



PROCESSO N.º : 19.847-1/2018

PRINCIPAL : SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA DE MATO GROSSO - SINFRA
CINÉSIO NUNES DE OLIVEIRA – ex-Secretário de Estado da SINFRA

RESPONSÁVEIS : ALEXANDRE ZIGOSKI AMÉRICO VIEIRA – Fiscal de Obra
ANTÔNIO CARLOS TENUTA - Fiscal de Contrato
GUAXE CONSTRUTORA E TERRAPLANAGEM LTDA.
MAURICIO MAGALHÃES FARIA JÚNIOR – OAB/MT 9.389
MAURICIO MAGALHÃES FARIA NETO – OAB/MT 15.436

ADVOGADOS : JOÃO VITOR SCEDRZYK BRAGA – OAB/MT 15.429
NÁDIA RIBEIRO DE FREITAS – OAB/MT 18.069
LAÍS OLIVEIRA BASTOS RIBEIRO – OAB/MT 15.757-B

INTERESSADO : MARCELO DE OLIVEIRA E SILVA – Secretário Estadual

ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA

RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

Conforme relatado, trata-se de Tomada de Contas Ordinária instaurada em cumprimento à Decisão proferida no processo da Auditoria de Conformidade n.º 31.738-1/2017, em que foram analisados dez contratos administrativos de obras rodoviárias, dentre eles, o Contrato n.º 002/2011¹, objeto do presente processo.

Verifico que a instrução observou o devido processo legal, sendo oportunizada a manifestação de defesa em favor de todos os responsabilizados no Relatório Técnico da Secex.

No caso em exame, constato que há discussão sobre a matéria preliminar, conforme reconhecido pelas Unidades técnica e ministerial, uma vez que suscitada a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal com relação aos achados descritos nos itens n.º 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12.

Conforme a apuração da equipe técnica, realizada com base na Lei Estadual n.º 11.599, de 7 de dezembro de 2021, e na Resolução Normativa n.º 03/2022-TP, foi exposto o seguinte²:

¹ Doc. 261030/2021;

² Doc. 272903/2023 – fls. 23/24;





N.º Achado	Título do Achado	Responsável	Data do Fato / Ato Irregular (A)	Data da Citação (B)	Tempo Decorrido em Anos (B)	Situação
1	Dano ao erário em função da não utilização do projeto executivo contratado pela Administração Pública e elaborado pela empresa Agritop – Topografia, Geodesia e Projetos Ltda, sem a devida justificativa plausível	Cinésio N. Oliveira	30/11/2013 ⁽¹⁾	16/12/2021 ⁽²⁾	8,0	PRESCRITO
		Antônio C. Tenuta	30/11/2013 ⁽¹⁾	16/12/2021 ⁽³⁾	8,0	PRESCRITO
2	Perda da economicidade na execução da obra em função da Administração Pública não ter utilizado a solução do projeto executivo elaborado pela empresa Agritop – Topografia, Geodesia e Projetos Ltda, tendo em vista a não constatação da formalização da devida justificativa plausível	Cinésio N. de Oliveira	30/11/2013 ⁽¹⁾	16/12/2021 ⁽²⁾	8,0	PRESCRITO
		Antônio C. Tenuta	30/11/2013 ⁽¹⁾	16/12/2021 ⁽³⁾	8,0	PRESCRITO
3	Liquidação irregular da despesa do serviço de "transporte de material de base e sub-base" (A) e liquidação irregular da despesa dos serviços de "escavação, carga e transporte", com ocorrência de dano ao erário (B)	Antônio C. Tenuta (B)	03/11/2014 ⁽⁷⁾	16/12/2021 ⁽³⁾	7,1	PRESCRITO
		Alexandre Z. A. Vieira (B)	03/11/2016 ⁽⁸⁾	20/12/2021 ⁽⁴⁾	5,1	PRESCRITO
		Guaxe Constr. e Terrap. Ltda(B)	24/11/2016 ⁽⁹⁾	14/03/2022 ⁽⁵⁾	5,2	PRESCRITO
		Antônio C. Tenuta (A)	03/11/2014 ⁽⁷⁾	16/12/2021 ⁽³⁾	7,1	PRESCRITO
		Alexandre Z. A. Vieira (A)	02/05/2019 ⁽¹⁰⁾	20/12/2021 ⁽⁴⁾	2,6	NÃO PRESCRITO
4	Pagamento de fornecimento de material betuminoso (CM-30 e RR-2C) utilizado na obra com preços acima do praticado no mercado.	Cinésio N. de Oliveira	16/04/2013 ⁽⁶⁾	16/12/2021 ⁽²⁾	8,6	PRESCRITO
		Guaxe Constr. e Terrap. Ltda	19/12/2019 ⁽¹¹⁾	14/03/2022 ⁽⁵⁾	2,2	NÃO PRESCRITO
5	Dano ao erário em razão de sobrepreço por preço no Contrato nº 002/2011	Cinésio N. de Oliveira	16/04/2013 ⁽⁶⁾	16/12/2021 ⁽²⁾	8,6	PRESCRITO
		Guaxe Constr. e Terrap. Ltda	19/12/2019 ⁽¹¹⁾	14/03/2022 ⁽⁵⁾	2,2	NÃO PRESCRITO
6	Dano ao erário em função da apropriação indevida do item de serviço referente à "Regularização de Subleito" no Contrato nº 002/2011	Antônio C. Tenuta	16/04/2013 ⁽⁷⁾	16/12/2021 ⁽³⁾	8,6	PRESCRITO
		Alexandre Z. A. Vieira	02/05/2019 ⁽¹⁰⁾	20/12/2021 ⁽⁴⁾	2,6	NÃO PRESCRITO
		Guaxe Constr. e Terrap. Ltda	19/12/2019 ⁽¹¹⁾	14/03/2022 ⁽⁵⁾	2,2	NÃO PRESCRITO
7	Dano ao erário decorrente da especificação desvantajosa de equipamentos no serviço de "escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria"	Cinésio N. de Oliveira	16/04/2013 ⁽⁶⁾	16/12/2021 ⁽²⁾	8,6	PRESCRITO
		Guaxe Constr. e Terrap. Ltda	24/11/2016 ⁽⁹⁾	14/03/2022 ⁽⁵⁾	5,2	PRESCRITO
8	Dano ao erário em função de apropriação indevida de quantitativos do item "Desmatamento, destocamento e limpeza áreas com árvores diâmetro 0,15m" no Contrato nº 002/2011	Antônio C. Tenuta	01/09/2014 ⁽¹²⁾	16/12/2021 ⁽³⁾	7,2	PRESCRITO
		Guaxe Constr. e Terrap. Ltda	05/09/2014 ⁽¹³⁾	14/03/2022 ⁽⁵⁾	7,5	PRESCRITO
9	Dano ao erário em função da apropriação indevida do serviço de administração local da obra e aluguel de veículos	Cinésio N. de Oliveira	16/04/2013 ⁽⁶⁾	16/12/2021 ⁽²⁾	8,6	PRESCRITO
		Guaxe Constr. e Terrap. Ltda	11/11/2014 ⁽¹⁴⁾	14/03/2022 ⁽⁵⁾	7,3	PRESCRITO
10	Ilegalidade na assunção pela Sinfra do Contrato nº 002/2011 por meio do Primeiro Termo de Reratificação ao Contrato nº 002/2011	Cinésio N. de Oliveira	16/04/2013 ⁽⁶⁾	16/12/2021 ⁽²⁾	8,6	PRESCRITO
11	Execução de serviços em desacordo com a planilha contratual, em virtude de acréscimos referentes à contratação verbal, sem o prévio e regular amparo contratual	Alexandre Z. A. Vieira	02/05/2019 ⁽¹⁰⁾	20/12/2021 ⁽⁴⁾	2,6	NÃO PRESCRITO
12	Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato nº 002/2011	Antônio C. Tenuta	30/11/2014 ⁽¹⁵⁾	16/12/2021 ⁽³⁾	7	PRESCRITO
		Alexandre Z. A. Vieira	02/05/2019 ⁽¹⁰⁾	20/12/2021 ⁽⁴⁾	2,6	NÃO PRESCRITO

