



PROCESSO	180.497-9/2024
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA
PRINCIPAL	SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – SEDEC/MT
REPRESENTANTE	CEDROS LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MÁQUINAS LTDA
RESPONSÁVEIS	ANDRÉA ANDOLPHO DE MORAES Secretária Adjunta de Administração Sistêmica ANGELA MARIA DA SILVA BASTOS ZUBA Agente de Contratação BELTINO JOSÉ FERREIRA BONFIM Fiscal de Obra CLEUDSON LUIZ FERNANDES Analista de Desenvolvimento Econômico MARCO AURÉLIO MENDES FERREIRA Engenheiro Civil ROCHA BORGES ENGENHARIA CIVIL LTDA Contratada THANIA ZANETTE Assessora Especial da SEDEC
ADVOGADO	LEANDRO ANTONIO ALVES DA SILVA – OAB/MT 26.477/O
RELATOR	CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

VOTO

1. Conforme art. 97, III, e 200, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCE)¹, compete ao Relator, nos processos de representação, submeter seu voto ao Plenário quando não acolher o parecer do Ministério Público de Contas em relação ao mérito.
2. A presente representação trata de supostas irregularidades ocorridas tanto no processo de dispensa de licitação quanto na execução do contrato celebrado pelo Estado de Mato Grosso, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEC), com

¹ Art. 97. Compete, ainda, ao Relator proferir decisão, mediante julgamento singular, sobre: III - o arquivamento de representação e denúncia que não preencham os requisitos de admissibilidade, a extinção do processo sem resolução do mérito e o julgamento de processos dessas mesmas espécies, **quando o parecer do Ministério Público de Contas for acolhido pelo Relator com relação ao mérito.**

Art. 200. Com a instrução completa e o parecer ministerial, o Relator elaborará relatório e voto, e encaminhará os autos para inclusão em pauta de julgamento em sessão plenária ordinária, ressalvados os casos de decisão por julgamento singular do Relator.





a empresa Rocha Borges Engenharia Civil Ltda, tendo por objeto a realização de obras de esgotamento sanitário e tratamento de efluentes no Complexo Turístico da Salgadeira.

3. A Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura (SECEX Obras) apontou, no curso da fiscalização, seis irregularidades, descritas e examinadas a seguir.

I. Irregularidade GB 99 – Sobrepreço na planilha base

4. O primeiro achado de auditoria (irregularidade GB 99) decorre da constatação de sobrepreço na planilha base da Administração, no item referente à administração local.

5. De acordo com o Relatório Técnico Preliminar, ao elaborar o Orçamento da Administração que subsidiou o processo de dispensa de licitação o engenheiro orçamentista, Marco Aurélio Mendes Ferreira, precificou o item “Administração da Obra” no valor de R\$ 123.785,17, equivalente a 39,30% do valor do objeto licitado, materializando um sobrepreço de R\$ 57.176,93.

6. A equipe técnica ressaltou, inicialmente, que o valor seria expressivamente superior ao habitual para serviços dessa natureza, e citou a Resolução Normativa nº 18/2017/TCEMT, segundo a qual o valor do item em questão não deveria ultrapassar 10,89% do valor orçado.

7. Citado, o engenheiro responsável não apresentou defesa, tendo sua revelia decretada nos autos; todavia, a equipe técnica considerou a irregularidade sanada e opinou pelo afastamento do achado no Relatório Técnico Conclusivo, ao fundamento de que o sobrepreço foi corrigido na última medição, de forma a evitar o potencial prejuízo ao erário.

8. Entendo que a conclusão mais adequada é a do Ministério Público de Contas, que divergiu da equipe técnica e considerou que as correções realizadas ao término da execução contratual não são suficientes para afastar a irregularidade em exame.

9. Isso porque a glosa, providenciada por outro agente, ocorreu somente após a atuação deste Tribunal de Contas, inclusive com o oferecimento de proposta de tutela provisória de urgência pela própria SECEX, momento em que oportunizei ao órgão fiscalizado a manifestação e o exercício da autotutela.





10. Até por coerência, deve ser aplicado o mesmo entendimento proposto pela SECEX na análise do apontamento JB 03, a ser examinado em linhas posteriores, de que se trata de irregularidade cuja configuração independe do efetivo prejuízo ao erário.

11. Nos termos do art. 6º da Lei n. 14.133/2021, o sobrepreço caracteriza-se pela fixação de preço orçado ou contratado em valor expressivamente superior aos referenciais de mercado. Trata-se, portanto, de irregularidade autônoma, que prescinde da ocorrência de dano efetivo ao patrimônio público — elemento que, por sua vez, é requisito específico para a configuração do superfaturamento. Confira-se:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

LVI - sobrepreço: preço orçado para licitação ou contratado em valor expressivamente superior aos preços referenciais de mercado, seja de apenas 1 (um) item, se a licitação ou a contratação for por preços unitários de serviço, seja do valor global do objeto, se a licitação ou a contratação for por tarefa, empreitada por preço global ou empreitada integral, semi-integrada ou integrada;

LVII - superfaturamento: **dano provocado** ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por: [...]

