



PROCESSO Nº	23.798-1/2015
PRINCIPAL	ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO
RESPONSÁVEL	DEPUTADO ROMOALDO ALOÍSIO BORACZYNKI JUNIOR DEPUTADO MAURO LUIZ SAVI VALDENIR RODRIGUES BENEDITO MÁRIO KAZUO IWASSAKE ADILSON MOREIRA DA SILVA TIRANTE CONSTRUTORA E CONSULTORIA LTDA.
ADVOGADO	MAURÍCIO MAGALHÃES FARIA NETO – OAB/MT 15.436
ASSUNTO	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA EXTERNA - Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, tendo como objeto a construção do estacionamento anexo ao teatro da ALMT
RELATORA	CONSELHEIRA INTERINA JAQUELINE JACOBSEN MARQUES

RAZÕES DO VOTO

24. Considerando que este processo teve início a partir de requerimento do Deputado Guilherme Maluf, então Presidente da ALMT e do Ministério Público Estadual, por intermédio do seu Promotor de Justiça Roberto Turin, entendo que a sua autuação como Representação de Natureza Externa merece ser ratificada.
25. A uma, porque os requerentes ostentam a condição de autoridades, quais sejam, Deputado Estadual e Promotor de Justiça, sendo este um dos requisitos de procedibilidade previsto no artigo 224, I, “a” do RITCE-MT.
26. A duas, porque em relação à Representação de Natureza Externa, uma vez protocolada, à Secretaria de Controle Externo competente caberá consignar, no seu relatório técnico, a materialidade dos fatos, os dispositivos legais infringidos e os responsáveis identificados, à luz do disposto no parágrafo único do já citado artigo 224 e do 227, *caput*, da referida normatização, condições que, à evidência, foram observadas no caso sob exame.
27. Portanto, entendo preenchidos os requisitos formais de **admissibilidade** desta Representação de Natureza Externa, na forma prevista nos artigos 219, 224, I, “a” e 227 do RITCE-MT.



28. No **mérito**, passo a analisar as irregularidades descritas no Relatório Técnico Preliminar de Auditoria:

ACHADO: PROCESSO LICITATÓRIO INSTRUÍDO COM PROJETO BÁSICO DEFICIENTE/INSUFICIENTE (item 2.1.1.1 do Relatório Técnico Preliminar)

IRREGULARIDADE

GB 11. Licitação Grave. Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (art. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993).

29. A responsabilidade pela referida irregularidade foi imputada aos Deputados **Romoaldo Junior e Mauro Savi**, respectivamente Presidente e 1º Secretário do Poder Legislativo Estadual à época da realização da Concorrência 004/2013, que deu origem ao Contrato 001/SCCC/ALMT/2014.

30. A conduta que lhes foi atribuída na conclusão do Relatório Técnico Preliminar consistiu em:

Autorizar e homologar procedimento licitatório com Projeto Básico desprovido dos elementos técnicos necessários e suficientes para a caracterização do objeto licitado, bem como Planilha Orçamentária em desconformidade com a Lei nº 8.666/93. [1]

31. O Projeto Básico da Concorrência 004/2013 foi elaborado pelo Senhor Pedro Willi Kirst, arquiteto, CAU 2403-1, contratado pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, por meio do Convite 005/2012.

32. Segundo a Equipe de Auditoria, era de se esperar dos gestores que se certificassem da regularidade do **projeto básico** que embasou o referido certame, antes de homologar o seu resultado. Para tanto, deveriam ter observado o disposto no **inciso IX, do artigo 6º da Lei 8.666/93 e na Orientação Técnica OT-IBR 001/006 do IBRAOP**.



33. Conforme ressaltado pela Equipe de Auditoria, no Relatório Técnico Preliminar, no intuito de uniformizar o entendimento quanto à definição de Projeto Básico especificado pela Lei 8.666/93, o IBRAOP editou a OT-IBR 001/2006. Nessa Orientação Técnica são descritos, por tipologia de obra, os elementos técnicos que devem integrar o Projeto Básico.

34. Assim, considerando que a Obra do Estacionamento anexo ao Teatro da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso se refere a uma edificação, a Equipe de Auditoria asseverou que devem ser atendidos os critérios mínimos de projeto para uma obra desse tipo, dos quais se destacam:

- a) Levantamento Topográfico. Desenho contendo o levantamento planialtimétrico.
- b) Sondagem. Desenho contendo a locação dos furos e Memorial contendo a descrição das características do solo e perfil geológico do terreno.
- c) Projeto arquitetônico. Desenho contendo: situação, implantação com níveis, plantas baixas de cobertura; cortes e elevações; detalhes que possam influir no valor do orçamento e indicação de elementos existentes, a demolir e a executar, em caso de reforma e/ou ampliação. Especificação contendo materiais, equipamentos, elementos, componentes e sistemas construtivos.
- d) Projeto de terraplanagem. Desenho contendo: implantação com indicação dos níveis originais e dos níveis propostos; perfil longitudinal e seções transversais tipo, com indicação da situação original e da proposta e definição de taludes e contenção de terra. Memorial contendo: cálculo de volume de corte e aterro e quadro resumo de corte e aterro. Especificação: materiais de aterro.
- e) Projeto de Fundações. Desenho: locação, características e dimensões dos elementos de fundação. Memorial: método construtivo e cálculo de dimensionamento.



- f) Projeto estrutural. Desenho: planta baixa com lançamento da estrutura com cortes e elevações, se necessários. Especificação: materiais, componentes e sistemas construtivos. Memorial: método construtivo e cálculo do dimensionamento.
- g) Projeto de instalações hidráulicas. Desenho: planta baixa com marcação da rede de tubulação (água, esgoto, águas pluviais e drenagem) e esquema de distribuição vertical. Especificação: materiais e equipamentos. Memorial: cálculo do dimensionamento das tubulações e reservatório.
- h) Projeto de instalações elétricas. Desenho: planta baixa com marcação dos pontos, circuitos e tubulações e diagrama unifilar. Especificação: materiais e equipamentos. Memorial: determinação do tipo de entrada de serviço e cálculo do dimensionamento.
- i) Projeto de instalações de prevenção de incêndio. Desenho: planta baixa indicando tubulações, prumadas, reservatório, caixas de hidrante e/ou equipamentos. Especificação: materiais e equipamentos. Memorial: cálculo do dimensionamento das tubulações e reservatório.
- j) Projeto de instalações especiais (lógicas, CFTV, alarme, detecção de fumaça). Desenho: planta baixa com marcação de dutos e equipamentos fixos (unidades condensadoras e evaporadoras). Especificação: materiais e equipamentos.

35. Citados, os agentes políticos apresentaram defesa única, sustentando que o **projeto básico** por eles aprovado preencheria os requisitos do artigo 6º, IX, “a” a “f” da Lei 8.666/93, inclusive com a elaboração de pranchas e memorial descritivo, detalhando os métodos construtivos e quantitativos, motivo pelo qual não haveria como cogitar eventual incompletude ou inadequação.



36. Segundo os defendantes, o fato de os valores orçados e anotados no “cronograma físico-financeiro” do projeto serem “idênticos” aos apresentados pelas empresas habilitadas na Concorrência 04/2013, faz prova da sua regularidade.

37. Acrescentaram ainda que o projeto básico questionado possui Registro de Responsabilidade Técnica no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (RRT). Assim, eventual deficiência estaria convalidada em razão de tal providência, na medida em que o autor do projeto passaria a responder pelo seu conteúdo.

38. Em derradeiro contraponto à irregularidade em apreço, ponderaram que falhas ou incorreções remanescentes foram suprimidas por ocasião da elaboração dos projetos executivos, na forma prevista no Contrato 001/SCCC/ALMT/2014.

39. A Equipe Técnica, por sua vez, no Relatório de Defesa, asseverou que **as pranchas apresentadas constituem somente o “projeto arquitetônico” da obra em questão e que o memorial descritivo apresenta baixo nível de detalhamento, com abordagem superficial das etapas do empreendimento, enquanto que a planilha orçamentária não foi sequer instruída com memória de cálculo.**

40. O Ministério Público de Contas afirmou que “é certo que somente um projeto básico detalhado e preciso em seus quantitativos e serviços poderia autorizar a contratação em que o regime de execução da obra fosse de uma empreitada por preço global”.

41. Afirmou ainda que a deficiência contida neste projeto básico **não é mera falha formal**, pois afeta diretamente a metodologia de cálculo, os materiais e os serviços necessários para a elaboração do cronograma físico-financeiro, e, inquestionavelmente, pode causar graves prejuízos para as partes.

42. Diante disso, o MPC salientou que o projeto básico em análise **não atende ao disposto no artigo 6º, IX da Lei 8.666/93**. Observou ainda que esse fato passa a impressão de que a intenção dos responsáveis seria “justamente a de subverter as



fases do procedimento licitatório, deixando para a fase de execução do contrato a definição das condições que se realizaria a contratação, ou seja, **o que fazer, como fazer e quanto fazer**".

43. Além disso, opinando pela manutenção da irregularidade com **aplicação de multa no patamar máximo aos dois responsáveis**, destacou ainda que

Ora, como se verá mais adiante, três situações mostram-se de extrema relevância quando o assunto são as deficiências no projeto básico: I) **contratação genérica da estrutura pré-moldada** II) **serviços superestimados** III) **serviços em duplicidade**.

44. No meu entendimento, quanto à deficiência do **projeto básico**, observo que é incensurável a conclusão externada pela **Secex-Obras e pelo Ministério Público de Contas**. Cito como exemplos os tópicos atinentes às fundações e às estruturas pré-moldadas em concreto.

45. No que tange às fundações, foi comprovado que **não há** a indicação da localização de cada uma delas no **projeto básico** examinado, com as suas características e dimensões. Também não consta qualquer memorial que apresente o cálculo dos respectivos dimensionamentos, inclusive que justifique que o concreto utilizado possui a resistência adequada.

46. Em relação à parte estrutural, que respondeu sozinha por 42,75% do valor total do orçamento base da licitação, verifico que não se constatou qualquer detalhamento, seja nas pranchas que integraram o **projeto básico**, seja na própria **Planilha Orçamentária** a ele anexada (item 6.1), capaz de justificar o valor orçado de **R\$ 12.819.915,43**. Ademais, não se sabe qual a metodologia de cálculo utilizada para se alcançar tão expressivo valor.

47. Do exame desses paradigmas, tenho como suficientemente demonstrado que o **projeto básico** apresentado não contempla "elementos necessários e suficientes, com



nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço", na forma disposta com clareza no artigo 6º, *caput*, da Lei 8666/93.

48. No caso em exame, observo, na prática, subversão das fases do procedimento licitatório, na medida em que se postergou para fase de execução do contrato a definição de vários aspectos da obra que deveriam constar desta fase interna do certame.

49. Ressalto que a pouca relevância à elaboração do **projeto básico** dada pelos então gestores do Poder Legislativo Estadual é situação estampada nos termos da defesa por eles apresentada, quando consignaram que "qualquer falha ou incorreção dos projetos básicos restaram suprimidas quando da elaboração dos projetos executivos". **Porém**, conforme comprovado nos autos pela Equipe de Auditoria, **não houve a entrega desses projetos executivos pela Contratada**.