Foram analisados os marcos temporais do início da contagem do prazo prescricional até a elaboração do Relatório Técnico Conclusivo (9/11/2023) em face de todos os jurisdicionados, e se chegou à conclusão da consumação da prescrição parcial dos achados, com exceção aos descritos nos achados n.º 3, 4, 5, 6, 11 e 12, em relação à responsabilidade do Sr. Alexandre Z. A. Vieira e da empresa Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda.

A partir dessas observações, passa-se ao exame da preliminar de prescrição.

De acordo com a Lei Estadual n.º 11.599/2021, o prazo prescricional de cinco anos para o exercício da pretensão punitiva é computado a partir da data do fato ou ato ilícito ou irregular, sendo interrompido uma única vez, como se observa a seguir:

Art. 1º A pretensão punitiva do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, para análise e julgamento dos processos de sua competência, prescreve em 5 (cinco) anos.

Parágrafo único O prazo previsto no caput deste artigo será contado a partir





da data do fato ou ato ilícito ou irregular ou, no caso de infração permanente e continuada, do dia de sua cessação.

Art. 2º A citação efetiva interrompe a prescrição.

§ 1º A interrupção da prescrição somente se dará uma vez, recomeçando novo prazo prescricional de 5 (cinco) anos, contados da data da interrupção.

Ainda sobre o tema, ressalto que entrou em vigor o Código de Processo de Controle Externo do Tribunal de Contas de Mato Grosso (Lei Complementar n.º 752, de 19 de dezembro de 2022) no dia 1º/8/2023, que, dentre outros assuntos, estabelece que as pretensões punitivas e de ressarcimento do exercício de controle externo pelo Tribunal de Contas prescrevem em 5 anos:

CAPÍTULO XIV

DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA

Art. 83. As pretensões punitiva e de ressarcimento decorrentes do exercício de controle externo pelo Tribunal de Contas prescrevem em 5 (cinco) anos, contados a partir da data:

- I - em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
- II - da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;

Isto é, dentro dos parâmetros estabelecidos pelas normativas em comento, o tempo decorrido desde a data do fato/ato irregular ou da última interrupção do prazo prescricional não pode ser superior ao prazo de 5 (cinco) anos.

Nesses parâmetros, observa-se que resta consumada a pretensão sancionatória deste Tribunal em face das condutas descritas nos achados 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12 de responsabilidade dos Srs. Cinésio Nunes de Oliveira, Antônio Carlos Tenuta e Alexandre Z. A. Vieira, e da empresa Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda., haja vista o reconhecimento de decurso de prazo superior ao quinquênio, desde a data do fato tido como irregular até a devida citação do agente responsável, tal como descrito no quadro acima colacionado.

Diante do exposto, coaduno com o entendimento das unidades técnica e ministerial quanto a prescrição parcial dos seguintes achados em face dos respectivos responsáveis:

- Achado 1 – Cinésio Nunes de Oliveira e Antônio Carlos Tenuta**
- Achado 2 – Cinésio Nunes de Oliveira e Antônio Carlos Tenuta**
- Achado 3 – Antônio Carlos Tenuta (A e B), Alexandre Z. A. Vieira (B), e da empresa Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda (B)**
- Achado 4 – Cinésio Nunes de Oliveira**





Achado 5 – Cinésio Nunes de Oliveira

Achado 6 - Antônio Carlos Tenuta

Achado 7 - Cinésio Nunes de Oliveira e empresa Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda.

Achado 8 - Antônio Carlos Tenuta e empresa Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda.

Achado 9 - - Cinésio Nunes de Oliveira e empresa Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda.

Achado 10 - - Cinésio Nunes de Oliveira

Achado 12 - Antônio Carlos Tenuta

Superada a matéria preliminar, passo ao exame de mérito dos achados n.º 3, 4, 5, 6, 11 e 12, de responsabilidade do Sr. Alexandre Z. A. Vieira e da empresa Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda.

Achado n.º 3: Liquidação irregular da despesa do serviço de “transporte de material de base e sub-base” e liquidação irregular da despesa dos serviços de “escavação, carga e transporte”, com ocorrência de dano ao erário.

Responsável 2

Nome: Alexandre Zigoski Américo Vieira

Cargo: Fiscal (Portaria nos 061/2015/SAE/SINFRA, 109/2016/SAOB/SINFRA e 95/2017/SAOB/SINFRA – Anexo IX, fls. 3/6)

Período: 02.06.2015 a 21.05.2018

O **Achado n.º 3 (JB99_grave)**, imputado ao Sr. Alexandre Zigoski Américo Vieira, Fiscal da Obra, diz respeito à liquidação irregular das despesas dos serviços de “transporte de material de base e sub-base” e de “escavação, carga e transporte”, com suposta ocorrência de danos ao erário.

A Secex elaborou Relatório Técnico em que apontou que o critério adotado nas medições dos serviços de transporte de base e sub-base de pavimentação, com utilização de valores médios para a densidade máxima do material, não restaram confirmados por ensaios laboratoriais, onde restou caracterizada liquidação irregular de despesa.

Isso pois, nas medições 2, 3, 4, 12, 15, 16, 20, 23, 29, 30, 31 e final do Contrato, as quais contemplaram o serviço de transporte de base e sub-base, estavam desacompanhadas dos ensaios laboratoriais, em dissonância com as especificações do DNIT n.º 139/2010 e n.º 141/2010.





Em outros termos, as densidades adotadas pelo Fiscal (1,970 t/m³, 1,960 t/m³ e 1,968 t/m³) seriam diferentes das indicadas à época pelo Sistema de Custos Referenciais de Obras-Sicro (1,84 t/m³).

Ainda, a Secex trouxe à conhecimento que a densidade média disponível no Sicro mais recente é de 2,06250 t/m³ para o serviço de transporte de base e sub-base de pavimentação.

