados”**.

129. Conforme já **manifestado por este Parquet de Contas no achado nº 2**, tem-se a impressão de que foi aplicada à presente contratação o regime de empreitada por preço global em detrimento a execução por preço unitário, conforme Edital e instrumento contratual.

130. Constata-se, então, a **prática ilegalmente adotada na execução da obra em questão**, pois ao considerar o regime de execução de empreitada por preço unitário, este não dá ao contratado a garantia de receber todo o valor



contratado, do contrário, no regime de preço unitário o preço é certo mas não é total, eis que a expressão “unidades determinadas” refere-se ao padrão ou unidade de medida (m³ por exemplo), os quais serão utilizados para parâmetro de remuneração, e o pagamento ao contratado será realizado por medição de acordo com a prestação realizada.

131. Diversamente do que aparenta entender os responsáveis, é preciso ter em mente, que a contratação sob o regime de empreitada por preço unitário não pode se revestir de garantia líquida e certa à contratada do recebimento dos valores previstos no contrato, independentemente da execução dos serviços contratados.

132. Tem-se então, que na forma de execução contratual por preço unitário, mostra-se indevido o recebimento de valores por serviços que não foram prestados:

Nas **empreitadas por preço unitário**, os pagamentos por itens ou serviços em quantitativo superior ao previsto no projeto básico evidenciam deficiências do projeto de engenharia, mas não configuram necessariamente prejuízo à Administração, uma vez que **a caracterização de débito nessa modalidade de empreitada depende da verificação de pagamentos realizados por serviços não executados ou desnecessários.** (Acórdão nº 1607/2015-Plenário-TCU)

9.2.3. a contratação sob o regime de preços unitários vincula a remuneração do contratado às quantidades de serviço efetivamente executadas, conforme disposto no art. 6º, inciso VIII, alínea "b", c/c o art. 65, todos da Lei 8.666/1993; (Acórdão nº 1.516/2013-Plenário – TCU) (grifos nossos)

133. É certo que a situação verificada configura, para a construtora contratada, enriquecimento ilícito e para a Administração Pública, grave prejuízo ao erário veemente combatido no pelos órgãos de controle externo.

134. Portanto, restam improcedentes as alegações apresentadas, tendo em vista que nos casos de adoção do regime de empreitada por preço unitário, inexiste metodologia diversa a ser aplicada pela fiscalização que não seja a aferição dos serviços efetivamente executados pela empresa contratada.



135. Desse modo e em consonância com o entendimento da Secex, o **Ministério Público de Contas** conclui pelo pagamento ilegal diante dos serviços não executados, devendo a empresa **Encomind Engenharia Comércio e Indústria** **restituir aos cofres públicos**, solidariamente com os demais responsáveis, os valores pagos indevidamente.

Dos valores a serem ressarcidos pela inexecução do item “Canteiro de obras, caminhos de serviço e manutenção”

136. Consoante informação final prestada em relatório de defesa de que o serviço foi 100% liquidado na 12ª medição, sendo que o montante pago a maior resultou em um **dano de R\$ 933.870,18** (novecentos e trinta e três mil oitocentos e setenta reais e dezoito centavos), que **deverão ser restituídos** ao erário pelos responsáveis:

Responsáveis	Medição	Valor
Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda. Zenildo Pinto de Castro Filho	1ª – mar/2016	R\$ 373.548,07
Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda. Zenildo Pinto de Castro Filho	3ª – dez/2014	R\$ 93.387,02
Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda. Zenildo Pinto de Castro Filho	2ª - mar/2016	R\$ 93.387,02
	4ª fev/2016	R\$ 149.419,22
	6ª mar/2016	R\$ 22.412,89
	7ª mar/2016	R\$ 74.709,61
	8ª mai/2016	R\$ 37.354,81
	9ª mai/2016	R\$ 32.685,45
	10ª jun/2016	R\$ 32.685,45
	11ª ago/2016	R\$ 9.338,70
	12ª ago/2016	R\$ 14.941,94

137. Necessária, ainda, a **aplicação de multa proporcional ao dano**, conforme dispõe o art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16.



Responsável: Zenildo Pinto de Castro Filho (Fiscal da obra)

138. Em breve defesa apresentada, o responsável pela fiscalização contratual esclarece sobre o que se considera como instalações provisórias, afirmando que “mesmo instalações não fisicamente situadas no local da obra também emprestam sua contribuição ao sucesso da mesma”. Ainda, aduz sobre as tratativas formais entre a contratada e a Secretaria sobre a utilização das instalações do canteiro de obra da empresa contratada.