50. A previsão contratual para futura elaboração de projeto executivo não desobriga a Administração do dever de observar, com extremo zelo, as regras atinentes à concepção do **projeto básico**, traçadas pelo legislador, não casuisticamente, com riquezas de detalhes, no artigo 6º, IX e respectivas alíneas da Lei 8.666/93:

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

IX - Projeto Básico - conjunto de **elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço**, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão global da obra e **identificar todos os seus elementos constitutivos com clareza**;

b) **soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obra e montagem**;

c) **identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra**, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;

d) **informações que possibilitem o estudo e a dedução de métodos construtivos, instalações provisórias e condições organizacionais para a obra**, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;



e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
f) **orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;**

51. Aliás, trata-se de aspecto abordado com muita propriedade por Tatiana Camarão^[2] e Felipe Alexandre Santa Anna Mucci Daniel^[3], em judicioso artigo denominado “A fase interna da licitação – Distinções entre Projeto Básico e Termo de Referência”^[4], do qual se extraem lições que se amoldam perfeitamente a este caso concreto. Com efeito:

Na verdade, se há uma coisa que a experiência no enfrentamento prático do tema nos ensina é que a fase interna merece cuidado tão meticoloso, senão maior, que a fase externa. É neste momento que a Administração Pública define o objeto, estabelece os parâmetros da obra ou do serviço que se deseja contratar ou do bem que se deseja adquirir. É na fase interna, no momento da definição do objeto que subsidiará o Edital de Licitação, que se cometem equívocos insanáveis que acabam por macular todo o procedimento. É frequente ouvirmos, no senso comum ou até mesmo entre juristas e administradores públicos, leigos em matéria de licitações, que por meio dela não é possível adquirir produtos de qualidade. Tal constatação advém exatamente da pouca ou nenhuma atenção que muitos órgãos públicos dedicam à fase interna da licitação, o momento da especificação do objeto. (grifei)

Outrossim, antes de elaborar o Edital, a Administração Pública precisa se valer de técnicos suficientemente capacitados para especificar o objeto que se almeja contratar. São eles que conseguirão definir os contornos daquilo que se deseja obter, estabelecendo inclusive a qualidade da obra, do serviço ou do bem. Possuem eles a expertise suficiente para desenhar o objeto da licitação, com o objetivo de se atingir a proposta mais vantajosa. Aliás, é bom frisar: ainda que se trate do tipo de licitação menor preço, não significa que a Administração Pública seja obrigada a comprar o mais barato. Deverá, isto sim, adquirir o produto de menor preço dentre aqueles que atendam ao padrão de qualidade especificado.

52. Sobre o tema, Flávio Amaral Garcia também esclarece:

Toda obra e todo serviço de engenharia pressupõem, prévia e obrigatoriamente, a elaboração de um projeto básico (art. 6º, IX, da Lei 8.666/1993 [...]). O projeto básico é um elemento da maior importância em uma obra pública, e deve atingir um nível de precisão adequado.

[...]

Sobreleva notar que o grande problema das obras públicas no Brasil reside exatamente na elaboração de projetos básicos e executivos inconsistentes e

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



tecnicamente deficientes. A concepção de projetos bem estruturados tecnicamente é fundamental para o sucesso de uma obra pública. De nada adianta o gestor acelerar essa etapa e executar uma obra defeituosa ou, mesmo, mais demorada.

Projetos mal elaborados acarretam obras inacabadas ou, mesmo, superfaturadas, com nefastas consequências nos custos e prazos de execução do empreendimento. Em matéria de obras públicas o pior cenário é sua não conclusão, com recursos empregados sem que a sociedade possa ter o retorno dos investimentos realizados – tanto que a Lei de Responsabilidade Fiscal repudia os “esqueletos” (art. 45). [GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos: casos e polêmicas**. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2018; p. 114 e 116]

53. Conforme destacou a Equipe de Auditoria, o exposto demonstra que o projeto básico, que pautou a contratação da construção do estacionamento anexo ao teatro da ALMT, não pode ser considerado como um projeto básico de fato. Nesse sentido, assevera o ilustre administrativista Marçal Justen Filho:

Ressalte-se, ademais, que **não basta denominar um conjunto de estudos com o nome “projeto básico” para que ele adquira essa condição perante a Lei. Não foi casual ter o art. 6º, IX, arrolado as exigências que o estudo deverá preencher para corresponder ao conceito de projeto básico.** [JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. Ed 16, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014; p.183]

54. Para corroborar tal entendimento, destaco o entendimento deste Tribunal de Contas:

11.68) Licitação. Obras. Projeto básico. Elementos indispensáveis. O Projeto Básico é documento norteador e obrigatório nas contratações de obras públicas, devendo conter elementos indispensáveis à obtenção de orçamento detalhado do custo global da obra, nos termos do art. 6º, inciso IX, alínea “f”, da Lei nº 8.666/93. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo. Acórdão nº 528/2016-TP. Julgado em 27/09/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/10/2016. Processo nº 17.504-8/2013).

11.69) Licitação. Obras. Projeto Básico. Memorial Descritivo. A apresentação de Memorial Descritivo em processo licitatório de obras e serviços de engenharia não substitui o Projeto Básico previsto no art. 7º, § 2º, I, Lei nº 8.666/93, sendo dele parte integrante, o qual deve incluir, também, o conjunto de desenhos, especificações técnicas, orçamento, cronograma e demais elementos técnicos necessários e suficientes à precisa caracterização da obra a ser executada – art. 3º, parágrafo único, Resolução Normativa nº 39/2016 do TCE-MT. (Representação de Natureza Interna. Relator: Conselheiro Waldir Júlio Teis. Acórdão nº 10/2017-PC. Julgado em 05/09/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 04/10/2017. Processo nº 8.432-8/2016).



55. Sobre o tema, ressalto também o entendimento do Tribunal de Contas da União, exposto na Súmula 261:

Em licitações de obras e serviços de engenharia, é necessária a elaboração de projeto básico adequado e atualizado, assim considerado aquele aprovado com todos os elementos descritos no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, constituindo prática ilegal a revisão de projeto básico ou a elaboração de projeto executivo que transfigurem o objeto originalmente contratado em outro de natureza e propósito diversos. [grifado]

56. A importância, reconhecida por este Tribunal de Contas, ao Projeto Básico e a já aludida Orientação Técnica 001/2006 do IBRAOP, resultou, inclusive, na criação da **Resolução Normativa 39/2016-TP**, que expressamente atesta a relevância e necessidade da mencionada Orientação.

57. Diante dessa farta doutrina e jurisprudências, **concluo que** a inexistência de projeto básico elaborado de acordo com o artigo 6º, IX da Lei 8.666/93 é **irregularidade insanável, visto que um projeto básico mal elaborado serve para mascarar uma possível execução irregular do contrato.**

58. Pois bem, no que tange à apuração das responsabilidades, em que pese a SECEX ter apontado o Senhor **Romoaldo Júnior** como um dos responsáveis por esta irregularidade, verifico que, conforme consta nos autos, apenas os deputados, Senhores **Mauro Savi** e **José Riva**, respectivamente 1º Secretário e Presidente da Mesa Diretora da ALMT, **assinaram o Termo de Homologação do Parecer da Comissão Fiscalizatória e o Termo de Aprovação do Projeto Básico, o Memorial e as Planilhas Orçamentárias** referente à obra do estacionamento em análise (DOC. Digital 38153/2016, p. 4).



59. Desse modo, não antevejo, **neste específico apontamento**, culpabilidade do Deputado **Romoaldo Júnior**, uma vez que não assinou o **Termo de Homologação do Parecer da Comissão Fiscalizatória** e nem o **Termo de Aprovação do Projeto Básico**.

60. Por outro lado, consta nos autos que o Deputado **Romoaldo Junior**, juntamente com o Deputado **Mauro Savi**, **autorizaram a abertura do procedimento licitatório**, Concorrência 004/2013, baseando-se no **Termo de Referência e no Projeto Básico**, conforme o teor do memorando s/n, datado de 29/08/2013 (DOC. Digital 38153/2016, p. 4), bem como homologaram **as medições**.

61. Assim, o exame da culpabilidade do Senhor Romoaldo Júnior deverá ficar restrito à fase de execução do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014.

62. Nesse sentido, destaco o entendimento do Supremo Tribunal Federal, com a aplicação do **princípio da intranscendência subjetiva das sanções**:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. **ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO.** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. INSCRIÇÃO DE ESTADO-MEMBRO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. ATOS DECORRENTES DE GESTÕES ANTERIORES. **APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA SUBJETIVA DAS SANÇÕES.** PRECEDENTES. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO COLEGIADO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. **O princípio da intranscendência subjetiva das sanções, consagrado pela Corte Suprema, inibe a aplicação de severas sanções às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres Públicos.** Precedentes: ACO 1.848-AgR, rel. Min. Celso Mello, Tribunal Pleno, DJe de 6/11/2014; ACO 1.612-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 12/02/2015. 2. É que, em casos como o presente, o propósito é de neutralizar a ocorrência de risco que possa comprometer, de modo grave e/ou irreversível, a continuidade da execução de políticas públicas ou a prestação de serviços essenciais à coletividade. 3. A tomada de contas especial é medida de rigor com o ensejo de alcançar-se o reconhecimento definitivo de irregularidades, permitindo-se, só então, a inscrição do ente nos cadastros de restrição ao crédito organizados e mantidos pela União. Precedentes: ACO 1.848-AgR, rel. Min. Celso Mello, Tribunal Pleno, DJe de 6/11/2014; AC 2.032, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 20/03/2009. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (ACO 1393 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em



09/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-126 DIVULG 29-06-2015 PUBLIC
30-06-2015)

63. Ainda quanto à responsabilização, além dos atos de **autorização e homologação**, importante também ressaltar que a **comissão fiscalizadora do projeto básico foi composta por 2 advogados e 1 engenheiro eletricista**, para fiscalizar a elaboração de projeto básico para obra que foi **orçada em mais de R\$ 29 milhões**, cuja **complexidade é retratada**, entre outros aspectos, pelo valor inicialmente estimado da parte estrutural, superior a **R\$ 12 milhões**.

64. As qualificação profissional dos Senhores Adilson Moreira da Silva e Valdenir Rodrigues Benedito, membros da aludida comissão fiscalizadora, é extraída da própria qualificação que os defendantes conferiram, a si mesmos, em suas respectivas defesas: Doc. 70026/2016, p. 01 e Doc. 79812/2016, p. 01.

65. Quanto ao Senhor Mario Kazuo Iwassake, a qualificação como engenheiro eletricista é extraída de consulta ao *site* oficial do CREA-MT, conforme o *print* de tela abaixo:

Nome: MARIO KAZUO IWASSAKE
Carteira: MT10750/D
CPF: CPF só mostrado quando for digitado na consulta
Registro: 10/50
Registro Nacional: 1208993372
Data de Registro: 10/09/2003
Data da Expedição: 10/09/2003

Contato

Informações de contato não divulgadas pelo profissional.

Titulação

Titulo: ENGENHARIA ELETRICISTA

Modalidade: ELETRICISTA

Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO - UFMT

Curso: Engenheiro Eletricista



66. A mencionada Comissão Fiscalizadora, composta pelos servidores **Valdenir Rodrigues Benedito** (Presidente), **Adilson Moreira da Silva** e **Mário Kazuo Iwassake** (membros), os dois primeiros advogados e o terceiro engenheiro eletricista, que posteriormente foram também designados fiscais do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, emitiu em uma única lauda, em apenas 9 linhas, subdivididas em 5 tópicos, parecer atestando a regularidade do projeto básico questionado (Doc. digital 38153/16, pág. 6).

67. Pela autotutela da administração pública (**Súmulas 346 e 473 do STF**), tal falha poderia ter sido corrigida em tempo. No entanto, o Deputado, ao homologar o parecer da comissão fiscalizatória e aprovar o projeto básico, não questionou ou refutou o fato do parecer da comissão fiscalizatória, diante de projeto básico de tão expressiva obra, se resumir a meras 9 linhas. Além disso, não observou que este continha apenas o projeto arquitetônico e que a planilha orçamentária não continha sequer uma memória de cálculo.

68. Pelo exposto, entendo que o **Deputado Mauro Savi**, então 1º Secretário da ALMT, agiu com **dolo eventual**, uma vez que assumiu o risco da elaboração de um projeto básico deficitário, pois, perante o projeto de uma obra de grande vulto, cuja complexidade era evidente, desprezou o fato de que a comissão designada não possuía capacidade técnica para a emissão de parecer.

69. Todavia, ainda que se entenda pela ausência de dolo, o Gestor incidiu em culpa grave, tanto in vigilando, quanto diretamente, por negligência e imprudência, bem como erro grosseiro, inescusável, por ter homologado tanto o Parecer da Comissão Fiscalizatória, quanto à aprovação do Projeto Básico, restando caracterizada, de ambas as maneiras, a sua responsabilização.