12. Assim, embora ausente o superfaturamento, e, conseqüentemente, o dever de ressarcir o erário, é evidente que a infração relativa especificamente ao sobrepreço restou concretizada, nos moldes sugeridos pelo MPC.

13. Tendo em vista o caráter elementar da atribuição de elaboração do orçamento, bem como a ausência de qualquer justificativa para a irregularidade em questão, a conduta do responsável caracteriza, no mínimo, negligência, revelando a culpa necessária à sua responsabilização pessoal.

14. Considerando a presença dos critérios de materialidade, relevância e risco, estabelecidos pelo art. 170 da Lei n. 14.133/2021, e a omissão do responsável quanto à prestação de esclarecimentos nos autos, a irregularidade em questão enseja a aplicação da multa prevista nos artigos 74 e 75, inciso III, da Lei Orgânica do TCE/MT - LOTCE (Lei Complementar Estadual n. 269/2007)².

² Art. 74. A multa será aplicada à pessoa física que der causa ao ato tido por irregular, e de forma individual a cada agente que tiver concorrido para o fato, sendo o pagamento da multa de responsabilidade dos infratores, devendo a decisão especificar as responsabilidades individuais.

Art. 75. O Tribunal aplicará multa de até 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPF-MT, ou outra que venha sucedê-la, na gradação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por: III – ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Parágrafo único. Nas infrações enumeradas neste artigo, a cada fato corresponderá uma sanção, podendo incidir o agente em mais de uma, no mesmo processo.





15. Por se tratar de irregularidade grave, a multa deve ser arbitrada de acordo com os critérios do art. 3º, inciso II, alínea "a" e parágrafos 1º e 2º, da Resolução Normativa nº 17/2016 do TCE/MT, transcritos a seguir:

Art. 3º. As multas aos responsáveis por irregularidades que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar, descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, reincidência no descumprimento de decisão, sonegação de documento ou informação ao TCE/MT, obstrução ao livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos a seguir:

II – Irregularidades graves:

a) constatação: **6 a 10 UPFs/MT.**

§ 1º. O TCE/MT imputará aos responsáveis multas individualizadas para cada irregularidade destacada na decisão, com observância dos parâmetros de valores fixados de acordo com a gravidade do ato.

§ 2º. Para a definição do valor exato da multa a ser aplicada dentro dos parâmetros mínimo e máximo fixados, deverão ser consideradas a culpabilidade do responsável, a natureza, as circunstâncias e as consequências da irregularidade.

16. Considerando os parâmetros normativos, bem como as peculiaridades do caso concreto — especialmente o fato de que as consequências da irregularidade foram mitigadas pela atuação do fiscal na última medição —, fixa-se a multa individual no **valor mínimo** de 6 UPF/MT para o Sr. Marco Aurélio Mendes Ferreira, Engenheiro Orçamentista, em relação à irregularidade GB 99, de natureza grave.

II. Irregularidade GB 99 – Ausência de assinatura e Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Orçamento da Administração

17. O segundo achado de auditoria, atribuído à Agente de Contratação, Sra. Ângela Maria da Silva Bastos Zuba, diz respeito à condução e conclusão do processo de contratação com base em orçamento da Administração desprovido de assinatura do responsável técnico e da correspondente Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).

18. Conforme apontado pela SECEX, nos termos do art. 14 da Lei n.º 5.194/66, o orçamento deve ser assinado pelo profissional responsável e indicar o título profissional e o número da ART/RRT, conforme modelo adotado pelo Conselho Federal competente.

19. Em sua defesa³, a responsável alegou que, embora ausente a assinatura, o orçamento foi efetivamente elaborado pelo Sr. Marco Aurélio Mendes Ferreira, acrescentando

³ Doc. 471637/2024.





que tanto o Projeto Básico quanto o Orçamento da Administração seriam de responsabilidade da SINFRA, por força do Termo de Cooperação n.º 0348/2023.

20. Destacou, também, dificuldades enfrentadas durante a transição dos processos administrativos para os sistemas informatizados no âmbito do governo estadual, ressaltando que a SEDEC não dispõe da mesma expertise em contratações de obras que a SINFRA, tradicionalmente incumbida dessa atribuição, e não possui check-list padronizado para contratações de obras.

21. A responsável informou, ainda, a existência de Termo de Ajustamento de Conduta, assinado em 28/09/2023, que previa a conclusão das melhorias no sistema de esgotamento e tratamento de efluentes do Complexo Turístico da Salgadeira no prazo de seis meses, o que exigiu a tramitação do processo em diversas frentes simultâneas, de modo que não poderia responder individualmente pelo vício em questão.