Com relação ao serviço de escavação, carga e transporte, abrangido no Relatório Técnico, a auditoria ressaltou que a fiscalização optou por obter o volume de material escavado de forma indireta, tomando por base o volume de material compactado na pista e utilizando um fator de conversão de 1,25.

Nesse quesito, a Secex destacou que a fiscalização do Contrato avaliou que o volume do solo do corte seria 25% maior em relação ao material após sua compactação na pista.

No entanto, a própria auditoria explicou que, no Sicro, a estimativa de volume do solo no corte é 15% (1,15) maior em relação ao volume após sua compactação na pista, ou seja, uma diferença de cerca de 10%.

Assim sendo, restou caracterizada a liquidação irregular de despesa quanto aos serviços em comento.

O Sr. Alexandre, por sua vez, alegou que o fator utilizado de 1,25 é válido, pois entende que, em que pese constar no Sicro o fator de 1,15, o utilizado por ele encontra respaldo na “ISF-211: Projeto de Terraplenagem do DNIT, item 2.c)”, conforme o recorte abaixo colacionado³:

³ Doc. 5828/2022 – fl. 04;





c) Cálculo de volumes do movimento de terra, com a classificação dos materiais escavados

- Todas as medidas referentes às escavações das diferentes categorias definidas nas normas do DNIT serão sempre efetuadas no local das extrações em seus estados naturais, sejam em corte, seus alargamentos e jazidas específicas.
- A correlação entre volumes escavados e os seus destinos finais obedecerão aos seguintes fatores, observadas as mesmas massas:

ISF-211: Projeto de Terraplenagem

12

DNIT

$$\frac{\text{Volume corte 1ª categoria}}{\text{Volume aterro compactado}} = 1,25$$

$$\frac{\text{Volume corte 2ª categoria}}{\text{Volume aterro compactado}} = 1,15$$

$$\frac{\text{Volume corte 3ª categoria}}{\text{Volume aterro compactado}} = 0,90$$

Os valores poderão diferir dos acima propostos desde que, comprovados através de ensaios geotécnicos adequados.

Fonte: ISF-2011 – Projeto de Terraplenagem DNIT

Em sede do Relatório Técnico Conclusivo, a auditoria analisou a defesa apresentada e, de forma sucinta, manteve o apontamento sob alegação de que o responsável não foi capaz de abordar justificativas para a irregularidade.

Para o Ministério Público Contas (MPC), a defesa igualmente não logrou êxito em afastar o apontamento, ao passo que não foram disponibilizados à época da inspeção *in loco* pela Secex os relatórios de controle tecnológicos que comprovassem o fator de conversão médio de 1,25, utilizado para obter o volume do material retirado.

Sob minha ótica e partindo da premissa de que não há na presente irregularidade apontamento de danos ao erário, mas sim de irregularidade formal quanto a aplicação da normativa específica durante a medição contratual, é necessário sopesar alguns pontos.

Primeiramente, no que tange a irregularidade sobre o serviço de transporte de base e sub-base de pavimentação e a densidade do material utilizada à época pelo Fiscal do Contrato, tendo em vista que o valor médio atualmente utilizado no Sicro (2,06250 t/m³) é ligeiramente maior do que aqueles (1,970 t/m³, 1,960 t/m³ e 1,968 t/m³), não verifico a ocorrência de sobrepreço, o que não obsta a expedição de recomendação cabível.





Ora, se à época dos fatos a densidade média do Sicro era de 1,84 t/m³, o valor mais atualizado e superior não pode ser descartado em desfavor do responsável.

Além do mais, quanto ao fator médio de conversão de 1,25 para o volume de material retirado da área, conforme abordado pelo Fiscal da Obra em questão, existe normativa do DNIT prevendo tal fator de conversão, o qual embasou seus cálculos.

Isto é, ainda que o instrumento normativo utilizado pelo responsável não fosse o ideal para medição da obra, o fator por ele utilizado não é fictício e nem mesmo inexistente, entretanto, é fato que não foi acompanhado de ensaios laboratoriais que respaldassem o fator utilizado.

Dessa maneira, quanto ao **Achado n.º 3**, de responsabilidade do Sr. Alexandre Zigoski Américo Vieira, Fiscal da Obra, entendo pela **parcial procedência** da irregularidade inicialmente apontada, todavia, sendo suficiente a expedição de recomendação, ao final, para que a SINFRA adote valores médios para a densidade máxima do material devidamente comprovados por meio de ensaios laboratoriais nas medições de serviços de transporte de base e sub-base de pavimentação.

Achado n.º 4: Pagamento de fornecimento de material betuminoso (CM-30 e RR-2C) utilizado na obra com preços acima do praticado no mercado.

Responsável 2

Empresa: Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda

Atividade: Empresa contratada (Contrato n.º 002/2011) para execução dos serviços de terraplanagem e pavimentação da Rodovia MT-338 no trecho entre o Restaurante Cambará (estaca n.º 2.500) e a Fazenda Bom Pastor (estaca n.º 4.525)

Período: desde 01.11.2011 (data da assinatura do Contrato n.º 002/2011)

No que diz respeito o **Achado n.º 4 (JB99_grave)**, de responsabilidade da Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda., o apontamento versa sobre o pagamento para fornecimento de material betuminoso em valores acima dos praticados em mercado.

Do Relatório Técnico Preliminar se extrai que o valor utilizado para pagamento de materiais betuminosos adquiridos para a obra (asfalto diluído CM-30 e emulsão asfáltica RR-2C), nas medições do Contrato n.º 002/2011, foi superior ao





divulgado pela Agência Nacional de Petróleo (ANP), o que teria dado ensejo a pagamentos indevidos.

Nos termos do Acórdão n.º 1.447/2010 do Tribunal de Contas da União (TCU), o limite máximo admissível para os preços dos materiais betuminosos seriam os divulgados pela ANP. Veja-se:

Acórdão TCU n.º 1.447/2010

9.4. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura Rodoviária que:
(...).

9.5.1. a média de preços de materiais betuminosos divulgados pela ANP constitui limite máximo admissível de preços;

Ademais, à época vigorava a Portaria n.º 415/2010-SINFRA⁴ que estabelecia o percentual máximo de 15% para o BDI para aquisição de materiais betuminosos nos orçamentos de obras:

PORTARIA/SINFRA/415/2010
O SECRETÁRIO DE ESTADO DE INFRA - ESTRUTURA, no uso de suas atribuições legais, e tendo em vista a exposição de motivos contida no processo n° 333963,

RESOLVE:

1. Determina que, a parcela do BDI, específica para ser Aplicada na Aquisição de Matériaes Betuminosos, a ser adotada nos Boletins de Preço e Orçamento para licitação da SINFRA, referente a obras rodoviárias, seja de no máximo 15,00% (quinze por cento).
2. O percentual, de que trata o item 1 supra, deverá ser utilizado nos orçamentos de obras a serem licitados, após a data de publicação desta Portaria no Diário Oficial.
3. Os contratos de Obras e serviços em andamento, cujos preços de aquisição de material betuminoso contemplem o BDI superior a 15,00% (quinze por cento), serão repactuados
4. Revogam-se as disposições em contrário.