70. Quanto à responsabilização do Gestor pela deficiência em projetos básicos, transcrevo ementa de jurisprudência deste Tribunal de Contas:



19.17) Responsabilidade. Dirigente máximo. Deficiência em projetos básicos de engenharia. 1. Toda licitação para execução de obra pública deve obrigatoriamente ser precedida de projeto básico de engenharia detalhado, o qual deve apresentar as especificações do objeto, os quantitativos de materiais e serviços, preços e prazos de execução – art. 7º da Lei nº 8.666/93. 2. Não cabe a responsabilização direta e imediata do dirigente máximo de um órgão ou entidade pela deficiência constatada em projetos básicos de engenharia elaborados por técnicos especializados, **salvo comprovação da existência de erros grosseiros, manifestos à vista do “homem médio”**. Neste caso, o dirigente máximo pode ser responsabilizado com fundamento na culpa *in eligendo* e/ou culpa *in vigilando*. (Representação de Natureza Externa. Relator: Conselheiro Substituto Moisés Maciel. Acórdão nº 244/2016-TP. Julgado em 03/05/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 13/05/2016. Processo nº 307-7/2012).

71. Não é outro o entendimento do Tribunal de Contas da União, nestes termos:

[...] o fato de terceiro ser o responsável técnico por determinado projeto básico em nada exime a responsabilidade existente para o gestor público incumbido de aprovar o projeto elaborado. (TCU. Acórdão 1.067/16-Plenário).[grifado]

Informativo de Licitações e Contratos 239/2015-TCU:

A aprovação de projeto básico inadequado, com grandes implicações nos custos e prazos de execução do empreendimento, reveste-se de gravidade suficiente para justificar a apenação pecuniária **do gestor responsável** e a sua inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal. [TCU. Acórdão 915/2015-Plenário. TC 012.612/2012-0. Relator Ministro Substituto Augusto Sherman. Julgado em 22.4.2015].[grifado]

Auditoria realizada nas obras de construção de unidades habitacionais em Porto Alegre (RS), vinculadas a contratos de repasse no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), apontara, dentre outros achados, a utilização de projeto básico deficiente e desatualizado. [...] Quanto aos **ex-diretores e o ex-superintendente, responsáveis pela aprovação do projeto básico** deficiente, as conclusões da equipe técnica foram pela rejeição das razões de justificativa, com proposição de multa. Endossando as conclusões da unidade técnica, registrou o relator que o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 "estabelece de forma clara as características esperadas de um projeto básico, sendo exigência imprescindível para realização de qualquer obra pública, porquanto a sua utilização correta visa a resguardar a Administração Pública de atrasos em licitações, superfaturamentos, aditamentos contratuais desnecessários, modificações no projeto original, entre outras ocorrências indesejáveis que geram consequências e entraves à execução das obras". **Ao rejeitar as justificativas apresentadas, o relator destacou que o fato de o projeto básico ter respaldo da área técnica não afasta o dever do**



administrador público de observar a conveniência e oportunidade do ato para o interesse público. Além disso, "antes de decidir deve o agente público verificar a aderência dos seus atos à lei. E, no caso deste processo, não se observou o artigo 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, que estabelece os elementos e as características necessárias ao projeto básico" [...]. [TCU. Acórdão 2158/2015-Plenário, TC 000.291/2010-2. Relator Ministro Substituto Marcos Bemquerer. Julgado em 26/08/2015.] [grifado]

72. Esse contexto de negligência não é suprido sequer pelo fato de ter sido lançado no referido parecer, aparentemente *a posteriori* à sua impressão, o visto de um "arquiteto urbanista".

73. Essa minha convicção decorre do fato do nome dos mencionados servidores do Legislativo Estadual, integrantes da Comissão designada para fiscalizar a elaboração do **projeto básico**, constarem do parecer impresso na mesma padronização de digitação de todo o texto, enquanto que a identificação deste último profissional aparece em marca "tipo carimbo", com borrões, cujo nome grafado aparenta ser de "Dayvison Fernando M. G. de Arruda", o que demonstra que o arquiteto apenas "ratificou" o aludido parecer, e não o contrário.

74. Em conclusão ao meu raciocínio, partindo do pressuposto que o princípio da razoabilidade tem fundamento em critérios racionais que se enquadram no senso comum,^[5] entendo que desborda da noção de bom senso o gestor que deixa de questionar evidente desídia de comissão fiscalizadora, que, em única lauda, de poucas linhas, fez a proeza de pronunciar-se sobre o teor do projeto básico de uma obra com área prevista superior a **12.000m²**.

75. Nos termos dos artigos 75, inciso III, e 77 da Lei Complementar 269/2007, c/c o artigo 3º, §2º, da Resolução Normativa 17/2016-TP, c/c os artigos 20, parágrafo único, e 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em razão da gravidade da conduta e do resultado, da culpabilidade, natureza, circunstâncias e consequências da irregularidade, bem como do exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional, entendo, como medida necessária e adequada, razoável e proporcional, imputar multa em montante superior ao parâmetro



máximo definido pelo artigo 3º da Resolução Normativa 17/2016, fixando-a em **30 UPFs/MT**.

76. Por outro lado, destaco ainda, a ausência de circunstâncias atenuantes da supracitada multa que, por analogia (artigo 4º da LINDB), constam do artigo 65, incisos I a III, do Código Penal Brasileiro.

77. Diante do exposto, acolho parcialmente o entendimento da Equipe Técnica e o Parecer Ministerial, pois entendo pela manutenção do apontamento classificado como “GB 11. Licitação Grave. *Deficiência dos projetos básicos e/ou executivos na contratação de obras ou serviços, inclusive no que concerne ao impacto ambiental e às normas de acessibilidade, quando couber (art. 6º, IX e X, 7º e 12 da Lei 8.666/1993)*”, para o fim de aplicar ao Deputado Mauro Savi, então 1º Secretário da ALMT, multa no valor de **30 UPFs/MT**.

78. Ademais, tendo em vista que neste processo consta a assinatura do ex-Gestor **José Riva**, no Termo de Homologação e Aprovação do projeto básico em análise e que este ex-Gestor não foi incluído no rol dos responsáveis deste achado, bem como os membros da Comissão de Fiscalização (servidores **Valdenir Rodrigues Benedito**, **Adilson Moreira da Silva** e **Mário Kazuo Iwassake**), entendo necessária a comunicação à SECEX-Obras para que analise a viabilidade de instaurar procedimento fiscalizatório com a finalidade de apurar também as suas responsabilidades.

79. Por fim, entendo pelo encaminhamento de cópia desta decisão ao Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo – CAU/MT, para que sejam adotadas as providências que entender necessárias no que tange ao Senhor **Pedro Willi Kirst**, arquiteto CAU 2403-1.

[1]Doc. digital 38146/2016, págs. 148 e 149.



[2] Coautora dos livros *Licitações e contratos: aspectos relevantes* (2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008), *Termo de Referência* (4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014), *Processo Administrativo: Comentários à Lei nº 9.784/99* (2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009) e *Manual prático do pregão* (Belo Horizonte: Mandamentos, 2006).

[3] Doutorando em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Possui Mestrado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professor de Direito Administrativo da graduação e pós-graduação do Centro Universitário UNA, da graduação da FEAD, da pós graduação em Direito do Centro de Atualização em Direito (CAD) e do Instituto para o Desenvolvimento Democrático - IDDE e Advogado. É membro da Diretoria do Instituto Mineiro de Direito Administrativo - IMDA e da Comissão de Parcerias Público-privadas da OAB/MG.

[4]<http://www.editoraforum.com.br/noticias/a-fase-interna-da-licitacao-distincoes-entre-projeto-basico-e-termo-de-referencia/> (Acessado em 09/01/2018, texto publicado originalmente na edição 141, da Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública).

[5]RE 662134-RS, STF, Dje 11/11/2011, Rel. Min. Cármem Lúcia.

Irregularidade de responsabilidade solidária: Senhor Valdenir Rodrigues Benedito, Presidente da Comissão de Fiscalização do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014 (Ato 86/2014 da Mesa Diretora da AL/MT); Senhor Mário Kazuo Iwassake, membro da Comissão de Fiscalização do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014 (Ato 86/2014 da Mesa Diretora da AL/MT); Senhor Adilson Moreira da Silva, membro da Comissão de Fiscalização do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014 (Ato 86/2014 da Mesa Diretora da AL/MT).

Irregularidade 2.3.1 – Inexistência no acompanhamento e fiscalização da execução contratual pelo representante da Administração especialmente designado (art. 67, da Lei 8.666/93). grave, com classificação **HB15**, conforme Anexo único da Resolução Normativa TCE-MT 17/2010. (Item 2.3.1 do Relatório Técnico Preliminar).

Os relatórios de medição do Contrato nº 001/SCCC/ALMT/2014 se restringiram a indicar o percentual de execução das etapas da obra, estando desacompanhados de planilhas de medições e memoriais de cálculo que detalhassem quais serviços teriam sido considerados como executados, dificultando, inclusive, a atuação dos Controles Interno e Externo.

80. Quanto a essa impropriedade, a SECEX-OBRAS ressaltou que, apesar dos ex-Gestores Mauro Savi e Romaldo Junior terem designado, formalmente, a comissão fiscalizatória da execução do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, os relatórios de medições confeccionados pelos fiscais, bastante simplificados, se restringiram apenas à indicação do percentual da execução das etapas da obra, sem qualquer amparo em alguma planilha descritiva ou memorial de cálculo, capaz de detalhar quais serviços teriam sido efetivamente executados ou as atividades consideradas como executadas para obtenção dos percentuais por eles discriminados¹.

81. A Equipe de Auditoria destacou, ainda, a inobservância da Cláusula Sétima dos termos do ajuste (item 7.1 do Contrato), que previa tanto a realização das medições de acordo com o cronograma físico-financeiro como, também, o cômputo dos serviços efetivamente executados em cada período.

¹ Fls. 16 do Relatório Técnico Preliminar
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



82. A titulo de conhecimento, transcrevo o dispositivo contratual:

7.0 DA MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS

7.1 As medições serão efetuadas de acordo com o estabelecido no cronograma físico-financeiro aprovado onde serão computados em cada uma, os serviços efetivamente realizados no período, de acordo com os procedimentos e critérios de medição utilizados pela Comissão de Fiscalização da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso.
(Grifou-se).

83. Em defesa, os responsáveis alegaram que as medições foram realizadas de acordo com o cronograma físico-financeiro, por meio de relatórios e da juntada de acervo fotográfico, observando que o regime de execução da obra foi por empreitada global².

84. Assim, sustentaram que a medição dos serviços, pela Comissão de Fiscalização, seria efetuada de acordo com o cronograma físico-financeiro.

85. Ademais, aduziram que o avanço pormenorizado dos serviços foi documentado no livro diário da obra, o qual foi indicado pelos fiscais em seus relatórios de medições.

86. Além disso, os defendentes salientaram que as particularidades do regime de execução por preço global seriam diferentes daquelas obras contratadas por preço unitário, razão pela qual, ante a diferença na forma de medição e pagamentos, a metodologia de auditoria também não poderia permanecer a mesma, até para se evitar que possíveis distorções sejam imputadas em desfavor da empresa contratada.

87. Desse modo, explicaram que, nas empreitadas por preço global, os aspectos técnicos e legais das medições devem observar a evolução da obra pautadas no cronograma físico-financeiro, levando em consideração o exaurimento de cada item contratado ou a conclusão de cada etapa do trabalho, sem apreciar as minúcias da execução do empreendimento, como orientaria o posicionamento do Tribunal de

² Fls. 3 da defesa dos Senhores Adilson Moreira da Silva, Mario Kazuo Iwassake e Valdenir Rodrigues Benedito. C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



Contas da União, expresso no Acórdão 2.278/2011-Plenário (Relator, Min. André de Carvalho)³.