22. Independentemente da responsabilidade pela elaboração do orçamento propriamente dito e da multiplicidade de setores pelos quais o processo de contratação tramitou, competia à Agente de Contratação acompanhar o regular andamento do procedimento e executar as atividades necessárias à sua adequada instrução, respondendo pessoalmente pelos atos praticados, nos termos do art. 8º, §1º, da Lei n. 14.133/2021⁴.

23. Assim, era da Agente de Contratação a obrigação de verificar a regularidade da documentação que subsidiava o processo de aquisição, bem como apontar, aos setores competentes, a necessidade de saneamento de eventuais vícios. Desse modo, a omissão na análise documental caracteriza a segunda irregularidade e legitima sua imputação à referida agente.

⁴ Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação. § 1º O agente de contratação será auxiliado por equipe de apoio e responderá individualmente pelos atos que praticar, salvo quando induzido a erro pela atuação da equipe.





24. Todavia, à luz dos critérios de materialidade, relevância e risco previstos no art. 170 da Lei n. 14.133/2021, bem como do disposto no art. 22, §1º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)⁵, entendo que a irregularidade, nas circunstâncias dos autos, não se reveste da gravidade necessária para a aplicação de sanção.

25. É que, embora insuficientes para o afastamento integral da irregularidade, a responsável demonstrou a presença de obstáculos concretos ao regular andamento do certame, além do compartilhamento de atribuições com Secretaria não incluída no polo passivo da representação (SINFRA).

26. Deve, ainda, ser considerado o fato de que, independentemente da assinatura, o profissional encarregado da elaboração do orçamento foi devidamente identificado e responsabilizado pela respectiva atuação, nos termos do achado anterior.

27. Assim, considero suficiente, com fulcro no art. 22, I, da LOTCE⁶, a expedição de recomendação de aprimoramento dos procedimentos de controle e saneamento adotados na estrutura interna da SEDEC, inclusive mediante a elaboração, se necessário, de modelos padronizados de check-list para a verificação da conformidade documental nos processos de licitação e dispensa de licitação, na forma já autorizada pelo art. 72, §3º, do Decreto Estadual n. 1.525/2022⁷.

28. Além disso, é necessária a expedição de determinação, com fundamento no art. 22, II, da LOTCE⁸, para que, nos futuros processos de licitação e de dispensa de licitação, a SEDEC assegure o estrito cumprimento das exigências relativas à assinatura dos documentos técnicos e à emissão das respectivas ART pelos profissionais competentes, conforme preconizado pela legislação profissional e pela Lei n. 14.133/2021.

⁵ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

⁶ Art. 22 Para efeitos desta Lei Complementar, consideram-se: I - recomendações, as medidas sugeridas pelo Tribunal para o aperfeiçoamento das práticas administrativas relativas às contas públicas

⁷ Art. 72. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto, às condições de pagamento e ao *check-list* de verificação e conformidade. § 3º Os órgãos e entidades da Administração Pública estadual poderão desenvolver modelos padronizados de check-list de verificação e conformidade, desde que previamente aprovados pela Procuradoria-Geral do Estado.

⁸ II - determinações, as medidas impostas pelo Tribunal para fins de atendimento da Constituição, da Lei ou de outro ato normativo e regularização das contas e das práticas administrativas.





29. Pelos mesmos fundamentos, entendo que a inclusão do Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico no polo passivo da representação, conforme proposição do Ministério Público de Contas, não merece acolhimento.

30. Afinal, concluído que a irregularidade não enseja a aplicação de sanção, a ampliação do polo passivo apenas protelaria o trâmite processual, sem utilidade prática a justificá-la, contrariando os princípios da razoável duração do processo e da economia processual.

III. Irregularidade NB 99 – Apresentação de atestados com conteúdo falso ou falsificados

31. De acordo com o Relatório Técnico Preliminar, a empresa Rocha Borges Engenharia Civil Ltda apresentou, por meio de seu representante legal, atestados com conteúdo falso e/ou falsificados para fins de habilitação na Dispensa Eletrônica n.º 004/2023.

32. A SECEX sustentou que a simples apresentação de atestado falso configura ilícito administrativo passível de sanção, citando o Acórdão n.º 2.179/2010 – Plenário/TCU. Afirmou, também, que, em diligência no endereço da pessoa jurídica registrado na Junta Comercial de Mato Grosso, não foi constatada a existência de atuação empresarial, o que seria um indício de que se trata de “empresa fantasma”.

33. Em sua defesa, a empresa Rocha Borges Engenharia Civil Ltda alegou que os serviços contratados foram integralmente executados, o que demonstraria não apenas a boa-fé de seu representante, mas também a efetiva capacidade técnica da contratada, independentemente de eventuais falhas formais nos documentos apresentados.