CUMPRE-SE
SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA, em Cuiabá-MT, 01 de Junho de 2010.

Fonte: Portaria Sinfra n° 415/2010⁹⁴

Além disso, a Secex ressaltou a redação do art. 43, IV, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, vigente à época, em que se estabeleceu que as propostas de preços devem estar em conformidade com os preços correntes no mercado ou fixados pelo órgão oficial competente:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

(...)

IV – Verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou

⁴ Doc. 261578/2021, fl. 72.





fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; (grifo nosso)

Por fim, para o fornecimento dos insumos em comento, a Secex identificou as seguintes diferenças de valores:

- Asfalto Diluído CM-30 R\$ 1.990,73 (valor paradigma) e R\$ 2.436,44 (valor da medição);
- Emulsão Asfáltica RR-2C R\$ 1.231,02 (valor paradigma) e R\$ 1.419,36 (valor da medição).

Dessa forma, considerando a aquisição de 447,120 toneladas de Asfalto Diluído CM-30 e 963,900 toneladas de Emulsão Asfáltica RR-2C, apurou-se um dano ao erário na ordem de **R\$ 199.285,87** (cento e noventa e nove mil duzentos e oitenta e cinco reais e oitenta e sete centavos) e **R\$ 181.540,91** (cento e oitenta e um mil quinhentos e quarenta reais e noventa e um centavos), respectivamente.

A empresa responsável, por sua vez, alegou que todas as informações da contratação devem estar dispostas no edital, inclusive quanto aos preços a serem praticados. Nesse sentido, entendeu que não há que se falar em prática de ato danoso ao erário, tendo em vista a argumentação de que apenas cumpriu com os ditames do Edital.

Ponderou que, caso houvesse sobrepreço na contratação, não deve a empresa executora ser penalizada por eventual caracterização de irregularidade, mas sim os responsáveis pela fase interna da licitação, já que esse setor seria o competente para planejar os valores contratuais.

Ademais, a empresa ressaltou que foi chamada para assumir a contratação, visto que a então contratada, Construtora Locatelli Ltda., teria desistido do Contrato.

A Secex, frente aos argumentos acostados pela empresa contratada, entendeu que o achado se manteve, uma vez que as razões abordadas pela responsável em nada refutaram os indícios de irregularidade.

Diante disso, a auditoria destacou que o Edital estabeleceu que o procedimento deveria se submeter à Lei n.º 8.666/1993, a qual, em seu art. 43,





estabelece que as propostas ofertadas pela interessada devem estar em conformidade com os preços correntes no mercado.

Assim sendo, a Secex argumentou que os preços dos itens betuminosos não poderiam ser superiores aos praticados em mercado, conforme valores divulgados na ANP com a data-base de fevereiro de 2013⁵:

ITEM – DESCRIÇÃO	Preço Contratado	Preço Máximo / Paradigma (PR Mercado + BDI de 15%)	Superfaturamento por Tonelada	
			R\$	%
Asfalto Diluído CM-30	R\$ 2.435,45	R\$ 1.990,73	444,72	22,34
Emulsão Asfáltica RR-2C	R\$ 1.418,79	R\$ 1.231,02	187,77	15,25

Quanto ao argumento de responsabilização do setor de licitações, a Unidade Técnica esclareceu que, quanto ao sobrepreço contratado, ainda que os agentes públicos tenham eventualmente concorrido para sua ocorrência, tal situação não muda o fato de que a empresa se beneficiou dos pagamentos à maior.

Da mesma forma, o MPC entendeu que a argumentação da empresa igualmente não procede, haja vista a determinação imposta pelo Acórdão n.º 1.447/2010-TCU, que estabeleceu o limite máximo admissível para os preços dos materiais betuminosos.

Sobre o argumento de a empresa ter assumido uma contratação previamente estabelecida com outra executora, entendeu que a responsável detém responsabilidade, ainda que solidária, sobre os recebimentos de valores indevidos.

Para o achado em comento e, sob meu crivo de análise, avalio que os valores contratados de fato destoam daqueles divulgados oficialmente pela ANP, todavia, em se tratando de vultosos valores apontados para ressarcimento, o caso necessita de análise criteriosa.

Inicialmente, há de se estimar que a empresa Guaxe Construtora e Terraplenagem Ltda. verdadeiramente “herdou” a contratação de empresa diversa desistente, sendo patente que ela não foi a responsável pela confecção das planilhas orçamentárias levadas a contento.

⁵ Doc. 272903/2023, fl. 96.





Isto é, muito embora existam indícios de sobrepreço, em razão da peculiaridade com que se deu a contratação, há de se observar a razoabilidade, não podendo esses valores serem eventualmente imputados a quem não os compôs perante a Administração Pública, nem mesmo se valendo de responsabilização solidária com os agentes de contratação, haja vista a prescrição reconhecida a seu favor.

Nesse esteio, vejo que a empresa apenas assumiu o Contrato e não concorreu para concretização dos preços contratados, pois não foi ela que os ofertou em seu orçamento. Em verdade, a executora assumiu os valores já existentes e originários de outra concorrente.

Logo, não há que se falar em restituição de valores supostamente indevidos recebidos pela empresa, diga-se, de boa-fé. Residiria para o caso, salvo quando consumada a prescrição, a responsabilidade da Administração contratante, uma vez que permitiu a perpetração desses valores no Contrato n.º 002/2011, em dissonância com a Lei n.º 8.666/1993 e entendimento do TCU.

No entanto, em se tratando exclusivamente da responsabilidade da empresa Guaxe Construtora e Terraplenagem Ltda. que, rememore-se, assumiu a contratação inicialmente firmada com outra empresa, não há como imputar-lhe o ressarcimento do dano por valores que foram estipulados por terceiros.

Posto isso, quanto o **Achado n.º 4**, divirjo do parecer ministerial e do entendimento da Secex nos termos acima expostos e **afasto** a irregularidade inicialmente apontada, que hora remanesce apenas a responsabilidade da empresa Guaxe Construtora e Terraplenagem Ltda.

Achado n.º 5: Dano ao erário em razão de sobrepreço por preço no Contrato n.º 002/2011

Responsável 2

Empresa: Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda

Atividade: Empresa contratada (Contrato n.º 002/2011) para execução dos serviços de terraplenagem e pavimentação da Rodovia MT-338 no trecho entre o Restaurante Cambará (estaca n.º 2.500) e a Fazenda Bom Pastor (estaca n.º 4.525)

Período: desde 01.11.2011 (data da assinatura do Contrato n.º 002/2011)





O **Achado n.º 5 (JB99_grave)**, dispõe sobre o dano ao erário em função do pagamento de despesas referentes a bens e serviços em valores superiores aos praticados em mercado.

Os preços unitários dos serviços previstos no Contrato n.º 002/2011 tiveram originalmente como referência a tabela SINFRA de fevereiro de 2010 e após foram atualizados.