139. Apresenta quadro demonstrativo da distribuição geográfica das edificações que compõem o canteiro de obras e que a área disponibilizada pela detentora é três vezes maior que a prevista contratualmente, sem que tenha gerado custo adicional à Sinfra.

140. Em análise das alegações da defesa, a **equipe de auditoria** aduz que não prosperam as alegações quanto a utilização das instalações do canteiro de obras da contratada, pelos mesmo motivos já delineados. Discorre que as instalações dos banheiros químicos decorrem do cumprimento das exigências trabalhistas previstas no edital.

141. Sobre a utilização de estrutura própria superior à área do canteiro contratado, não foi verificado “autorização e formalização/aprovação, com base nas necessidades reais da obra, para que a Sinfra procedesse como fez, restando evidente a irregularidade na liquidação”.

142. Por fim, aduz que no próprio quadro comparativo apresentado pelo fiscal, demonstra que o refeitório e o escritório estão localizados na sede da empresa e não no local da obra, demonstrando a liquidação irregular da despesa:



Canteiro de Obras				
Comparativo das áreas previstas x áreas executadas				
Nº	Descrição	Área prevista (m²)	Área real (m²)	Local
Área 1 - Área administrativa/oficina				
1	Guarda	4,00	11,55	MT-010
2	Escritório Administrativo - localização	20,00	130,37	MT-010
3	Almoxarifado	25,00	00,00	Obra
4	Ambulatório / Comunicações e transporte	8,00	127,50	MT-010
5	Laboratório de solos / asfalto / concreto	25,00	25,59	MT-010
6	Lubrificação e Lavagem	12,00	243,29	MT-010
7	Oficina	20,00	810,26	MT-010
8	Depósito de cimento	16,00	16,00	Obra
9	Central de carpintaria	16,00	16,00	Obra
10	Central de arrumação	16,00	16,00	Obra
11	Vestibular/Chuveiros/Sanitários	32,00	156,20	MT-010
12	Refeitório, cozinha e área de lazer	36,00	497,53	MT-010
13	Área de produção - coberta	60,00	496,24	MT-010
14	Área de estacionamento - coberta	60,00	71,70	MT-010
15	Área de circulação - descoberta	300,00	300,00	MT-010

Área 2 - Instalações Industriais				
17	Guarda	4,00	-	
18	Escritório de apoio	16,00	163,41	MT-010
19	Pesagem	1,00	1,00	MT-010
20	Sanitários e Vestiários	16,00	-	
21	Instalação da usina de asfalto	1,00	1,00	MT-010
22	Área de Estocagem - Usina ASFALTO	600,00	2.113,00	MT-010
23	Instalação da usina de solos	1,00	-	
24	Área de Estocagem - Usina SOLOS	400,00	-	
Total (m²)		1.658,00	5.299,64	

Fonte: Relatório de defesa – Doc. 229683/2018 – pág. 135

143. Em que pese as considerações da defesa, o **Ministério Público de Contas entende que essa irregularidade deve ser mantida**, bem como a responsabilização do Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho, fiscal do contrato, pela irregularidade apresentada.

144. Não há como negar que toda defesa apresentada pelo fiscal do contrato direcionam a uma única conclusão: foram pagos valores relativos ao canteiro de obra sem que houvesse a efetiva execução do serviço, pois almoxarifado, refeitório e escritório permaneceram localizados na sede da empresa, como fez prova a própria defesa.

145. De todos os argumentos já expostos pelo Ministério Público de Contas na defesa da empresa contratada, ressalta-se a afirmação de que diante da **forma de execução contratual por preço unitário, mostra-se indevido o recebimento de valores por serviços que não foram prestados**. Igualmente é ao fiscal do contrato, pois é indevida a medição de serviços que não foram efetivamente executados.

146. Certo é que, nos casos de **execução por preço unitário, a atuação do fiscal do contrato tem especial relevância pois é necessário verificar detalhadamente cada quantitativo realizado**, ou seja, medir somente aqueles



serviços efetivamente executados, a fim de evitar que a Administração realize pagamentos a maior à contratada.

147. De todo o exposto, o **Ministério Público de Contas** mantém a irregularidade e a responsabilidade do fiscal do contrato pela medição de serviços não executados, motivo pelo qual pugna pela **restituição ao erário**, de forma solidária entre o **Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho** e os demais responsáveis.