34. No tocante ao atestado emitido pela ONG Panthera Brasil, a empresa alegou que os serviços foram realizados com a participação do Sr. Jarbas, parceiro da empresa, que teria ficado responsável por obter o documento junto à ONG. Segundo a defesa, em razão da ausência de conhecimento jurídico, da urgência para apresentação dos documentos de habilitação e da confiança pessoal no referido parceiro, o representante da contratada não teria se atentado a eventuais impropriedades formais no atestado, como a ausência de logomarca atualizada ou de outros elementos exigidos pela nova Lei de Licitações.





35. A representada citou precedentes do TCU para sustentar que a apresentação de atestado falso apenas justifica a declaração de inidoneidade quando evidenciado conluio entre as partes envolvidas, o que não se verifica no presente caso.

36. Alegou também que este Tribunal de Contas, por meio do Acórdão n.º 423/2020, firmou o entendimento de que a declaração de inidoneidade deve observar o princípio da razoabilidade e pressupõe provas robustas da intenção de fraudar o certame. Conforme a defesa, não há nos autos qualquer indício de conluio ou má-fé.

37. Impugnou, ainda, a alegação de que seria uma empresa fantasma, esclarecendo que o endereço diligenciado corresponde à residência de seu representante legal, sendo destinada a atividades burocráticas, e que utiliza galpões alugados de terceiros para execução de trabalhos externos, objetivando reduzir despesas operacionais. Destacou, ainda, que a própria equipe técnica confirmou, em visita ao local da obra, a efetiva realização dos serviços pela empresa, com a presença do sócio-proprietário e de dois empregados.

38. Ao final, a representada se manifestou pelo afastamento da irregularidade NB99. Subsidiariamente, defendeu a simples expedição de determinação para que a empresa observe com maior rigor as formalidades documentais em futuras contratações públicas.

39. A SECEX manteve o apontamento de irregularidade no Relatório Técnico Conclusivo, destacando que a ONG Panthera Brasil negou ter emitido o atestado apresentado pela empresa, bem como a realização dos serviços nele descritos, apontando que a empresa REUSE (nome fantasia da pessoa jurídica J. de Lima Carvalho Ltda) teria sido a real executora das atividades referidas no documento.

40. A equipe técnica acrescentou que o segundo atestado, emitido pela empresa J. de Lima Carvalho Ltda (REUSE), embora não impugnado pela defesa, também seria falso, pois os serviços descritos não teriam sido executados conforme declarados.

41. Pois bem. Considerando que a irregularidade se refere a documentos apresentados para comprovar a qualificação técnica exigida pelo aviso de dispensa de licitação, impõe-se o exame da cláusula pertinente:

5.9.1. Para fins de resguardar a SEDEC em contratar com empresa que tenha experiência na área e que garanta a execução dos serviços, exigir-se-á do vencedor da rodada, atestado de capacidade técnica, emitido por pessoa jurídica





de direito público ou privado, assinado de forma digital ou com reconhecimento de firma, em nome da empresa vencedora, que comprove que a mesma executou objeto semelhante e compatível com a natureza da futura contratação e que executou sem nada que o desabone.

42. Verifica-se que o aviso de dispensa não impôs formalidades excessivas para a comprovação da experiência prévia, bastando que o atestado demonstrasse a execução de objeto semelhante e compatível, não impedindo, por exemplo, a participação de empresas que tivessem atuado como simples subcontratadas, desde que os serviços por elas prestados fossem compatíveis com o escopo da contratação pretendida.

43. Fixadas essas premissas, a alegação de falsidade recai sobre dois documentos apresentados pela contratada.

44. O primeiro, emitido pela ONG Panthera Brasil, afirma que a pessoa jurídica Rocha Borges Engenharia executou serviços de adequação e melhorias de sistema de esgotamento e tratamento de efluente (ETE), entre os dias 15/09 e 08/11/2023, sob responsabilidade técnica do engenheiro Michael Dhefferson de Souza Borges, representante legal da empresa, em imóvel localizado no município de Poconé/MT.

45. O segundo atestado, emitido pela J. de Lima Carvalho Ltda (nome fantasia: REUSE), indica que a Rocha Borges prestou serviços de consultoria e execução de adequações no sistema de ETE, no período de 01/08 a 10/10/2023, em outro imóvel também situado em Poconé/MT. Tal documento está assinado digitalmente pelo representante da REUSE, Sr. Jarbas de Lima Carvalho — isto é, o parceiro comercial mencionado na defesa.

46. Conforme relatado, a ONG Panthera Brasil informou que os serviços mencionados no primeiro atestado foram executados pela empresa REUSE, cujo administrador é justamente o Sr. Jarbas, citado pela defesa como solicitante do documento. O mesmo administrador, ao responder questionamentos da SECEX, confirmou que a empresa Rocha Borges Engenharia Ltda atuou em conjunto com a REUSE na execução de diversas obras, tendo como responsável técnico o próprio sócio-administrador, engenheiro Michael Dhefferson de Souza Borges, como se infere do Relatório Técnico Preliminar⁹:

“Após diligência junto à empresa J. DE LIMA CARVALHO LTDA, foram prestadas as seguintes informações:

⁹ Doc. 446683/2024, p. 31.