Nesse contexto, ao comparar os valores contratados a preços iniciais em fevereiro de 2013 com os preços de referência da tabela SINFRA de fevereiro de 2012, sendo posteriormente atualizados para fevereiro de 2013, constatou-se que os preços unitários foram superiores ao limite máximo de mercado, o que teria ocasionado dano ao erário no valor de R\$ 1.144.038,19 (um milhão cento e quarenta e quatro mil trinta e oito reais e dezenove centavos), conforme o quadro descritivo a seguir⁶:

código	Discriminação	Unid.	Quant. Medido [A]	Preço Unit. Contratado - fev/2013 (R\$) [B]	Preço Unit. Paradigma c/ BDI 26,7% - fev/13 (R\$) [C]	Dano (R\$) [D = (B - C) x A]
2 S 01 100 01	Escavação, carga e transporte de material 1ª cat. DMT 50m	m³	330.672,250	1,83	1,79	13.226,89
2 S 01 510 00	Compactação de aterros a 95% do Proctor Normal	m³	186.481,500	2,8	2,61	35.431,49
2 S 01 511 00	Compactação de aterros a 100% do Proctor Normal	m³	378.613,950	3,28	3,04	90.867,35
s/c	Compactação de aterros a 100% do Proctor Intermediário	m³	212.504,408	4,35	3,04	278.380,77
3 S 01 200 01	Escavação e carga de material de jazida	m³	55.328,497	6,87	6,69	9.959,13
2 S 02 110 00	Regularização do subleito	m²	405.000,000	0,83	0,81	8.100,00
2 S 02 200 00	Sub-base de solo estabilizado granulométricamente sem mistura	m³	80.190,000	13,54	13,35	15.236,10
2 S 02 200 01	Base de solo estabilizado granulométricamente sem mistura	m³	75.330,000	13,54	13,35	14.312,70
2 S 09 001 91	Transporte comercial c/ basc. 10m3 em rodovia não pavimentada (Brita)	txkm	626.527,517	0,73	0,60	81.448,58
2 S 09 002 91	Transporte comercial com basculante em rodovia pavimentada (brita/rachão)	tkm	2.084.338,205	0,6	0,40	416.867,64
4 S 06 100 21	Pintura de faixa - tinta durabilidade - 2 anos	m²	22.080,000	17,78	15,15	58.070,40
4 S 06 121 01	Forn. e colocação de tacha reflet. bidirecional	und	22.450,000	19,48	14,46	112.699,00
4 S 06 121 11	Forn. e colocação de tachão reflet. bidirecional	und	220,000	43,34	41,70	360,80
3 S 08 414 00	Recomposição total de cerca com mourão de madeira	m	22.000,000	22,09	22,07	440,00
2 S 01 100 01	Reconformação de área de jazida	m³	30.521,250	1,87	1,76	3.357,34
2 S 01 100 01	Reconformação de área de empréstimo	m³	48.000,000	1,87	1,76	5.280,00

A empresa apresentou defesa para o achado, oportunidade em que questionou a comparação de preços realizada pela auditoria e afirmou que tal prática não existiria.

⁶ Doc. 272903/2023, fl. 102.





Alegou que a atualização da data-base para fevereiro de 2013 ocorreu por livre conveniência da Administração e em obediência ao instrumento contratual.

Aduziu que compete à empresa apenas executar a obra nas condições previstas no Contrato e que ela não se apropriou de eventuais preços indevidos, uma vez que o Estado é quem tem a prerrogativa de anular seus contratos e realizar licitação mais vantajosa, caso seja necessário.

Em seu Relatório Técnico Conclusivo, a Secex manteve o apontamento de irregularidade, vez que não vislumbrou argumentação capaz de afastar o achado de responsabilidade da empresa Guaxe Construtora e Terraplenagem Ltda.

Em convergência com o entendimento técnico, o ente ministerial ressaltou, ainda, que caberia à SINFRA analisar os preços estabelecidos para execução do Contrato com os preços de referência da época da rerratificação contratual, comparação realizada pela Secex que constatou o sobrepreço em alguns serviços contratados, razão pelo qual se manifestou pela permanência da irregularidade descrita no achado n.º 5.

Sobre o achado em questão, adianto que ele merece ser afastado em favor da empresa contratada, pois, em similaridade com a fundamentação do achado n.º 4, a executora não foi a responsável pela cotação de preços, nem mesmo lhe coube a avaliação técnica dos preços dos serviços, o que deveria ter sido melhor avaliado pela Secretaria de Estado que passou a figurar no polo passivo da contratação.

Veja que, na prática, tomando por exemplo o serviço de “escavação, carga e transporte de material 1ª cat. DMT 50m, código 2 S 01 100 01”, o valor unitário contratado foi de **R\$ 1,83** (um real e oitenta e três centavos), quando o valor unitário de referência da SINFRA seria de **R\$ 1,79** (um real e setenta e nove centavos).

Isto é, partindo da premissa que a empresa executora assumiu o Contrato com valores previamente definidos em face de outra empresa, aliado ao fato que a própria Administração Pública não verificou a convergência dos valores contratados, entendo que não há que se falar em restituição ao erário pela empresa e nem mesmo em suposto recebimento indevido desses valores.





A responsabilização, a meu ver, faria jus à SINFRA, por ser a detentora da contratação e responsável pela verificação dos valores constantes nas planilhas orçamentárias com os preços vigentes à época.

No caso, não sendo possível a responsabilização da contratante, o afastamento do achado é a medida que se impõe.

Posto isso, quanto o **Achado n.º 5**, divirjo do parecer ministerial e do entendimento da Secex, nos termos acima expostos, e **afasto** a irregularidade inicialmente apontada.

Achado n.º 6: Dano ao erário em função da apropriação indevida do item de serviço referente à “Regularização de Subleito” no Contrato n.º 002/2011.

Responsável 2

Nome: Alexandre Zigoski Américo Vieira

Cargo: Fiscal (Portaria nos 061/2015/SAE/SINFRA, 109/2016/SAOB/SINFRA e 95/2017/SAOB/SINFRA – Anexo IX, fls. 3/6)

Período: 02.06.2015 a 21.05.2018

Responsável 3

Empresa: Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda

Atividade: Empresa contratada (Contrato n.º 002/2011) para execução dos serviços de terraplenagem e pavimentação da Rodovia MT-338 no trecho entre o Restaurante Cambará (estaca n.º 2.500) e a Fazenda Bom Pastor (estaca n.º 4.525)

Período: desde 01.11.2011 (data da assinatura do Contrato n.º 002/2011)

No que se refere ao **Achado n.º 6 (JB99_grave)**, que diz respeito ao suposto dano ao erário em função da apropriação indevida do item de serviço referente à “Regularização de Subleito” no Contrato n.º 002/2011, a auditoria destacou um dano ao erário no valor de R\$ 336.150,00 (trezentos e trinta e seis mil cento e cinquenta reais).

O achado remanesce ao Sr. Alexandre Z. Américo Vieira, na condição de Fiscal do Contrato à época, e à empresa Guaxe Construtora e Terraplanagem Ltda., sendo delimitadas as análises de responsabilidades e defesas nesse sentido.