88. Com outro enfoque, sustentaram a regularidade da execução do contrato em face da inexistência de superfaturamento por preço.

89. Alegaram, ainda, que o estacionamento estaria sendo utilizado diariamente pela Assembleia Legislativa, pois apesar de não concluída, a obra estaria em estado avançado.

90. Aduziram, também, que encerraram os trabalhos fiscalizatórios com a entrega de toda documentação pertinente à função desempenhada, após a publicação dos Atos de designação dos novos membros (Atos 321/2015 e 266/2015).

91. Ademais, informaram que as três últimas medições foram feitas pelo Senhor Sued Luz, Gestor de Gabinete da Presidência, o que prejudicou o trabalho de acompanhamento desempenhado pela Comissão e a execução do projeto “*as built*”.

92. Desse modo, concluíram que as medições realizadas pelo Senhor Sued Luz prejudicaram o trabalho da comissão fiscalizadora e, por consequência, tal circunstância vedou a possibilidade de realização da medição do recebimento provisório e do equacionamento da execução da obra.

93. A Equipe de Auditoria, por sua vez, ponderou que, conquanto esteja correta a informação sobre a elaboração das medições conforme a evolução física e financeira da obra, tal fato não autoriza a realização dos pagamentos previstos no cronograma físico-financeiro em razão do simples decurso do tempo⁴.

94. Segundo os Auditores, para o regular pagamento dos valores à contratada, far-se-ia necessária a comprovação de que os serviços haviam sido efetivamente

³ Fls. 6, da defesa dos Senhores Adilson Moreira da Silva, Mario Kazuo Iwassake e Valdenir Rodrigues Benedito: “9.1.1.7. inexistência dos critérios de aceitabilidade de preços unitário e global, em afronta ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei 8.666, de 1993, e ao Enunciado nº 259 da Súmula de Jurisprudência do TCU, ressalvando que, pelo disposto no art. 127, §6º, inciso I, da Lei 12.309, de 2010 (LDO/2011), no caso de empreitada por preço global, fica dispensada a adoção de critérios de aceitabilidade de preços unitários, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato não excedam o valor calculado a partir do sistema de referência utilizado;”

⁴ Fls. 266, do Relatório Técnico Preliminar de Defesa.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



executados no montante previsto no referido cronograma, sendo a medição o instrumento adequado para tal aferição, como, inclusive, estava previsto nos termos do Contrato.

95. No tocante aos registros lançados nos diários de obras, a Equipe Técnica relatou que tal documento apenas consignou as ocorrências relacionadas a obra e não a quantificação de cada serviço executado, sendo absurda a conclusão da defesa concernente à utilização exclusiva da planilha do cronograma físico-financeiro para condução dos trabalhos da Comissão de Fiscalização, pois, no exercício daquela função, recaía a obrigação de informar os critérios de medição utilizados para aferir, por exemplo, se houve a efetiva execução de 100,00% da etapa DEMOLIÇÕES/RETIRADAS, 25,50% da etapa SERVIÇOS PRELIMINARES e 25,00% da etapa ESTRUTURA PRÉ-MOLDADA EM CONCRETO, como descremido na 1^a Medição.

96. Em vista disso, salientou que, independentemente do regime de execução da obra contratada, os pagamentos das obras públicas devem ser pautados no efetivo avanço da execução física da obra, o qual deveria ser aferido pelas medições efetuadas com a fiscalização.

97. Por sua vez, acompanhando o entendimento da Equipe Técnica, o **Ministério Público de Contas** asseverou que o regime de execução de empreitada por preço global não afasta a necessidade de uma análise efetiva da execução dos serviços contratados no momento da fiscalização⁵.

98. Com esse enfoque, expôs ainda que as medições por etapas se mostram devidas apenas em razão da fase de liquidação das despesas, porquanto os pagamentos não podem ser pautados com base exclusivamente no disposto no cronograma físico-financeiro, em detrimento à efetiva execução dos serviços, pois, nesta espécie de regime de execução, os dispêndios ocorrem com a conclusão da etapa pela contratada.

⁵ Fls. 34 do Parecer MPC 4.897/2016.
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



99. Desse modo, enfatizando a finalidade da fiscalização contratual para fins de medição e pagamento, o membro do Ministério Público de Contas reforçou que, mesmo na empreitada por preço global, há necessidade da realização de acompanhamentos periódicos e concomitantes à execução da obra pelos fiscais designados, até para que se garanta a exatidão da execução do objeto nos moldes prescritos no contrato e a correção de erros, fraudes ou desperdício de recursos públicos, frente ao princípio constitucional da eficiência (artigo 37 da Constituição Federal de 1988).

100. **Pois bem, analisando os elementos fáticos e probatórios revelados no decorrer da instrução processual, coaduno com a conclusão esboçada tanto pela Equipe Técnica quanto pelo Membro do Ministério Público,** pois, independentemente do regime eleito pela Administração para execução do contrato, não é permitido aos agentes designados para o acompanhamento e fiscalização da obra, a inobservância ao preceito legal de natureza cogente previsto no artigo 67, *caput* e no §1º deste dispositivo da Lei 8.666/93 (Lei de Licitações).

101. Isso porque, a finalidade do citado regramento jurídico não se consagra apenas com o alcance do bem pretendido pela Administração, mesmo diante da obtenção integral do objeto contratado, mas, principalmente, na consecução do interesse público tutelado pela norma, o qual traz para o crivo dos defendantes a responsabilidade de realizar o adequado acompanhamento da execução do contrato, para que se assegure a eventual retificação de equívocos ou vícios capazes de majorar indevidamente os pagamentos⁶.

102. Por esse motivo, os mencionados dispositivos devem ser interpretados sistematicamente, em conjunto com a prescrição contida nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964, à luz do sentido teleológico daquela normativa, dos demais princípios

⁶ TCU. Processo nº. 006.555/2009-7. Trecho extraído do voto condutor do Acórdão nº. 1632/2009 – Plenário, do Ministro Relator Marcos Bemquerer: “**A propósito, vale registrar que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como uma obrigação. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos.**” (Grifou-se).

C:\Users\jaqueline\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



basilares de toda atividade administrativa (artigo 37, CF/88) e dos axiomas intrínsecos aos processos de contratações públicas (artigo 3º, Lei 8.666/93), senão vejamos:

Constituição Federal de 1988

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Grifou-se).

Lei 8.666/1993

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

(...)

Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§1º. O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. (Grifou-se).

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. §1º. **Essa verificação tem por fim apurar: I – a origem e o objeto do que se deve pagar; II – a importância exata a pagar; III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.** §2º. **A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base: I – o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo; II – a nota de empenho; III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.** (Grifou-se).

103. Posto isso, vale dizer, a obrigatoriedade imposta pelo legislador infraconstitucional, acerca da designação específica de pessoal para acompanhar a execução dos ajustes, decorre do regime jurídico adotado para concepção dos contratos administrativos (artigo 58, III, Lei 8.666/93)⁷, que, instituindo algumas prerrogativas inerentes à atividade exercida pela Administração Pública, inclusive, como “poder-dever” distante do plano da discricionariedade⁸, compeliu aos agentes públicos designados o “múnus” de fiscalizar corretamente as execuções contratuais,

⁷ Lei 8.666/93. “**Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de: (...) III – fiscalizar-lhes a execução;**”
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



mediante registro próprio, até mesmo para garantir a preservação do erário no momento da realização dos pagamentos, bem como a efetiva proteção do princípio da indisponibilidade do interesse público envolvido nessas espécies de negócios jurídicos⁹.

104. Entendo, portanto, que a efetividade do acompanhamento exercido pela Comissão de Fiscalização detém um duplo papel de grande importância na execução do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, ora avaliado, sendo, o primeiro, indispensável ao cumprimento da finalidade pretendida com a contratação, ante a imperiosa necessidade de se acautelar de que houve a pontual e precisa entrega do objeto pretendido pela Administração.

105. Já, o segundo papel, encontra sustentação na formação dos elementos que consubstanciarão os processos de liquidação dos pagamentos subsequentes à execução contratual, os quais, evidentemente, servirão de base para caracterização da regularidade dos dispêndios efetuados em favor das contratadas e, consequentemente, da própria prestação de contas¹⁰.

⁸ FILHO, Marçal Justen. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 14^a ed. São Paulo: Dialética, 2010, p. 811: “O regime de Direito Administrativo atribui à administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58,III). Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade do outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos.” (Grifou-se).

⁹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Direito Administrativo descomplicado. 19^a ed. rev. e atual. São Paulo: Método, 2011, p. 11: “O segundo princípio, o da indisponibilidade do interesse público, faz contraponto ao primeiro. Ao mesmo tempo em que tem poderes especiais, exorbitantes do direito comum, a administração sofre restrições em sua atuação que não existem para os particulares. Essas limitações decorrem do fato de que a administração não é proprietária da coisa pública, não é proprietária do patrimônio público, não é titular do interesse público, mas sim o povo. Em linguagem jurídica, dispor de alguma coisa é, simplificadamente, poder fazer o que se queira com ela, sem dar satisfações a ninguém. A disponibilidade é característica do direito de propriedade. Em decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, a administração somente pode atuar quando houver lei que autorize ou determine sua atuação, e nos limites estipulados por essa lei. Não existe, a rigor, a ideia de 'vontade autônoma' da administração, mas sim 'vontade' da lei, que é o instrumento que legitimamente traduz a 'vontade geral', vontade do povo, manifestada pelos seus representantes no Poder Legislativo. Além disso, toda atuação da administração deve ter possibilidade de ser controlada pelo povo, seja diretamente, seja por meio de órgãos com essa função de controle.” (Grifou-se).

¹⁰ TCU. Acórdão nº 226/2009 – Plenário. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues: “O registro da fiscalização, na forma prescrita em lei, não é ato discricionário. É elemento essencial que autoriza as ações subsequentes e informa os procedimentos de liquidação e pagamento dos serviços. É controle fundamental que a administração exerce sobre o contratado. Propiciará aos gestores informações sobre o cumprimento do cronograma das obras e a conformidade da quantidade e qualidade contratadas e executadas (...).” (Grifou-se).

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



106. Alerto, assim, que os relatórios de medições dos fiscais são mecanismos fundamentais ao atual modelo de gestão gerencial e, portanto, à instrumentalização do modelo teórico “accountability”¹¹, dos princípios da eficiência e da responsividade¹², visto que propiciam um ambiente legítimo e transparente das prestações de contas futuras dos gestores, a frente da administração e do manuseio dos recursos provenientes do erário.

107. Aliás, até por consequência direta e imediata da relevância dessa regra, este egrégio Tribunal ratificou a necessidade da designação daquela função, bem como a primordialidade da efetividade nas fiscalizações, como se observa da leitura das Súmulas 5¹³ e 12¹⁴:

SÚMULA 5

A execução de contratos administrativos deve ser acompanhada e fiscalizada por um representante do órgão contratante especialmente designado para tal fim. (Grifou-se).

SÚMULA 12

A mera designação formal de fiscal de contrato não é suficiente para atender às exigências dispostas no artigo 67 da Lei 8.666/93, sendo necessária a comprovação da fiscalização da execução contratual por meio de relatórios contendo informações sobre o cumprimento do objeto e das condições contratuais, os incidentes observados e as respectivas medidas corretivas.

¹¹ WILLEMAN, Mariana Montebello. Desconfiança institucionalizada, democracia monitorada e Instituições Superiores de Controle no Brasil, in RDA – Revista de Direito Administrativo, v. 263, mai/ago. 2013. Rio de Janeiro: FGV, p. 232: “Apesar de inexistir consenso teórico a respeito do seu conceito, para os fins propostos neste trabalho, aborda-se a ‘accountability’ no setor público como a capacidade legal ou política de se assegurar que os agentes públicos, eleitos ou não, sejam responsáveis e responsivos em sua atuação, sujeitando-se a exigências de justificação e informação aos destinatários acerca de suas posturas e das decisões que adotam e, igualmente, submetendo-se a julgamentos em decorrência de sua boa performance ou em virtude de desvios ou más condutas, culminando com a aplicação de sanções (que pode ser resultados eleitorais adversos ou sanções legalmente previstas).” (Grifou-se).