- que sua empresa com sede em Cuiabá, na Rua doze, nº 176 quadra A1 lote 18, bairro, Residencial Coxipó, (unidade Santa Terezinha 1) tem como atividade principal a fabricação de máquinas e equipamentos para saneamento básico e ambiental, peças e acessórios, bem como a sua instalação e tratamento de resíduos perigosos;
- que, quanto aos serviços descritos no atestado fornecido para empresa Rocha Borges Engenharia Ltda, foi a sua empresa quem prestou, sendo que o Sr. Michael Dhefferson de Souza Borges foi o responsável técnico, não só nessa contratação como em outras;
- que os serviços descritos no referido atestado foi prestado na Pousada AY-MARA LTDA, que é localizada dentro da Fazenda Curicaca” (sic)

47. Longe de comprovar a alegada fraude documental, esses elementos indicam que a empresa Rocha Borges Engenharia Ltda, vencedora do processo de dispensa de licitação, efetivamente prestou os serviços mencionados nos dois atestados apresentados à SEDEC.

48. A questão é que, aparentemente, tais serviços não foram executados na condição de contratada direta, mas como subcontratada, com a realização de atividades específicas em parceria ou por intermédio da empresa REUSE, administrada por Jarbas de Lima Carvalho.

49. A “terceirização” confessadamente implementada pela empresa REUSE parece justificar a confusão instaurada em relação ao primeiro atestado. Ao que tudo indica, foi, de fato, a REUSE, e não a Rocha Borges Engenharia, a empresa que firmou o contrato com a ONG Panthera Brasil; todavia, delegou ou compartilhou com a empresa Rocha Borges as atividades materiais específicas mencionadas no atestado.

50. Embora os prepostos da ONG não tenham reconhecido a autoria da assinatura constante do primeiro atestado, essa constatação, por si só, não decreta a sua inautenticidade, seja pelo evidente interesse de autopreservação por parte dos prepostos da ONG, seja pela ausência de comparação com outros documentos da entidade, ou de exame grafotécnico a confirmar a conclusão; o que, vale dizer, foge da alçada tanto desta Corte quanto da equipe encarregada da análise dos documentos do processo de contratação.

51. Com relação ao segundo atestado, apesar do apontamento inovador em sede de relatório técnico conclusivo, no sentido de que as atividades realizadas pela empresa REUSE no endereço denominado Fazenda Curicaca foram limitadas ao fornecimento de





materiais, o próprio relatório técnico preliminar demonstra, com cópia do contrato correspondente, que o objeto era justamente o “desenvolvimento e montagem de uma ETE”¹⁰:



52. Dessa forma, não há prova mínima de falsidade a justificar a declaração de inidoneidade da empresa Rocha Borges Engenharia Civil Ltda. Ao contrário, os elementos probatórios indicam que a referida empresa — e/ou o engenheiro civil que a representa — participou efetivamente da execução dos serviços indicados nos dois atestados, ainda que em parceria com a empresa REUSE, por meio de subcontratação ou algum mecanismo análogo de delegação de serviços.

53. Ainda que possam surgir questionamentos quanto à legitimidade da emissão do segundo atestado por empresa parceira da licitante, o fato é que o próprio aviso de dispensa não vedava essa possibilidade, restringindo, no item 5.9.3, apenas a emissão por pessoa jurídica pertencente ao mesmo grupo empresarial — como controlada, controladora ou com sócio ou titular em comum com a empresa proponente — hipótese que não se verifica no caso concreto. Além disso, é incontroverso que os serviços descritos em ambos os atestados foram efetivamente executados, o que reforça a idoneidade da documentação.

54. Diante disso e considerando que o aviso de dispensa previa a possibilidade de comprovação de capacidade técnica por meio de execução de objeto semelhante, sem vedar expressamente a demonstração de experiência prévia na condição de subcontratada, conclui-se que a exigência foi atendida. E eventuais questionamentos quanto à suficiência

¹⁰ Doc. 446683/2024, p. 31.





ou à compatibilidade do instrumento convocatório com as disposições da Lei Geral de Licitações devem ser dirigidos aos agentes responsáveis pela sua elaboração, não podendo ser imputados à empresa contratada, que se limitou a cumprir os requisitos nele estabelecidos.

55. A alegação de que a empresa contratada seria “fantasma” também não encontra respaldo probatório. Com efeito, ainda que o imóvel diligenciado pela SECEX não apresente estrutura empresarial convencional, fato é que, durante vistoria *in loco* realizada pela própria equipe técnica, foi constatada a atuação do administrador da empresa e de seus empregados na execução da obra contratada, o que rechaça a tese de inexistência fática ou operacional.