A auditoria iniciou o achado descrevendo que, na medição do Contrato, identificou que foram executados apenas aterros nos serviços de terraplenagem, cuja camada final de compactação do aterro foi remunerada por meio do serviço “Compactação de aterros a 100% do Proctor Intermediário”.





A Secex de Obras e Infraestrutura explicou que, após a execução da camada final de aterro, seria incoerente executar o serviço de “regularização de subleito”, o que enseja em duplicidade do pagamento prestado, uma vez que se trata de um serviço no mesmo local e na mesma camada de 20 cm final de aterro.

Em outros termos, a Secex verificou que os serviços foram pagos em duplicidade, pois seria como afirmar que os 20 cm finais da camada de aterro foram executados por meio do item “compactação de aterros a 100% do proctor intermediário” e posteriormente destruídos e reexecutados por meio do serviço de “regularização de subleito”, vez esse serviço de regularização compreende a “escarificação geral na profundidade de 20 cm, sem seguida de pulverização, umedecimento ou secagem, compactação e acabamento.”

O Sr. Alexandre Z. Américo Vieira, por sua vez, argumentou que os serviços em questão são distintos, já que a camada final de aterro é executada no início da obra e tem por objetivo executar e compactar a camada final de terraplenagem, ao passo que a regularização do subleito é executada em momento posterior.

Sustentou que cada um dos serviços, bem como os equipamentos utilizados e níveis de acabamento exigidos para execução, possuem singularidades e especificidades diferentes.

Ademais, afirmou que caso fosse exigida a dispensa da execução do serviço de regularização de subleito, seria necessário alterar os critérios de execução e exigências geométricas, o que implicaria em custos adicionais para a Administração.

Asseverou que, no caso em questão, após estudos e detalhamentos, o projeto entendeu como necessária a execução da regularização – serviço que se questiona ser sido executado em duplicidade.

Nesse contexto, acosta jurisprudência do TCU em que o Plenário, ao julgar o processo n.º 005.737/2011-7 - Acórdão n.º 1.899/2011, entendeu que “a simples previsão do serviço de regularização do subleito para todo o trecho rodoviário não se caracteriza, necessariamente, como duplicidade de pagamento”.





A empresa que assumiu a execução da obra, de forma análoga ao que acostou o então Fiscal do Contrato, sustentou que os serviços são diferentes, pois a camada final de aterro é executada no início da obra, sendo relacionada à terraplenagem, enquanto a regularização do subleito compreende etapa dos serviços de pavimentação.

Além disso, argumentou que o fato de escarificar, homogeneizar e compactar os 20 cm, mesmo que ocorra reexecução da parte de compactação, visa cumprir exigência da normativa em se obter uma camada uniforme, eliminando a possibilidade de se ter trechos com espessura inferior.

Em retorno dos autos à Secex de Obras e Infraestrutura, a auditoria manteve o apontamento inicial, visto que entendeu que os argumentos defensivos não prosperaram, mantendo-se a duplicidade no pagamento.

O MPC aderiu integralmente ao entendimento técnico, vez que, sinteticamente, compreendeu que os serviços foram pagos em duplicidade para a mesma finalidade.

Ademais, sugeriu a expedição de determinação de restituição ao erário na importância de R\$ 19.440,00 (dezenove mil quatrocentos e quarenta reais) pelo Fiscal do Contrato, e de R\$ 328.050,00 (trezentos e vinte e oito mil e cinquenta reais) pela empresa executora.

Em julgamento do achado em questão, sob minha ótica, partindo da argumentação acostada pelo Fiscal do Contrato de que houve previsão de ambos os serviços no projeto da obra, entendo que não há que se falar na responsabilização da empresa que posteriormente assumiu a sua execução.

Veja-se que, consoante se depreende dos autos⁷, houve previsão de ambos os serviços, quais sejam: de regularização de subleito e de reaterro mecanizado com compactação.


Isto é, ainda que remanesça a responsabilidade do servidor público, entendo não se tratar de duplicidade de serviço, pois, além de demonstrado que os serviços são similares pelos responsáveis, mas não idênticos, houve clara previsão

⁷ Doc. 260949/2021, fls. 78 e 100-102;





de “reaterro”, não havendo que se falar em execução de serviço, destruição e subsequente confecção duplicada:

		AGRITOP
TOPOGRAFIA, GEODÉSIA E PROJETOS LTDA.		
RODOVIA:	MT-338	REF. SET/12
TRECHO:	ESTACA 2500 (INÍCIO DA FAZENDA CHAPARRAL) ATÉ A ESTACA 4525 (FAZENDA BOM PASTOR)	
SEGMENTO:	Estaca 2500 - Estaca 4525	
EXTENSÃO:	40,50 Km	
CONSTRUÇÃO RODOVIÁRIA		
2 S 04 001 01	Reaterro mecanizado com compactação a 100% do P.N.	Prod. Equipe: 18,000 m ³

ITEM	CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
5.7	2 S 04 910 53	Meio fio de concreto - MFC 03 - AC/BC
5.8	2 S 04 940 51	Descida d'água tipo rápido - calha concr. - DAR 01 - AC/BC
5.9	2 S 04 942 51	Entrada d'água - EDA 01 - AC/BC
5.10	2 S 04 942 52	Entrada d'água - EDA 02 - AC/BC
5.11	2 S 04 950 72	Dissipador de energia - DEB 02 - AC/BC/PC
5.12	2 S 04 950 76	Dissipador de energia - DEB 06 - AC/BC/PC
5.13	2 S 04 950 78	Dissipador de energia - DEB 08 - AC/BC/PC
5.14	2 S 04 931 03	Caixa coletora de talvegue - CCT 03
5.15	2 S 04 100 54	Corpo de BSTC D=1,20m incl. berço e dentes - AC/BC/PC
5.16	2 S 04 110 52	Corpo de BDTC D=1,20m incl. berço e dentes - AC/BC/PC
5.17	2 S 04 101 54	Boca BSTC D=1,20m normal - AC/BC/PC
5.18	2 S 04 111 52	Boca BDTC D=1,20m normal - AC/BC/PC
5.19	2 S 04 211 03	Boca BDCC 2,50 x 2,50 m normal - AC/BC/PC
5.20	2 S 04 001 00	Escavação mecânica para bueiro em mat. de 1ª cat.
5.21	2 S 04 001 01	Reaterro mecanizado com compactação a 100% do P.N.
5.22	5 S 04 999 01	Remoção de bueiros existentes
5.23	5 S 04 999 07	Demolição de dispositivos de concreto simples
5.24	3 S 05 001 50	Enrocamento de pedra jogada

2.0		TERRAPLENAGEM
2.1	2 S 01 000 00	Desmatam. destocam. e limpeza de áreas c/ árvores c/ diâmetro até 0,15 m
2.2	2 S 01 005 00	Desmatamento, destocamento e limpeza de mata
2.3	2 S 01 100 01	Esc. carga transp. mat. 1ª cat. DMT 50m
2.4	2 S 01 100 09	Esc. carga transp. mat. 1ª cat. DMT 50m a 200m c/ carreg.
2.5	2 S 01 100 10	Esc. carga transp. mat. 1ª cat. DMT 200m a 400m c/ carreg.
2.6	2 S 01 100 11	Esc. carga transp. mat. 1ª cat. DMT 400m a 600m c/ carreg.
2.7	2 S 01 100 12	Esc. carga transp. mat. 1ª cat. DMT 600m a 800m c/ carreg.
2.8	2 S 01 512 00	Compactação de aterros a 100% Proctor intermediário
2.9	2 S 01 511 00	Compactação de aterros a 100% Proctor normal