¹² TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, Vol. II – Valores e Princípios Constitucionais Tributários. Rio de Janeiro: Renovar, 2005, p.200: “A responsividade consiste, portanto, em apertada síntese, na obrigação de o administrador público responder pela violação da legitimidade, ou seja, pela postergação ou deformação administrativa da vontade geral, que foi regularmente expressa, explícita ou implicitamente, na ordem jurídica.” (Grifou-se).

¹³ TCE/MT. Processo nº 301027/2013. Súmula nº 05. Relator Conselheiro Substituto Luiz Henrique Lima. Sessão de Julgamento em 13/12/2013 – Tribunal Pleno.

¹⁴ TCE/MT. Processo nº 219304/2016. Súmula nº 12. Relator Conselheiro Gonçalo Domingos de Campos Neto. Sessão de Julgamento em 30/05/2017 – Tribunal Pleno.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



108. Feitas essas considerações, cumpre-me esclarecer que, o meu diagnóstico sobre o presente apontamento não se limita apenas à utilização de percentuais para realização das medições, com base exclusivamente no cronograma físico-financeiro da obra, tampouco se restringe à legalidade da adoção desse tipo de metodologia de acompanhamento e fiscalização nos contratos executados sob o regime de empreitada por preço global.

109. Na verdade, o achado em questão adquire contornos de maior gravidade, pois, conforme fundamentação detidamente explicitada na irregularidade anterior (**Irregularidade 1 – GB11**), o Contrato 001/SCCC/ALMT/2014 se encontrava amparado em um Projeto Básico nitidamente falho, formulado em desacordo com a diretriz prescrita na Lei 8.666/93 e na Orientação Técnica 001/2006 do IBRAOP, o qual teve a aprovação dos membros da Comissão de Fiscalização, ora defendantess¹⁵.

110. E, sob esse enfoque, considerando tal situação fática e falta de conhecimento técnico dos agentes designados para o acompanhamento da obra, entendo que era imprescindível ao cumprimento da finalidade extraída do artigo 67 da Lei 8.666/93, a realização de medições capazes de transparecer os quantitativos efetivamente executados em cada etapa prevista no cronograma físico-financeiro¹⁶.

111. Assim, somente se poderia utilizar de percentuais para elaboração dos relatórios de medições, caso houvesse o suporte de um Projeto Básico regular¹⁷, o que não foi feito.

112. Outrossim, cabe expor ainda, que essa percepção sobre a seriedade das falhas na fiscalização da obra traz consigo, inclusive, como consequência direta e imediata, a

¹⁵ Conforme Parecer Técnico do Projeto Básico do Estacionamento da AL/MT (fls. 6, Anexo 2 do Relatório Técnico Preliminar).

¹⁶

¹⁷ TCU. Processo 044.312/2012-1. Acórdão 1.977/2013-Plenário. Relator Min. Valmir Campelo: “9.1.3. *a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual;* enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;”



ocorrência de equívocos na fase de liquidação dos pagamentos realizados em favor da empresa Tirante Construtora e Consultoria Ltda., mediante o atesto da conclusão de etapas não executadas, o que, de fato, se confirmou, como será devidamente elucidado no apontamento subsequente (**irregularidade 3 - JB03**).

113. Examinando os fundamentos prolatados na defesa, denoto a existência de uma certa confusão por parte dos responsáveis, porquanto, em contrariedade ao ordenamento jurídico (artigo 67, L. 8.666/93) e as cláusulas contratuais, formularam Relatórios de Medições carentes de informações, utilizando como justificativa para tanto, o regime de empreitada por preço global, que apenas guarda vinculação com o método eleito para realização dos pagamentos à contratada.

114. Desse modo, ressalto que os Relatórios de Medições tão somente descreveram percentuais com base no cronograma de desembolso financeiro, sem a correta aferição dos serviços efetivamente prestados ou da aderência do planejamento ao desenvolvimento físico exato da obra¹⁸, como, inclusive, previa a retromencionada **Cláusula 7.1** do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014.

115. Nesse contexto em particular, a fim consubstanciar o meu raciocínio, colaciono o entendimento do Tribunal de Contas da União, bem explicado no Acórdão 1.977/2013-Plenário:

11. De acordo com a Lei 8.666/1993, utiliza-se a empreitada por preço global quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total. Esse regime é indicado quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão. Por isso, pressupõe uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza. (...) Em outras palavras, deve haver projeto básico com alto grau de detalhamento, com o objetivo de minimizar os riscos a serem absorvidos

¹⁸ TCU. Trecho do voto condutor do Acórdão 534/2011-Plenário, da Relatoria do Min. Ubiratan Aguiar (data da sessão em 02.03.2011): *"As medições - que podem até ser mensais - são necessárias para verificar o andamento das etapas previstas da obra ou do serviço e evitar que haja pagamentos antecipados ou indevidos. Isso é o que se depreende da análise transcrita no relatório que fundamentou o citado Acórdão nº 1.998/2008 – Plenário: (...) O regime de empreitada por preço global não afasta a necessidade de medição, uma vez que tal procedimento se configura em importante ferramenta gerencial de controle para a Administração, principalmente neste caso concreto, em que não foi feito um estudo de etapalização da obra, mas tão somente apresentado um cronograma de desembolso financeiro sem que se possa, na ausência de medições, aferir sua aderência ao desenvolvimento físico da obra." (Grifou-se).*



GABINETE DA CONSELHEIRA INTERINA

Jaqueleine Jacobsen Marques

Telefone: (65) 3613-2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

pela contratada durante a execução contratual, o que resulta, por conseguinte, em menores preços ofertados pelos licitantes. (...) 13. Na empreitada por preço global, a remuneração da contratada é feita após a execução de cada etapa, previamente definida no cronograma físico-financeiro. As medições de campo das quantidades realizadas devem ser precisas apenas o suficiente para definir o percentual executado do projeto. Essa particularidade facilita a fiscalização da obra, já que esse critério de medição não envolve necessariamente o levantamento preciso dos quantitativos dos serviços executados. 14. Além disso, cabe ao fiscal assegurar a execução da obra em absoluta conformidade com o projeto e as especificações técnicas. Nesse sentido, não podem ser admitidos pagamentos por serviços executados em desconformidade com o estipulado, ensejando superfaturamento por serviços não executados ou por qualidade deficiente. (...) 33. Como dito anteriormente, o regime de execução de empreitada por preço global, mostra-se interessante para obras em que o objeto, por sua natureza, pode ser quantificado com alto grau de precisão, de modo que o custo global e o custo das etapas que compõem a obra sejam estimados com uma margem mínima de incerteza. 34. Da afirmação anterior, DECORRE A NECESSIDADE DA EXISTÊNCIA DE UM PROJETO BÁSICO COM ALTO GRAU DE DETALHAMENTO, com o objetivo de minimizar os riscos e os preços ofertados pelos licitantes, que arcam com eventuais erros ou omissões na quantificação de cada serviço. (...) 36. No regime de EPG, o projeto básico deve conter informações para permitir que as medições sejam feitas de modo adequado, assim entendido como sendo feitas por etapas. Desse modo, é imprescindível, na contratação por EPG, uma definição clara e inequívoca das etapas físicas que constituem o todo. Tais elementos é que permitirão o estabelecimento de marcos para cada uma dessas etapas, ao término das quais caberão os pagamentos. Essas medidas facilitarão o monitoramento e o controle das obras por parte de quem as fiscalizará. 37. A importância de um projeto básico é tamanha, que a sua qualidade pode influenciar diretamente o custo final da obra. (...) 44. É oportuno também reproduzir outros entendimentos do Tribunal sobre o assunto:

“4. As licitações para execução de obras somente podem ser iniciadas quando se dispuser de projeto básico ou executivo devidamente atualizado e em perfeitas condições de ser executado, estando vedada a aprovação de relatórios de revisão do projeto que o ignore ou o desvirtue total ou parcialmente, ressalvada alterações pontuais sem grandes repercussões financeiras, devendo a eventual inépcia do projeto, constatada após a licitação, acarretar a anulação da licitação e do contrato decorrente, bem como a punição, em processo administrativo regular, de todos os agentes responsáveis pela incorreção do projeto.” (Sumário do Acórdão 1874/2007 – Plenário).

“5. Até que ocorra o equacionamento dessa grave falha administrativa, restará à Corte de Contas, sempre que confrontada com a prática por tudo perniciosa da revisão contratual indiscriminada, perquirir minudentemente de suas verdadeiras intenções e aplicar as cominações previstas em lei a todos os responsáveis pelas alterações indevidas, inclusive, se for o caso, os autores de projetos ineptos. Além disso, é bom lembrar que, nos exatos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das imperfeições, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como a responsabilização do gestor faltoso. (Voto condutor do Acórdão 353/2007 – Plenário).” (...)



45. DESDE QUE SEJA ATENDIDA A PREMISSA DA CONFECÇÃO PROJETO BÁSICO BEM DETALHADO, FATOR IMPORTANTE PARA QUE DETERMINADO CONTRATO POSSA SER ADEQUADAMENTE LICITADO NESSE REGIME, as medições devem ser realizadas por etapas ou parcelas, de acordo com o estabelecido no cronograma físico-financeiro a respeito da evolução física da obra. (...) 51. Desse modo, supondo que a medição efetivamente ocorra por etapas ou parcelas, os responsáveis pela elaboração ou aprovação do projeto básico DEVEM SER RESPONSABILIZADOS NOS CASOS DE SUPERESTIMATIVAS DOS QUANTITATIVOS CONTRATADOS, assim como o gestor que optou pelo regime por preço global sem garantir a existência de um projeto básico preciso e adequado. 52. O fiscal do contrato, por não ter obrigação de identificar os quantitativos efetivamente executados, não deve ser responsabilizado nos casos de projetos superdimensionados, A NÃO SER QUANDO SE TRATAR DE DISTORÇÕES RELEVANTES QUE PUDEM SER VERIFICADAS DE PLANO, DURANTE O ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DA OBRA. Em suma, prevalece o entendimento constante do Acórdão 1.874/2007 – TCU – Plenário:

“Falece de fundamentação legal e respaldo técnico a elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas com injustificada superestimativa dos quantitativos dos serviços previstos. Não se pode deixar à fiscalização do contrato a tarefa de reter os quantitativos excedentes uma vez que ela própria deve estar sujeita aos controles internos ditados naturalmente pelo projeto da obra, que se constitui no referencial físico e financeiro do empreendimento.” (Acórdão 1.874/2007 – TCU – Plenário – sumário).

53. Entretanto, apesar do entendimento do Acórdão 1.874/2007 – TCU – Plenário e do suposto menor esforço de fiscalização em EPG, d'EVE-SE ATENTAR PARA AS OUTRAS FUNÇÕES DA FISCALIZAÇÃO, EXTREMAMENTE IMPORTANTES PARA A BOA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS, COMO, POR EXEMPLO, A VERIFICAÇÃO DA ADERÊNCIA ENTRE O QUE FOI EXECUTADO NA OBRA E OS PROJETOS, A QUALIDADE DOS SERVIÇOS EXECUTADOS, a aplicação de penalidades, o cumprimento dos prazos etc. (Grifou-se).

116. Ainda, corroborando com meu entendimento sobre o assunto, transcrevo a seguir a pacífica jurisprudência deste Tribunal:

Contrato. Acompanhamento e fiscalização da execução de objeto contratual. Designação formal de fiscal de contrato. Comprovação de atuação. A designação formal em portaria para que servidor atue como fiscal de contratos não é suficiente para atender ao acompanhamento e fiscalização da execução contratual exigidos no artigo 67 da Lei nº 8.666/93, sendo necessária, ainda, a comprovação de atuação do fiscal por meio de relatórios ou livro de ocorrências, em que indique o cumprimento do objeto e dos prazos contratuais e os incidentes relacionados com a execução contratual, determinando ou recomendando soluções para a regularização de faltas ou defeitos observados.¹⁹ (Grifou-se).