56. Cumpre destacar que não compete a esta Corte interferir em decisões de natureza gerencial próprias da iniciativa privada, como a opção por manter sede física permanente ou utilizar espaços compartilhados ou residenciais para fins burocráticos, desde que tais escolhas não comprometam a aptidão do contratado para a realização do objeto pretendido.

57. Ante a falta de evidências de fraude documental e a constatação de que os serviços contratados foram devidamente executados, impõe-se o afastamento da irregularidade e, por consequência, o indeferimento da proposta de remessa dos autos à autoridade policial e ao Ministério Público Estadual.

IV. Irregularidade JB 03 – Medição de serviços não executados ou executados a menor do que foi medido e pago

58. De acordo com o Relatório Técnico Preliminar, durante inspeção presencial das obras contratadas pela Administração Estadual, constatou-se que o engenheiro responsável pelo acompanhamento e fiscalização, Sr. Beltino José Ferreira Bonfim, realizou a medição e atestou o pagamento de serviços que não haviam sido efetivamente executados pela contratada.

59. A equipe técnica apontou, especificamente, a medição dos itens 1.2.4 e 1.2.5 da planilha orçamentária, referentes ao transporte de contêineres que sequer foram instalados, e de 50% do item 2.1.9, relativo à substituição de duas bombas do sistema de recalque da ETE, quando, na prática, apenas uma foi instalada, com reaproveitamento de outra já existente.





60. Apurou-se que a medição equivocada resultou em pagamentos a maior no valor total de R\$ 7.288,00, dos quais R\$ 6.133,00 se referem aos serviços de transporte dos contêineres não instalados, e R\$ 1.155,00 à medição parcial indevida da substituição de bomba, valor este correspondente à metade do item 2.1.9 da planilha, acrescido do BDI.

61. Em defesa, o engenheiro responsável afirmou que os valores pagos indevidamente foram objeto de glosa em medição posterior, em atendimento às orientações da própria equipe técnica deste Tribunal, e que providenciou a supressão de valor apontado com sobrepreço na elaboração do orçamento. Por fim, defendeu que as falhas não configuram irregularidade insanável e que não houve prejuízo ao erário.

62. No Relatório Técnico Conclusivo, a SECEX posicionou-se pela manutenção do achado, sob o fundamento de que a conduta do engenheiro, ao inserir na planilha de medição serviços que sabia não terem sido executados, configura violação direta aos art. 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964. Destacou que se trata de irregularidade de natureza formal, justificando a responsabilização independentemente de dano efetivo ao erário.

63. Acompanho o posicionamento da SECEX e do Ministério Público de Contas quanto à manutenção da irregularidade.

64. Assim como o sobrepreço na peça orçamentária, objeto do primeiro achado de auditoria, a incontroversa falha na medição dos serviços caracteriza, por si só, irregularidade, independentemente do efetivo prejuízo ao patrimônio público, por violar o art. 117, §§1º e 2º, da Lei n. 14.133/2021¹¹, e, conseqüentemente, os art. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964¹².

¹¹ Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. § 1º O fiscal do contrato anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados. § 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

¹² Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.





65. Como bem salientado pela SECEX, caso o dano ao erário não fosse sanado, tratar-se-ia de superfaturamento, nos moldes do art. 6º, LVII, “a”, da Lei n. 14.133/2021¹³, irregularidade autônoma e que teria, naturalmente, consequências mais gravosas.

66. A aferição precisa da execução contratual é dever básico do engenheiro responsável pela fiscalização da obra, caracterizando erro grosseiro a medição positiva de itens cuja ausência era evidente. E, no caso, não foi apresentada qualquer justificativa plausível para a falha, tendo o responsável apenas alegado que os valores foram posteriormente glosados, evidenciando a negligência, e, por consequência, a culpa necessária à responsabilização individual do agente.

67. Em conformidade com o primeiro achado, considerando a presença dos critérios de materialidade, relevância e risco, estabelecidos pelo art. 170 da Lei n. 14.133/2021, e a ausência de justificativas concretas por parte do responsável, que se limitou a destacar as providências saneadoras ulteriores, a irregularidade em questão enseja a aplicação da multa prevista nos artigos 74 e 75, inciso III, da Lei Orgânica do TCE/MT.

68. Por se tratar de irregularidade grave, a multa deve ser arbitrada de acordo com os critérios do art. 3º, inciso II, alínea “a” e parágrafos 1º e 2º, da Resolução Normativa nº 17/2016 do TCE/MT.

69. Em vista desses critérios, e tendo em conta que as consequências da irregularidade foram mitigadas pela atuação posterior do responsável, fixa-se a multa individual no **valor mínimo** de 6 UPF/MT para o Sr. Beltino José Ferreira Bonfim, Engenheiro Fiscal, em relação à irregularidade JB 03, de natureza grave.