Não obstante, o serviço de regularização do subleito também foi previsto na parte de “pavimentação”:





ITEM	CÓDIGO	DISCRIMINAÇÃO
3.0		PAVIMENTAÇÃO
3.1	2 S 02 110 00	Regularização do subleito
3.2	2 S 02 200 00	Sub-base de solo estabilizada granul. s/ mistura
3.3	2 S 02 200 01	Base de solo estabilizada granul. s/ mistura
3.4	2 S 02 300 00	Imprimação
3.5	2 S 02 500 51	Tratamento Superficial Simples c/ emulsão - BC
3.6	2 S 02 501 51	Tratamento Superficial Duplo c/ emulsão - BC
3.7	2 S 02 999 03	Fornecimento de Asfalto Diluído CM - 30 - (LDI=15%)
3.8	2 S 02 999 05	Fornecimento de Emulsão Asfáltica RR - 2C - (LDI=15%)

Portanto, muito embora a indicação de possível irregularidade pela Secex de Obras e Infraestrutura, em razão de ambos os serviços terem sido previstos no projeto inicial, diga-se, de empresa que não executou o serviço, não há lastro jurisdicional perante o Fiscal do Contrato, vez que não lhe cabe intervir nos quesitos técnicos de engenharia da execução.

Ora, se os serviços foram previstos no projeto e, estando em questionamento a necessidade ou não da regularização do subleito, a questão não cerne à medição, tal como visto no Relatório Técnico Preliminar, não havendo, a meu ver, a dita duplicidade.

Por parte da empresa Guaxe Construtora e Terraplenagem Ltda., levando por base que ela verdadeiramente “herdou” a contratação de empresa diversa e desistente, e que ela não foi a responsável pela confecção das planilhas orçamentárias levadas a contento, entendo que não há que se falar em responsabilização pelo achado.

Portanto, no que tange ao Achado n.º 6, dirijo dos entendimentos técnico e ministerial, e julgo que não houve a irregularidade apontada no achado em questão.

Achado nº 11: Execução de serviços em desacordo com a planilha contratual, em virtude de acréscimos referentes à contratação verbal, sem o prévio e regular amparo contratual.

Responsável 1

Nome: Alexandre Zigoski Américo Vieira

Cargo: Fiscal (Portaria nos 061/2015/SAE/SINFRA, 109/2016/SAOB/SINFRA e 95/2017/SAOB/SINFRA – Anexo IX, fls. 3/6)

Período: 02.06.2015 a 21.05.2018

Ato seguinte, conforme consignado no **Achado n.º 11 (HB 06_grave)**, a Secex apontou possível execução de serviços em desacordo com a planilha contratual,





em virtude de acréscimos referentes à contratação verbal, sem o prévio e regular amparo contratual, imputando responsabilidade ao Sr. Alexandre Américo Vieira, na condição de Fiscal à época.

A auditoria consignou que o valor inicialmente contratado seria de R\$ 21.391.033,80, (vinte e um milhões trezentos e noventa e um mil trinta e três reais e oitenta centavos), sendo posteriormente majorado para R\$ 5.348.084,39, (cinco milhões trezentos e quarenta e oito mil oitenta e quatro reais e trinta e nove centavos), em razão da readequação do projeto, cujo acréscimo resultou em um aumento de 25% do valor contratado.

Em seguida, ressaltou que foi formalizada a atualização de preços, de fevereiro de 2010 para fevereiro de 2013, no valor de R\$ 3.393.552,96, (três milhões trezentos e noventa e três mil quinhentos e cinquenta e dois reais e noventa e seis centavos), passando o Contrato para o valor global de R\$ 30.132.671,11, (trinta milhões cento e trinta e dois mil seiscentos e setenta e um reais e onze centavos), conforme o Primeiro Termo Aditivo ao Contrato n.º 002/2011⁸.

2.0 DO VALOR DO CONTRATO:

2.1.1 O Valor do presente instrumento, conforme proposta de preço apresentada pela CONTRATADA passa a ser de R\$ 30.132.671,11 (Trinta milhões cento e trinta e dois mil seiscentos e setenta e um reais e onze centavos) a preço de Fevereiro/2013, decorrente da incorporação de valores originados de acréscimo de serviços e de atualização dos preços por meio de reajuste no período de Fevereiro/2010 a Fevereiro/2013, valor este que a mesma receberá da Contratante pela execução da obra contratada de conformidade com os serviços executados e as medições realizadas;

2.1.2 Adita-se ao presente contrato o valor de R\$ 5.348.084,39 (Cinco milhões trezentos e quarenta e oito mil e oitenta e quatro reais e trinta e nove centavos) decorrente de acréscimos de serviços pela alteração de quantitativos definidos no projeto executivo de engenharia sendo a importância aditivada incorporada no subitem 2.1 deste contrato;

2.1.3 O valor do reajuste dos preços no período de Fevereiro/2010 a Fevereiro /2013 importa em R\$ 3.393.552,96 (Três milhões trezentos e noventa e três mil quinhentos e cinquenta e dois reais e noventa e seis centavos), importância esta incorporada no subitem 2.1 do presente contrato.

⁸ Doc. 261578/2021, fl. 41;





Destaco que, conforme a Nota Técnica n.º 062/2019⁹, já era de conhecimento da SINFRA que, ao apropriar na medição final essas alterações de valores, estaria sendo descumprida a exigência legal do processo licitatório:

Cabe salientar que não existiu a vontade de contornar a exigência constitucional do procedimento licitatório, mas tão somente atender ao interesse coletivo e proporcionar economia ao erário, conforme relatório que instrui todo Processo de Revisão de Projetos em fase de Obras, porém o mesmo não fora concluído.

Considerando como disposto em processo de adequação que tal processo não acarretaria para a administração encargos contratuais superiores à uma eventual rescisão contratual, acrescidos de custos de elaboração de um novo procedimento licitatório.

Por isso, levando em consideração que o Contrato obteve majoração até o limite de 25% do valor inicial, a medição de serviços extracontratuais acabou por contrariar o art. 65, § 1º, da Lei n.º 8.666/1993, ensejando na detecção de possível irregularidade:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

§ 1º **O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato**, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

O Fiscal da Obra, por sua vez, alegou que, após auditoria desta Corte em 2017, por solicitação dos auditores, foi elaborada adequação para regularizar os serviços que estavam em execução.

Aduziu que, pelo prolongamento dos fatos e evitando passar por mais um período chuvoso, a empresa concluiu os serviços e elaborou a medição final, que foi paga por meio de indenização, descontando o lucro da empresa, conforme orientação da Procuradoria Geral do Estado mediante o Parecer n.º 2.297/SGAC/PGE/2019.