¹⁹ TCE/MT. Processo 7.615-5/2013. Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Sérgio Ricardo. Acórdão 1.291/2014-TP. Julgado em 08.07.2014.
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



Contrato. Acompanhamento e fiscalização. Gestor e fiscal do contrato.
Atuações complementares e diferentes. (...) Enquanto o gestor do contrato, subsidiado pelas ações do fiscal do contrato, realiza atos gerenciais como tratamento direto com o contratado, exigência do cumprimento do pactuado, sugestão para eventuais modificações contratuais e aplicação de sanções e/ou rescisões, o fiscal do contrato tem atuação pontual e mais específica, zelando pela correta aplicação do que se estabeleceu no certame licitatório e no instrumento contratual, o que inclui atividades como recebimento de notas fiscais, registro de ocorrências, elaboração de relatórios, acompanhamento, em campo, da execução contratual, recebimento de documentos e outras.²⁰ (Grifou-se).

Contrato. Fiscal de contrato. Falta de efetividade na fiscalização dos contratos. Proporcionalidade do número de fiscais. Comprovação da atuação dos fiscais por meio de relatório detalhado. (...) 3. A efetiva atuação dos fiscais de contratos deve ser comprovada por meio de relatórios de acompanhamento da execução contratual que contemplem informações detalhadas sobre a execução do objeto de cada instrumento.²¹ (Grifou-se).

Contrato. Acompanhamento e fiscalização de execução contratual. Apresentação de declarações ou atestados. Produção de relatórios pelo fiscal do ajuste. Para efeito de comprovação de acompanhamento e fiscalização de execução contratual, nos termos das disposições do art. 67 da Lei nº 8.666/93, a apresentação de declarações ou atestados que demonstrem a execução do objeto contratual não exime o fiscal do contrato do dever legal de produzir relatórios próprios que registrem todas as ocorrências relacionadas ao cumprimento, ou não, do ajuste.²² (Grifou-se).

117. Além disso, visualizo, ainda, a falta de coerência lógica na premissa empregada pelos defendantes, para sustentar um suposto prejuízo suportado no trabalho da respectiva Comissão de Fiscalização, em face da elaboração das três últimas medições pelo Senhor Sued Luz (9^a, 10^a e 11^a medições) e da designação dos novos membros, a partir da publicação dos atos 321/2015 e 266/2015, pois que a falha sob análise se restringiu às medições realizadas até o dia 23 de janeiro de 2015, quando ocorreu o reajuste da 8^a medição, com o atesto dos Senhores Adilson Moreira da Silva, Mário Kazui Iwassake e Valdenir Rodrigues Benedito.

118. E, atentando para o escopo da irregularidade em comento, é importante enfatizar que, até aquele reajustamento (23.01.2015), todas as medições foram

²⁰ TCE/MT. **Processo 7.194-3/2013.** Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão 2.860/2014-TP. Julgado em 11.12.2014.

²¹ TCE/MT. **Processo 1.597-0/2014.** Contas de Gestão. Relator: Conselheiro Valter Albano. Acórdão 1.716/2015-TP. Julgado em 05.05.2015.

²² TCE/MT. **Processo 16.414-3/2017.** Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão 29/2017-PC. Julgado em 12.12.2017.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



devidamente assinadas pelos defendantes, razão porque a interferência do Senhor Sued Luz ou dos novos membros designados para compor a nova Comissão de Fiscalização não afasta a responsabilidade deles no presente diagnóstico.

119. Com idêntica fundamentação, também não vejo pertinência na alegação de um eventual prejuízo suportado na confecção do projeto “as built” ou da impossibilidade do recebimento provisório do estacionamento, com o equacionamento da execução da obra, porquanto, tais elementos sequer foram abordados na impropriedade e, por isso, não guardam qualquer correlação com o nexo de causalidade detectado entre a conduta dos defendantes e as medições deficitárias e equivocadas formuladas por eles, até o dia 23 de janeiro de 2015.

120. Assim, constato que os fiscais agiram com dolo, no mínimo eventual, por não acompanharem e fiscalizarem a execução contratual como deveriam.

121. Ademais, se, mesmo agindo com descuido, acreditavam que o evento danoso não ocorreria, incorreram em culpa grave, por negligência, imperícia e imprudência, conjugada com erro grosseiro, inescusável.

122. Diante do exposto, acompanhando o entendimento Ministerial, **concluo pela manutenção da impropriedade HB15, aplicando multa no valor de 30 UPFs/MT, para cada um, aos Senhores Valdenir Rodrigues Benedito, Mário Kazuo Iwassake e Adilson Moreira da Silva**, por ser medida necessária, adequada, razoável e proporcional, nos termos dos artigos 75, inciso III, e 77 da Lei Complementar 269/2007; artigo 286, II, do RITCE/MT; artigo 3º, §2º, da Resolução Normativa 17/2016-TP e artigos 20, parágrafo único, e 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em razão da gravidade da conduta e do resultado, da culpabilidade, natureza, circunstâncias e consequências da irregularidade, bem como do exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução do servidor e sua qualificação funcional.

123. Por outro lado, destaco ainda, a ausência de circunstâncias atenuantes da supracitada multa que, por analogia (artigo 4º da LINDB), constam do artigo 65, incisos



I a III, do Código Penal Brasileiro. Ressalto, ainda, que as aludidas condutas serão consideradas, aliadas às condutas concernentes à irregularidade JB03, a seguir examinada, para a aferição da sanção de inabilitação ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

124. Em tempo, **recomendo à atual Gestão do órgão fiscalizado** que adote medidas corretivas, por intermédio da Unidade de Controle Interno, a fim de suprir tempestivamente a ocorrência de falhas na fiscalização das execuções contratuais, bem como proceda a adoção das medidas cabíveis para a responsabilização administrativa, dos aludidos servidores do órgão, pelos equívocos cometidos no acompanhamento da execução do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014.

125. A seguir, adentro no exame do que entendo consistir no apontamento de maior relevância. Refere-se ao achado constante do item **2.3.2** do Relatório Preliminar de Auditoria, cuja responsabilização foi imputada aos gestores, fiscais do contrato e à Empresa Construtora. A irregularidade se encontra assim descrita:

2.3.2. ACHADO: LIQUIDAÇÃO E PAGAMENTO IRREGULAR DA DESPESA EM RAZÃO DE MEDAÇÃO E PAGAMENTO DE SERVIÇOS EM QUANTIDADES SUPERIORES ÀS EFETIVAMENTE EXECUTADAS, RESULTANDO EM DANOS AO ERÁRIO.

IRREGULARIDADE JB03. Despesa_Grave_03. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (arts. 62 e 63, § 2º, da Lei 4.320/1964).

126. Como bem posto pela **Secex-Obras**, este item tem relação direta com a abordagem efetuada por todos os defendantes, que sustentaram não haver o alegado pagamento irregular por serviços não executados ou executados em quantidades inferiores, pois as medições realizadas estariam de acordo com o regime de execução da obra, que seria o de empreitada por preço global.

127. Os defendantes aduziram que o propalado pagamento a maior, indicado no Relatório Preliminar, superior ao significativo valor de R\$ 19 milhões, seria decorrente da inadequada utilização da metodologia de medição por preço unitário.



128. A Unidade Técnica deste Tribunal especializada na fiscalização de obras e serviços de engenharia, analisou os argumentos suscitados pelos representados, inclusive reportando-se aos julgados do Tribunal de Contas da União (TCU), citados nas defesas interpostas. Levou em consideração, também, o contido no item 7.0 do Anexo C do Edital da Concorrência 004/2013, que definiu os critérios a serem adotados nas medições e cuja redação é a seguinte:

7.0 DA MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS

7.1 As medições serão efetuadas de acordo com o estabelecido no cronograma físico-financeiro aprovado onde serão computados em cada uma, **os serviços efetivamente realizados no período**, de acordo com os procedimentos e critérios de medição utilizados pela Comissão de Fiscalização da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. (grifos da defesa)

129. Após enfatizar o teor da referida previsão editalícia, os defendantes assinalaram que a fiscalização deveria unicamente avaliar se a execução dos serviços se encontrava em conformidade com o cronograma físico-financeiro elaborado e se o preço global da obra estava dentro dos limites usualmente praticados no mercado, aspectos que, no entendimento deles, foram observados no caso sob exame.

130. No entanto, a Secex-Obras divergiu desse entendimento, discorrendo que o ponto essencial da controvérsia não seria o regime da execução da obra, mas sim o fato de ter sido **constatado o pagamento por serviços não executados ou executados em quantidade menor que a paga**.

131. Destacou que a **adoção do regime de empreitada por preço global não consiste em permissão para pagamento por serviços não executados**, em mais de R\$ 16 milhões, ainda que se invoque a realização de pagamentos em razão de suposta observância ao cronograma físico-financeiro do contrato, pois o retrocitado item 7 do instrumento convocatório do certame, que deu origem ao Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, faz expressa ressalva de que, em cada etapa de medição, serão computados **“os serviços efetivamente realizados no período”**.



132. De mais a mais, a Equipe Técnica afirmou que houve subestimativas e superestimativas relevantes dos quantitativos previstos no orçamento base, que deveriam ensejar à realização de aditivo contratual, visando aos ajustes necessários, mesmo nos contratos de empreitada por preço global. **Esse aditivo não foi firmado.**

133. No caso em análise, os auditores constataram que, apesar dos argumentos suscitados pela empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, ficou caracterizado o superfaturamento de mais de **R\$ 16.000.000,00**, num contrato cujo valor inicial foi superior a **R\$ 29.000.000,00**.

134. Pois bem. Inicialmente destaco considerações acerca do regime de execução adotado na obra do estacionamento do Teatro Zulmira Canavarros, anexo ao prédio da ALMT.

135. Conforme o artigo 6º, VIII, da Lei 8.666/93, que dispõe sobre Licitações e Contratos Administrativos, são regimes de execução de obras públicas: a empreitada por preço global, a empreitada por preço unitário, a tarefa e a empreitada integral. Além deles, em razão da criação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), nos termos da Lei 12.62/2011, foi instituído o regime de contratação integrada.

136. No entanto, os regimes mais utilizados para a contratação de obras públicas são as empreitadas por preço unitário e por preço global. **Irei me ater a este último, porque tenho como incontroverso que foi ele o adotado na execução do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014.**

137. A empreitada por **preço global** é o regime de contratação de execução de obra **por preço certo e total**, em que todos os itens, tanto sob o aspecto **quantitativo, como qualitativo, devem estar previstos com exatidão**.²³

²³ MÂNICA, Fernando Borges; LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari. Contratos de obra: critérios de medição, pagamento e inconsistências no projeto básico. Revista de Contratos Públicos – RCP, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 85-97, set. 2014/fev. 2015
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



138. É o que se depreende da previsão contida no artigo 47 da citada Lei 8.666/93. A saber:

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de **empreitada por preço global**, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação.

139. Acerca da matéria em debate, o Tribunal de Contas da União, na fundamentação do Acórdão 1.977/2013, que foi citado à exaustão tanto pelos auditores da **Secex-Obras**, quanto pelos defendantes, deixou assentado que:

De acordo com a Lei 8.666/1993, utiliza-se a empreitada por preço global quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total. Esse regime é indicado quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão. Por isso, pressupõe uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza.

[...]

Em outras palavras, deve haver projeto básico com alto grau de detalhamento, com o objetivo de minimizar os riscos a serem absorvidos pela contratada durante a execução contratual, o que resulta, por conseguinte, em menores preços ofertados pelos licitantes.²⁴(grifei)

140. Nessa linha de raciocínio, colhe-se da legislação e da jurisprudência pátria que a empreitada por preço global é um regime de execução de obra pública definido por um **projeto básico preciso e minucioso**. Nele, são definidas as etapas completas, incluindo os respectivos serviços e a quantidade de materiais necessários.²⁵ No presente caso, esse projeto básico não atendeu a esses requisitos, **como já demonstrado na primeira irregularidade**.