V. Irregularidade GB 17 – Habilitação de empresa cujos atestados não comprovam o atendimento às exigências de qualificação técnica

70. O Relatório Técnico Preliminar apontou que, embora considerados suficientes pela equipe de contratação, os atestados apresentados pela empresa Rocha Borges Engenharia Civil Ltda, vencedora do processo de dispensa de licitação, não atendiam às exigências previstas no item 5.9 do Aviso de Dispensa Eletrônica, a saber, a assinatura eletrônica do

¹³ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: LVII - superfaturamento: **dano provocado** ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por: a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas.





emitente ou assinatura manual com firma reconhecida, bem como a identificação completa do atestador (nome, telefone e endereço).

71. Além disso, os documentos não estariam acompanhados da respectiva Certidão de Acervo Operacional (CAO), conforme estabelecido pela Resolução CONFEA nº 1.137/2023, em consonância com o art. 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021.

72. A equipe técnica também destacou que os atestados foram encaminhados, para análise técnica, pela servidora Thania Zanette (Assessora Especial II da Coordenadoria de Aquisições e Contratos) à Superintendência de Estrutura do Turismo. Nessa oportunidade, o servidor Cleudson Luiz Fernandes (Analista de Desenvolvimento Econômico) pronunciou-se positivamente em relação à aptidão da empresa para executar o objeto contratual.

73. A SECEX sustenta que cabia exclusivamente à Agente de Contratação a análise prévia dos documentos de habilitação, bem como o encaminhamento à área técnica, se necessário. Além disso, entende que o parecer emitido por Cleudson Luiz Fernandes não observou os requisitos formais exigidos para os documentos apresentados.

74. Inicialmente, foram elencados como responsáveis as servidoras Ângela Maria da Silva Bastos Zuba (Agente de Contratação) e Thania Zanette (Assessora Especial II), bem como Cleudson Luiz Fernandes (Analista de Desenvolvimento Econômico).

75. Em sua defesa, Cleudson Luiz Fernandes sustentou que os atestados atendiam aos requisitos do instrumento convocatório. Alegou, ainda, que os serviços foram efetivamente executados pela empresa contratada, ressaltando que sua conduta não contribuiu para a ocorrência de qualquer irregularidade.

76. As demais responsáveis esclareceram que os atos apontados foram praticados durante o período de afastamento da Agente de Contratação titular, que se encontrava em gozo de férias, e de seu substituto legal, que estava em licença. Defenderam, ainda, que as medidas adotadas caracterizam exercício regular das atribuições da equipe de apoio.

77. A SECEX concluiu pelo afastamento da responsabilidade da Agente de Contratação, Sra. Ângela Maria da Silva Bastos Zuba, por se encontrar em gozo de férias no período analisado. Todavia, manteve o apontamento em relação aos demais responsáveis, entendendo que a Sra. Thania Zanette extrapolou os limites das atribuições da equipe de apoio,





ao passo que o Sr. Cleudson Luiz Fernandes teria deixado de observar os requisitos formais para a verificação da qualificação técnico-operacional da contratada.

78. Em que pese a relevância dos argumentos apresentados pela equipe técnica, entendendo que a imputação de irregularidade deve ser afastada.

79. Em relação à regularidade formal dos atestados de capacidade técnica, ainda que o aviso de dispensa tenha previsto a necessidade de reconhecimento de firma nos casos de assinatura manual, o art. 12, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que, salvo previsão legal expressa, essa exigência só deve ser aplicada em caso de dúvida quanto à autenticidade do documento.

80. Ademais, o inciso III do mesmo artigo dispõe que o descumprimento de exigências meramente formais, desde que não comprometa a aferição da qualificação do interessado ou a compreensão do conteúdo da proposta, não justifica sua exclusão e tampouco a anulação do processo de contratação.

81. No caso concreto, não há indicativo de que, no momento da análise dos documentos, havia dúvida objetiva e concreta quanto à autenticidade das informações constantes dos atestados apresentados, apta a exigir providências adicionais de validação formal, o que é reforçado pela constatação de que os serviços contratados foram executados.

82. Ressalto que as alegações de falsidade ou ilegitimidade dos atestados já foram devidamente afastadas na análise da terceira irregularidade, com o reconhecimento da participação da empresa na execução dos serviços descritos, ainda que por meio de subcontratação ou mecanismos análogos — hipótese não vedada pelo aviso de dispensa.

83. Por essas razões, não se vislumbra irregularidade concreta na atuação do servidor Cleudson Luiz Fernandes, ao pronunciar-se favoravelmente à aceitação dos atestados apresentados pela empresa contratada.

84. Quanto à responsabilidade da Sra. Thania Zanette, entendo igualmente que o apontamento não merece prosperar.

85. Nos termos do art. 12 do Decreto Estadual nº 1.525/2022, compete à equipe de apoio auxiliar o agente de contratação ou a comissão de contratação no desempenho e na condução das etapas do processo licitatório.