A Secex entendeu que o Fiscal confirmou o achado apontado, reconhecendo que tinha conhecimento de que atestou execução de serviços sem amparo contratual.

⁹ Doc. 260920/2021, fls. 4;





Ademais, registrou que no processo administrativo que tratou da análise do pedido de Revisão do Projeto, ao justificar a denegação de acréscimos, o fiscal da obra mencionou a vantajosidade do procedimento, todavia, compreendeu que as razões não foram suficientes para celebração de novo termo aditivo, tendo em vista que o valor extrapolava o limite legal de 25% se fosse concedido.

Nesses termos, a Secex manteve o apontamento.

O MPC manifestou, em consonância com a Secex, pela manutenção do achado em apreço, vez que entendeu que restou configurada a execução e posterior medição de serviços sem o amparo contratual.

Pois bem, para o achado em questão, ficaram caracterizados que os pagamentos foram realizados, de fato, sem amparo dos termos do Contrato, uma vez que são extracontratuais, pois o instrumento contratual já não suportava mais aditivo de valores. Todavia, também restou inconteste que assim ocorreu em razão da necessidade de efetiva realização dos serviços.

Não obstante restar configurada a transgressão à norma, não verifico estar comprovado o dano ao erário. Aliás, em observância ao que prescreve a Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro - LINDB, as circunstâncias das dificuldades da Administração não podem ser desconsideradas no julgamento.

Ora, se o serviço foi efetivamente prestado pela Contratada, o não pagamento, por qualquer forma que seja, ensejaria no enriquecimento ilícito da Administração.

Posto isso, desnecessária a prolongação, em consonância com o mérito exposto pelo MPC, entendo que resta configurada a irregularidade descrita no **Achado n.º 11**, no entanto, é razoável para o caso a expedição de determinação à SINFRA para que observe, nos futuros termos aditivos de seus contratos públicos, o limite legal de acréscimo de até 25%, nos termos do art. 125 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, sob pena de reincidência.

Achado n.º 12: Ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato n.º 002/2011.

Responsável 2

Nome: Alexandre Zigoski Américo Vieira

Cargo: Fiscal (Portaria nos 061/2015/SAE/SINFRA, 109/2016/SAOB/SINFRA e 95/2017/SAOB/SINFRA – Anexo IX, fls. 3/6)





Período: 02.06.2015 a 21.05.2018

No que diz respeito ao **Achado n.º 12 (HB15_grave)**, a equipe técnica auferiu a ineficiência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual, outrora remanescendo a responsabilidade do Fiscal do Contrato à época, Sr. Alexandre Z. Américo Vieira.

Com base no Relatório Preliminar, a auditoria ressaltou que, durante a inspeção realizada nos dias 26/7/2017 e 28/7/2027, no âmbito do Processo n.º 317381/2017, não foram identificados os relatórios com registros próprios para ocorrências relacionadas à execução da obra.

No caso, a Secex verificou a não observância ao art. 67, *caput* e § 1º da Lei n.º 8.666/1993, que determinam ao representante da Administração Pública o dever de acompanhar e fiscalizar a execução da obra, anotando, inclusive, em registro próprio todas as ocorrências.

Além disso, na mesma oportunidade foi verificado que não foram disponibilizados todos os relatórios exigidos pelas normas técnicas, citando a ausência dos registros e ausência dos relatórios referentes aos fatores de conversão de volume, o que ensejou na caracterização do achado em análise.

Em sua defesa, o responsável teceu argumentos diretamente relacionados ao achado, trazendo à conhecimento sobre a dificuldade em se exercer os trabalhos de acompanhamento, impactados pelo acúmulo de funções e ausência de corpo técnico que deu ensejo à ineficiência das fiscalizações de contratos.

Em sede do Relatório Conclusivo, a Secex manteve o apontamento de irregularidade, o que foi posteriormente acolhido pelo MPC, sob o argumento de que a fiscalização da execução contratual foi precária.

Para o achado em questão, divirjo dos entendimentos técnico e ministerial, uma vez que, tal como apontado pela Secex em seu Relatório Técnico e em manifestação exarada nos autos do Processo n.º 317381/2017, a Administração, de forma geral, possuía quadro operacional precário para condução dos trabalhos.

Lanço mão aos termos do responsável quando disse que:





...a Sinfra possuía em seu quadro ativo de funcionários **07 engenheiros para fazer o acompanhamento/fiscalização/projeto de mais de 20.000 km de malhas viárias** (...) e os engenheiros que estão à frente, **principalmente de fiscalização, estão com esgotamento físico (deslocamentos superiores a 5.000 km/mês) e sobrecarregados.** (...) Enfatizo que o acúmulo de funções não é vontade própria, e sim necessidade do Estado. (...) Há o maior esforço em se fazer o melhor, mesmo tendo as piores condições de trabalho. (grifo nosso)

Nos termos do art. 22, § 1º, da LINDB¹⁰, em decisão sobre regularidade de conduta, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

Esta Corte já se deparou com o tema da precariedade da fiscalização de contratos de obras públicas em diversas oportunidades, especialmente em processos relacionados às obras da Copa do Mundo Fifa 2014, situação que era manifesta a impossibilidade de fiscalização conforme a normativa.

Em que pese a manutenção da irregularidade pela Secex e pelo MPC, entendo que há de ser considerado, em sede de juízo de reprovabilidade da conduta, as circunstâncias práticas que limitaram a ação do agente responsabilizado.

Aliás, a ausência de corpo técnico para exercer o acompanhamento e fiscalização das obras cerne à própria Administração, vez que lhe compete a supervisão dos serviços exercidos pelo então fiscal.

Nesses fundamentos, entendo pelo **afastamento** da irregularidade descrita no **Achado n.º 12** e imputada ao Sr. Alexandre Z. Américo Vieira, Fiscal da Obra à época.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante o exposto, acolho em parte o Parecer n.º 7.140/2023, posteriormente ratificado pelo Parecer n.º 432/2024, ambos da lavra do Procurador-geral de Contas Adjunto William de Almeida Brito Júnior e, com fulcro nos arts. 160, *caput*, e 163, do RITCE/MT c/c o art. 62, II, do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso, **VOTO** pela **regularidade das contas com ressalva**, ante

¹⁰Art. 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.





a manutenção parcial do **Achado n.º 3** e a manutenção do **Achado n.º 11**, com expedição de **determinação** à SINFRA para que observe, nos futuros termos aditivos de seus contratos públicos, o limite legal de acréscimo de até 25%, nos termos do art. 125 da Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, sob pena de reincidência.

Recomendo à SINFRA que adote, nas medições de serviços de transporte de base e sub-base de pavimentação, valores médios para a densidade máxima do material, devidamente comprovados por meio de ensaios laboratoriais.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 14 de novembro de 2024.

(assinatura digital¹¹)

Conselheiro GUILHERME ANTONIO MALUF
Relator

¹¹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei n.º 11.419/2006.