141. Portanto, pode-se afirmar que a qualidade do projeto básico²⁶, sobretudo quando obras ou serviços de engenharia são contratados pelo regime de empreitada por preço global, assume maior relevância, na medida em que norteará a medição de cada etapa

²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.977/2013. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília, 31 de julho de 2013, Plenário, Processo 044.312/2012-1.

²⁵ MÂNICA, Fernando Borges e LAHOZ, Rodrigo Augusto Lazzari, Ob. Cit. p. 85.

²⁶ Art. 6º, XI da Lei 8.666/93.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



contratada, considerando-se, em regra, o cronograma físico-financeiro previamente estabelecido.

142. Sobre o tema, Valmir Campelo e Rafael Jardim Cavalcante, Ministro e Auditor Federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União, respectivamente, ensinam que:

Nas empreitadas por preço global, de outro modo, medem-se as etapas de serviços de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra ou mediante o estabelecido no instrumento convocatório. Em exemplo prático, terminadas as fundações, paga-se o valor global das fundações; feita a estrutura, remunera-se o valor previsto para essa etapa da obra; concluída determinada fase da obra, com marco previamente estipulado, paga-se o montante correspondente; até chegar ao final da empreitada, que deverá corresponder ao valor total ofertado para o objeto como um todo, no ato da licitação. Trata-se, portanto, de um esforço fiscalizatório muito menor, no que se refere à verificação em pormenores dos quantitativos de cada serviço. Não se fazem necessárias avaliações individualizadas de quantidades.

Logicamente que em tal procedimento está implícita a necessidade de um projeto básico preciso e bem fundamentado, sob pena de sub ou sobreavaliar os encargos realmente necessários para a finalização da obra.²⁷ (grifei)

143. Trata-se de entendimento que foi uniformizado no Tribunal de Contas da União, quando do julgamento que resultou no já enfatizado Acórdão 1.977/2013, relatado pelo próprio Ministro Valmir Campelo, que fez prevalecer o seu posicionamento doutrinário.

144. No entanto, no voto condutor da citada decisão, após repisar a tese de que não haveria necessidade de serem verificados aspectos menos relevantes do quantitativo de cada serviço, efetuou ressalvas que bem se amoldam ao caso em exame. A saber:

[...]

Desse modo, supondo que a medição efetivamente ocorra por etapas ou parcelas, **os responsáveis pela elaboração ou aprovação do projeto básico devem ser responsabilizados nos casos de super estimativas dos quantitativos contratados, assim como o gestor que optou pelo regime por preço global sem garantir a existência de um projeto básico preciso e adequado.**

²⁷ CAMPELO, Valmir; CAVALCANTE, Rafael Jardim. Obras públicas: comentários à jurisprudência do TCU. 3. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 234
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



O fiscal do contrato, por não ter obrigação de identificar os quantitativos efetivamente executados, não deve ser responsabilizado nos casos de projetos superdimensionados, a não ser quando se tratar de distorções relevantes que puderem ser verificadas de plano, durante o acompanhamento da execução da obra. Em suma, prevalece o entendimento constante do Acórdão 1.874/2007 – TCU – Plenário:

Falece de fundamentação legal e respaldo técnico a elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas com injustificada super estimativa dos quantitativos dos serviços previstos. **Não se pode deixar à fiscalização do contrato a tarefa de reter os quantitativos excedentes** uma vez que ela própria deve estar sujeita aos controles internos ditados naturalmente pelo projeto da obra, que se constitui no referencial físico e financeiro do empreendimento. (Acórdão 1.874/2007 – TCU – Plenário – sumário) – original grifado.

Entretanto, apesar do entendimento do Acórdão 1.874/2007 – TCU – Plenário e do suposto menor esforço de fiscalização em EPG, deve-se atentar para as outras funções da fiscalização, extremamente importantes para a boa gestão dos recursos públicos, como, por exemplo, a verificação da aderência entre o que foi executado na obra e os projetos, a qualidade dos serviços executados, a aplicação de penalidades, o cumprimento dos prazos etc.

Nesse aspecto, **o fiscal do contrato também pode ser responsabilizado por pagamentos indevidos quando a execução da obra ocorre em desconformidade com o projeto, como no exemplo de uma edificação cuja especificação dos serviços previa a execução das fôrmas da estrutura com chapa de madeirit plastificada, mas as fôrmas que foram efetivamente executadas utilizaram chapas de madeirit resinadas.** Em tal situação, a fiscalização contratual teria o dever de observar a não conformidade da obra executada com o seu projeto ou especificação. (grifei)

145. Em síntese, tal como posto pelos defendantes, nos contratos onde se pactuou a empreitada por preço global, as medições das etapas de serviços devem levar em consideração, de fato, o cronograma físico-financeiro da obra, na forma prevista no instrumento convocatório, inclusive com menor esforço fiscalizatório, mas desde que haja **projeto básico** confiável, o que tornaria dispensável a análise pormenorizada de quantitativos.

146. Por outro lado, isso não dispensa o fiscal do contrato do ônus de verificar a simetria entre o que foi executado na obra e o contido nos projetos, a qualidade dos serviços, a aplicação de penalidades, o cumprimento dos prazos e o apontamento de distorções que possam ser verificadas de plano, entre outros aspectos, sem embargo à atuação do controle externo, que poderá, a qualquer tempo, aferir se o projeto básico



foi bem elaborado, sobretudo para evitar que os encargos realmente necessários à finalização da obra sejam sobreavaliados.

147. Assim, na análise dos custos da obra do estacionamento do teatro da ALMT, levarei em consideração se cada etapa ou parcela observou satisfatoriamente o projeto elaborado, segundo as diretrizes do regime de execução pactuado, atentando para eventuais ocorrências de superestimativas ou desvirtuamentos relevantes que possam ter ensejado superfaturamento, estabelecendo, ao final, o respectivo nexo de causalidade.

148. Entendo conveniente também analisar ponto específico suscitado na defesa ofertada pela **Empresa Tirante Construtora e Consultoria Ltda.** e que foi rotulado, pela Equipe de Auditoria, no Relatório Técnico de Defesa, como “**AVALIAÇÃO EXPEDITA DOS CUSTOS DO ESTACIONAMENTO**”.

149. Essa modalidade de avaliação é a que se alicerça “em informações ou escolha criteriosa do engenheiro de avaliações, podendo ou não se pautar por metodologia definida nas normas técnicas, ou sem comprovação expressa dos elementos ou critérios que levaram à convicção de valor”.²⁸ **Nela prepondera a subjetividade, pois não se utiliza qualquer instrumento matemático de suporte. É tolerada em determinadas circunstâncias onde há necessidade de procedimento rápido**, com apresentação sucinta da opinião de valor.²⁹

150. Valendo-se dessa metodologia, a defesa, após considerar o preço total do objeto contratado, inclusive dos aditamentos, indicou que a área total construída seria de **12.533,85m²**, pelo que o valor global de **R\$ 36.589.352,00³⁰** correspondeu a **R\$ 2.919,24/m²**.

151. Esse custo por metro quadrado estaria abaixo da média de mercado, segundo preços divulgados pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e

²⁸ Glossário de Terminologia Básica Aplicável à Engenharia de Avaliações e Perícias do IBAPE/SP, em www.ibape-sp.org.br/arquivos/glossario_de_terminologia.pdf

²⁹ Associação Brasileira de Normas Técnicas NBR5676 (1989)

³⁰ Valor original de R\$ 29.677.477,50+R\$ 6.911.884,50 (1º Termo Aditivo)
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



Administração de Imóveis Residenciais e Condomínios de Cuiabá e Várzea Grande (Secovi-MT), cuja tabela de “Preço Médio da Construção Civil”, para padrões baixo, normal e alto, foi utilizada como parâmetro para obtenção do supracitado valor pela pessoa jurídica defendant.³¹

152. Contudo, **o referenciamento citado pela mencionada defendant reporta-se a edificações residenciais**. É o que se depreende da tabela de Custos Unitários Básicos de Construção (CUB/m²), divulgada mensalmente pelo Sindicato das Industrias da Construção do Estado de Mato Grosso (Sinduscon-MT)³² e utilizada pelo Secovi-MT, onde as conceituações “baixo”, “normal” e “alto” são utilizadas unicamente para o citado tipo de construção.

153. A aceitação dos referidos parâmetros para aferir se a obra pública retratada nesta representação, de indiscutível complexidade sobretudo na parte estrutural, encontra-se compatível com o preço de mercado, de modo a afastar superfaturamento em razão do seu custo global, equivaleria a admitir-se avaliação expedita em situação onde não se pode aceitá-la.

154. Nesse sentido, entendo correto o posicionamento técnico dos auditores ao enfatizar que, em se tratando de obra pública, **há legislação específica que rege o tema, impondo que o preço dela seja obtido a partir da composição de todos os custos unitários dos serviços que a integra**, bem como do “orçamento detalhado do custo global da obra, **fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados**”, segundo o disposto no artigo 6º, inciso X, alínea ‘f’ e inciso II, § 2º, do artigo 7º, todos da Lei 8.666/93.³³

155. Além disso, os custos das obras públicas são respaldados em sistemas referenciais oficiais. Mais especificamente em relação ao Estado de Mato Grosso, a Equipe Técnica ressaltou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2014 (Lei Estadual 9.970/2013), previa em seu artigo 86 que:

³¹ Doc. digital 182824/2016, pág. 12.

³² <http://sindusconmt.org.br/arquivos/cub/b27d9b7e31939786e300ab2f89ee7a07.pdf>

³³ Doc. digital 182824/2016, pág. 15

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



Art. 86 O custo global de obras e serviços de engenharia contratados e executados com recursos dos orçamentos do Estado **será obtido a partir de composições de custos unitários, previstas no projeto, menores ou iguais à mediana de seus correspondentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e pelo IBGE, e, no caso de obras e serviços rodoviários, na tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias - SICRO**, excetuados os itens caracterizados como montagem industrial ou que não possam ser considerados como de construção civil. (grifei)

156. Nesse sentido, a Equipe Técnica constatou que a maioria dos serviços, integrantes da planilha orçamentária contratada, referiam-se a composições que integram o SINAPI, sendo que os preços de tais composições que foram avaliados pela Secex-Obras estavam de acordo com os valores apresentados pelo SINAPI para o mês de referência do orçamento base da licitação.

157. **Ocorre que, o que foi constatado pela Equipe de Auditoria nestes autos, é que a quantidade dos serviços previstos, medidos e pagos difere, drasticamente, da quantidade dos serviços executados, caracterizando fraude na execução contratual e expressivo dano ao erário, o que denota a evasividade da defesa em enfrentar os apontamentos em análise.**

158. Desse modo, deixo de acolher a tese da **Empresa Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, no sentido de que a obra do Teatro da ALMT estaria em conformidade com os custos da construção civil local, segundo os parâmetros utilizados e divulgados pelo Secovi-MT e Sinduscon-MT, **por evidente ausência de amparo legal e incongruência com a realidade dos fatos.**

159. Outro questionamento apresentado pela Empresa construtora refere-se à determinação que lhe foi imposta pelos gestores da ALMT, para que desocupasse a área do estacionamento antes mesmo de finalizada a obra, no prazo de 24 horas.



160. Essa providência foi materializada por meio de notificação expedida em **08/10/2015**, sem que se pagasse à defendant os valores referentes a 9^a, 10^a e 11^a medições, que entendia ter direito.

161. Argumentou também que, de forma ilegal e irresponsável, teria sido autorizada a utilização do estacionamento pela Administração da ALMT, com a **execução de serviços de pintura e iluminação realizados por terceiros, embora já tivessem sido pagos antecipadamente à Contratada, que aduziu não tê-los finalizado** em razão do seu inesperado afastamento do canteiro de obras.