86. No caso concreto, o ato imputado à servidora — consistente na remessa dos autos à Superintendência de Estrutura do Turismo para análise técnica dos atestados — foi praticado em contexto excepcional, no qual tanto a agente de contratação titular quanto seu substituto legal se encontravam afastados, em razão de férias e de licença.

87. Além disso, da análise do despacho questionado pela SECEX¹⁴, observa-se que a atuação da servidora se restringiu ao encaminhamento dos autos para pronunciamento técnico, sem emissão de parecer ou manifestação conclusiva que pudesse interferir na decisão sobre a habilitação da licitante. Tanto que a homologação do resultado da dispensa foi formalmente realizada pela agente de contratação titular¹⁵.

88. Considerando a situação excepcional que se apresentava, bem como a urgência da contratação, reforçada pela existência de TAC, entendo que a servidora exerceu regularmente atribuição auxiliar, típica da equipe de apoio, com a prudência que o caso exigia.

89. Nessa ordem de ideias, dirijo da SECEX e do Ministério Público de Contas para afastar integralmente a irregularidade em questão.

VI. Irregularidade HB 99 – Fiscalização de obras e serviços de engenharia por preposto da Administração, sem a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART)

90. O sexto e último achado de auditoria refere-se à ausência de assinatura e Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) em nome do engenheiro designado para o acompanhamento e fiscalização da obra contratada.

91. Após a constatação, a equipe técnica verificou que a irregularidade foi sanada por iniciativa da Secretária Adjunta de Administração Sistêmica da SEDEC, que diligenciou para a emissão da ART correspondente. Diante disso, a SECEX manifestou-se pelo afastamento da irregularidade.

92. Considerando que a exigência legal foi integralmente atendida e que o engenheiro responsável pela fiscalização da obra foi corretamente identificado e, inclusive, responsa-

¹⁴ Doc. 440413/2024, p. 430.

¹⁵ Doc. 440413/2024, p. 433.





bilizado em razão de sua atuação no contexto da quarta irregularidade, acompanho integralmente o entendimento da equipe técnica e do Ministério Público de Contas, reconhecendo o saneamento da falha e afastando o achado em questão.

DISPOSITIVO DO VOTO

93. Ante o exposto, com fundamento nos art. 200, do RITCE, art. 74 e 75, III e parágrafo único, da LOTCE c/c art. 3º, II, “a”, da RN n. 17/2016, **divirjo parcialmente** do Parecer n. 5.502/2024 do Ministério Público de Contas, subscrito pelo Procurador Getulio Velasco Moreira Filho, e **VOTO** no sentido de:

- I. **julgar parcialmente procedente** a Representação de Natureza Externa n. 180.497-9/2024;
- II. **manter** as irregularidades referentes aos achados de auditoria n. 1 e 4 (GB99 e JB03), em relação aos responsáveis Marco Aurélio Mendes Ferreira e Beltino José Ferreira Bonfim;
 - a. **aplicar** ao Sr. **Marco Aurélio Mendes Ferreira**, engenheiro civil responsável pela elaboração do projeto e orçamento, multa de **6 UPF/MT**, pela irregularidade **GB99** (achado n. 1), de natureza grave, com fundamento nos artigos 74 e 75, inciso III, da LOTCE c/c art. 3º, II, “a” da RN n. 17/2016 do TCE/MT;
 - b. **aplicar** ao Sr. **Beltino José Ferreira Bonfim**, engenheiro responsável pelo acompanhamento e fiscalização da obra, multa de **6 UPF/MT**, pela irregularidade **JB03** (achado n. 4), de natureza grave, com fundamento nos artigos 74 e 75, inciso III, da LOTCE c/c art. 3º, II, “a” da RN n. 17/2016 do TCE/MT;
- III. **manter** a irregularidade referente ao achado de auditoria n. 2 (GB99), em relação à responsável Ângela Maria da Silva Bastos Zuba, **sem aplicação de sanção**;
- IV. **afastar** as irregularidades referentes aos achados de auditoria n. 3, 5 e 6;
- V. **determinar** à gestão da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEC), com fulcro no art. 22, II, da LOTCE, que, nos futuros processos de licitação e de dispensa de licitação, certifique o estrito cumprimento das exigências legais relativas à assi-





natura dos documentos técnicos e à emissão das respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica (ART) pelos profissionais competentes, conforme preconizado pela legislação profissional e pela Lei nº 14.133/2021;

- VI. recomendar** à gestão da Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SEDEC), com fulcro no art. 22, I, da LOTCE, o aprimoramento da sistemática de verificação de conformidade dos documentos integrantes dos procedimentos licitatórios e de dispensa de licitação, inclusive mediante a elaboração de modelos padronizados de check-list, se necessário, na forma autorizada pelo art. 72, §3º, do Decreto Estadual nº 1.525/2022.

94. **É como voto.**

Cuiabá, 14 de abril de 2025.

(assinatura Digital)¹⁶
CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI
Relator

¹⁶ Documento assinado por assinatura Digital baseada em certificado Digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006.