3. CONCLUSÃO

148. Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no uso de suas atribuições institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento** da presente **Auditoria de Conformidade**, instaurada para fiscalizar a conformidade e a economicidade da obra de duplicação e ampliação da capacidade da rodovia MT-251 (Rodovia Emanuel Pinheiro), no subtrecho compreendido entre o entroncamento da rodovia MT-010 (Estrada da Guia) e o trevo da Fundação Bradesco;

b) pela **declaração de revelia** do **Sr. Marcelo Duarte Monteiro**, Secretário de Estado da Secretaria de Infraestrutura e Logística, conforme art. 140, §1º, do RI/TCE-MT;

c) por **afastar a responsabilidade** do **Sr. Marcelo Duarte Monteiro**, Secretário de Estado da Secretaria de Infraestrutura e Logística, **Sr. Cinésio Nunes de Oliveira**, ex- Secretário de Estado da Secretaria de Infraestrutura e Logística e da **Sra. Marciane Prevedello Curvo**, Secretária Adjunta da Sinfra, diante da ausência de delegação de suas funções;

d) pela **manutenção** da irregularidade **JB03 (achado 2)**, com determinação de **restituição ao erário** no valor de **R\$ 1.601.867,55 (um milhão, seiscentos e um mil oitocentos e sessenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos)**, de forma **solidária**, com aplicação de multa proporcional ao dano



conforme art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16, aos seguintes responsáveis:

Responsáveis	Medição	Valor
Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda. Zenildo Pinto de Castro Filho	1ª – mar/2016	R\$ 98.937,14
Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda. Zenildo Pinto de Castro Filho	4ª - fev/2016	R\$ 384.143,84
	6ª mar/2016	R\$ 9.593,19
	7ª mar/2016	R\$ 158.708,98
	8ª mai/2016	R\$ 64.348,26
	9ª mai/2016	R\$ 159.451,88
	10ª jun/2016	R\$ 726.684,26

e) pela **manutenção** da irregularidade **JB03 (achado 4)**, com determinação de **restituição ao erário** à empresa **Encomind Engenharia Comércio e Indústria** e **Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho**, fiscal do contrato, no valor de **R\$ 34.603,23 (trinta e quatro mil seiscentos e três reais e vinte e três centavos)**, de forma **solidária**, com **aplicação de multa proporcional ao dano** conforme art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16;

f) pela **manutenção** da irregularidade **JB03 (achado 5)**, com determinação de **restituição ao erário** no valor de **R\$ 933.870,18 (novecentos e trinta e três mil oitocentos e setenta reais e dezoito centavos)**, de forma **solidária**, com **aplicação de multa proporcional ao dano**, conforme art. 72 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 287 do Regimento Interno do TCE/MT e art. 7º, da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/16, aos seguintes responsáveis:

Responsáveis	Medição	Valor
Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda. Zenildo Pinto de Castro Filho	1ª – mar/2016	R\$ 373.548,07
Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda. Zenildo Pinto de Castro Filho	3ª – dez/2014	R\$ 93.387,02
	2ª - mar/2016	R\$ 93.387,02
	4ª fev/2016	R\$ 149.419,22



Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda. Zenildo Pinto de Castro Filho	6ª mar/2016	R\$ 22.412,89
	7ª mar/2016	R\$ 74.709,61
	8ª mai/2016	R\$ 37.354,81
	9ª mai/2016	R\$ 32.685,45
	10ª jun/2016	R\$ 32.685,45
	11ª ago/2016	R\$ 9.338,70
	12ª ago/2016	R\$ 14.941,94

g) pela aplicação de multa aos responsáveis, com fundamento nos arts. 286, inciso II do RI/TCE-MT e 2º, inciso II da Resolução Normativa nº 17/2016:

g.1) Sr. Cinésio Nunes de Oliveira, dada a presença de cláusula restritiva ao caráter competitivo do certame (achado 1 – GB13);

g.2) empresa Encomind Engenharia Comércio e Indústria, contratada, Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho, fiscal do contrato, tendo em vista o pagamento por serviços não executados (achado 3 – JB03).

h) pelo encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual para ciência e providências cabíveis, em decorrência da constatação de dano ao erário estadual, com fulcro no art. 1º, XIV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 196 do seu Regimento Interno.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 12 de junho de 2019.

(assinatura digital)¹

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas

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.