162. A referida defendant postulou ainda que este Tribunal de Contas determinasse à ALMT que tornasse sem efeito a notificação efetuada em 08/10/2015, de modo que pudesse retomar os serviços, até a finalização da obra, com a efetivação dos pagamentos relativos às medições já realizadas, sendo que somente após essas providências é que entende ser possível aferir eventuais prejuízos ao erário.

163. Assim como posto pela Equipe de Auditoria no Relatório Técnico de Defesa, entendo que, de fato, a pretensão ora examinada e que foi externada pela **Empresa Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, não merece acolhida.

164. A uma, porque é fácil observar que o ato da ALMT foi proferido no atendimento do interesse público, encontrando-se assentado em relatório elaborado por **servidora engenheira civil do próprio Poder Legislativo**, que apontou a ocorrência de serviços que foram medidos e pagos, embora não executados, fato que também é objeto de averiguação por meio desta **RNE**.

165. A duas, porque se a própria defendant **reconhece que recebeu antecipadamente por serviços não executados**, tenho como **incensurável a medida administrativa que resultou na suspensão do pagamento das 9^a, 10^a e 11^a medições**, principalmente considerando que não se encontram atestadas por qualquer integrante da Comissão de Fiscalização da obra, circunstância que torna o pretenso



direito controvertido, por inobservância à regra contida nos incisos dos §§ 1º e 2º, do artigo 63 da Lei 4.320/64.

166. Logo, uma vez constatada a legalidade do ato praticado pela ALMT, que resultou no afastamento da Empresa Tirante do canteiro de obras, bem como na suspensão de pagamentos decorrentes de medições pendentes de regular liquidação, passo a apreciar os demais subitens descritos no Relatório Preliminar de Auditoria, relativos a esta irregularidade, acerca dos quais todos os interessados foram citados, de modo a exercerem o contraditório e a ampla defesa.

**ITEM 2.6 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (subitem 2.3.2.1
do Relatório Técnico Preliminar)**

PROJETOS EXECUTIVOS - INCLUÍDOS DETALHAMENTOS

167. Consoante assinalado pela Equipe Técnica, na etapa da obra referente aos “Serviços Preliminares”, encontrava-se prevista a elaboração de “Projetos Executivos Incluídos Detalhamentos da Planilha Orçamentária”, ao custo de **R\$ 882.236,40**, representando **66,67%** dessa etapa e que teria sido executada em **86%**.

168. No entanto, ao examinar a documentação referente ao Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, inclusive a que instruiu o seu primeiro aditivo, nenhum Projeto Executivo foi localizado pela equipe da **Secex-Obras**, fato que já havia sido apontado pela Engenheira **Drieli Azeredo Ribas**, Presidente da Comissão designada pelo então Presidente da ALMT, Deputado **Guilherme Maluf**, com a específica finalidade de avaliar os trabalhos realizados pelos fiscais da obra.

169. Ainda na fase de instrução desta **RNE**, a Equipe de Auditoria oportunizou aos fiscais do contrato que apresentassem cópia dos documentos ausentes. Contudo, tais documentos não foram apresentados, circunstância que conduziu à conclusão



preliminar de pagamento por serviços não executados, no montante de **R\$ 696.984,63**, por ser este o valor orçado do “**Projeto Executivo**”.

170. A Empresa construtora, em sua defesa, reportou-se a documento já constante dos autos, consistente em correspondência endereçada à Secretaria de Patrimônio do Poder Legislativo Estadual, datada de **25/04/2014**, por meio do qual teria entregue os projetos referentes à estrutura térrea (prancha 1)³⁴, estrutura do 1º subsolo (prancha 2), estrutura do 2º subsolo (prancha 3) e demais cortes (prancha 4).

171. Trouxe ainda para os autos, juntamente com as suas razões de defesa, pranchas diversas relacionadas a projetos de estrutura pré-fabricada, de segurança contra incêndio e pânico, de aproveitamento pluvial, de iluminação, de sistema de ventilação, assim como “*Projetos executivos as built*”³⁵, sendo que, em relação a este último argumentou que não teria sido finalizado em razão da determinação expedida pela Contratante, para que desocupasse o canteiro de obras.

172. Todavia, ao examinar a documentação apresentada pela **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, a Equipe Técnica constatou, de início, que **somente parte das pranchas** mencionadas foram efetivamente anexadas à peça de defesa, mas que elas **se referem ao projeto básico**, como aliás já tinha constatado o próprio controle interno da ALMT, por meio de relatório elaborado pela mencionada Engenheira **Drieli Azeredo Ribas**.

³⁴ A folha padronizada por normas técnicas em que se reproduz os documentos necessários para as construções é denominada de “**prancha**”.

Em: https://wiki.ifsc.edu.br/mediawiki/images/0/0d/ARU_TMC_PBA_Apostila_Parte_A.pdf

³⁵ *As Built* é uma expressão inglesa que significa “como construído”. Na área da arquitetura e engenharia a pala *As Built* é encontrada na NBR 14645-1, elaboração de “como construído” ou “*As Built*” para edificações. O trabalho consiste no levantamento de todas as medidas existentes nas edificações, transformando as informações aferidas em um desenho técnico que irá representar a atual situação de dados e trajetos de instalações elétricas, hidráulicas, estrutural, etc.

Esse termo é muito utilizado na área de Engenharia de Construção Civil e Arquitetura.

Durante a obra, o projeto sofre alterações que vão sendo revisadas também, e principalmente, na planta. Então, o documento começa na revisão zero e vai ganhando letras ou números cada vez que tem alterações. A revisão *As Built*, que traduzido seria “Como Construído” indica que é a revisão final, ou seja, que o desenho está finalizado de acordo com o projeto. Com isso, ele não deve mais sofrer modificações.

Todo projeto de construção civil é composto de diversos desenhos que, ao final são guardados em pastas que formam os registros e a radiografia daquela obra e isso só é possível quando todos os documentos receberam a revisão *As Built*. (<http://www.colegiodearquitetos.com.br/dicionario/2014/03/as-built/>)



173. A referida Empresa construtora fez alusão, em sua defesa, a vários anexos, descritos como “Doc. 01 ao Doc. 09”. Contudo, somente as pranchas vinculadas ao “Doc. 01” foram formalmente encaminhadas à ALMT. Essa conclusão decorre da leitura que faço da correspondência já destacada em momento anterior, datada de **25/04/2014** e que, de fato, foi protocolada na Secretaria de Patrimônio do Poder Legislativo.³⁶

174. Entretanto, de modo diverso do sustentando pela defesa, entendo que o Doc 1, e a correspondência citada, não é meio de prova hábil à comprovação de entrega à Contratante, de **projeto executivo** formalmente elaborado pela defendant, para uma obra de porte significativo, como é o estacionamento do Teatro Zulmira Canavarros, contíguo à ALMT.

175. A correspondência, elaborada em uma única página, descreve textualmente o encaminhamento à Comissão de Fiscalização dos “**projetos estruturais referentes à confecção das estruturas que estão sendo produzidas pela Empresa Santa Maria Construtora Pré Moldados**”.

176. Esses documentos encaminhados ao Poder Legislativo e que correspondem ao “Doc. 01” da defesa apresentada pela Contratada, conforme destacado com indiscutível propriedade pela Equipe de Auditoria da **Secex-Obras** deste Tribunal de Contas, dizem respeito ao “**projeto básico**”, o que se denota com clareza dos selos estampados em cada prancha apresentada.

177. Mas não foi somente em razão de constar a referida nomenclatura em cada uma das pranchas, que a análise técnica firmou a referida conclusão. Alicerceou-se também **no exame da materialidade de cada prancha**, que **nem remotamente atendem as características de um projeto executivo**.

178. Para exemplificar, a Equipe de Auditoria esclareceu que os projetos estruturais que foram entregues à ALMT pela Construtora, ora defendant, **não detalham armações, protensões, volumes de concreto, área de forma**. Não constam ainda as

³⁶ Doc. Digital 116394/2016, pág. 15.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



especificações de outras estruturas, tais como escadas, reservatórios e muro de arrimo.

179. Verificou-se que **sequer os comprimentos de cada viga que compõe a estrutura do estacionamento constam nos desenhos técnicos apresentados**, o que evidencia, uma vez mais, **não se tratarem de projetos executivos**, mas sim de **projetos básicos deficientes**, na medida em que não atendem as especificações descritas nos incisos IX e X, do artigo 6º, Lei 8.666/93.

180. Conforme preconiza a melhor doutrina, aqui representada pelo magistério de Marçal Justen Filho, o **projeto executivo**, na forma prevista no inciso X, do artigo 6º, do citado diploma legal, deverá conter todas as **informações e orientações necessárias à execução completa da obra ou do serviço**. E mais:

O dispositivo faz explícita alusão às regras da ABNT, tornando juridicamente obrigatória a observância das regras técnicas editadas pela referida entidade. Deve-se ter em vista que a ABNT edita regras específicas relativamente a diversos tipos de objeto. De todo modo, a eventual ausência de disciplina de um certo objeto pela ABNT não significará a liberação para denominar-se de projeto executivo um conjunto incompleto de estudos. **O núcleo do conceito de projeto executivo consiste na exaustividade e completude da concepção da obra, da metodologia de sua execução, das suas etapas, dos quantitativos e assim por diante.**

Justamente por isso, o projeto executivo pressupõe pleno conhecimento da área em que a obra será executada e de todos os fatores específicos necessários à atividade de execução da obra.

O projeto executivo exaure todas as cogitações abstratas e genéricas atinentes à obra, de modo a permitir uma atividade de pura execução do referido objeto.³⁷ (grifei)

181. Por conseguinte, ressalta óbvio que não se pode admitir como **projeto executivo, desenhos técnicos destituídos de detalhamentos elementares**, como é o caso do comprimento de uma viga, na medida em que é ele instrumento a ser elaborado em etapa subsequente a do **projeto básico**, pelo que deverá espelhar, em todos os pormenores, a obra a ser executada.

³⁷ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14 ed., São Paulo: Dialética 2010, págs. 134 e 135.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



182. Tanto é verdade que a Orientação Técnica 04/2011, do Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos, prevê uma margem de erro de **5%** na estimativa de custos de um orçamento detalhado (**projeto executivo**) e de **10% a 15%** para o anteprojeto³⁸, que também deve ser considerado por ocasião da análise de eventual pedido de revisão contratual³⁹.

183. No que tange aos demais projetos apresentados pela Construtora (Docs. 02 a 09), a Equipe de Auditoria, atenta ao postulado da verdade real que, no caso em apreço, significa apurar com a maior precisão técnica possível os custos efetivos da construção do estacionamento do Teatro da ALMT, analisou-os com a costumeira acuidade e, de plano, constatou que **nenhum deles está acompanhado da sua respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART)**, o que obrigou os servidores da **Secex-Obras** a diligenciarem junto ao Conselho Regional de Agronomia e Engenharia de Mato Grosso (CREA-MT), para o fim de apurar a regularidade técnica dos documentos em questão.

184. Adiante, destaco as falhas que julgo mais relevantes em cada um dos documentos apresentados pela Empresa defendant, com a intenção de demonstrar que teria cumprido com a obrigação contratual de elaborar o **projeto executivo**, como parte da etapa da obra denominada de “**Serviços Preliminares**”.

185. O “**Projeto de Segurança Contra Incêndio e Pânico**” (doc. 02), refere-se, a bem da verdade, **ao prédio da ALMT e não somente ao estacionamento em questão**, objeto específico da Concorrência 004/2013, que deu origem ao Contrato 001/SCCC/ALMT/2014.

186. Ademais, em razão das retrocitadas diligências junto ao CREA-MT, foi possível constatar que o próprio Poder Legislativo contratou os engenheiros que assinam as respectivas pranchas, **circunstância que me leva a crer que a não apresentação da ART foi intencional**, na medida em que ela reforça o fato de que a defendant **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.** recebeu por serviços que não executou.

³⁸ Fonte: <http://portalgeoobras.tce.mg.gov.br/docs/OT%20IBEC.pdf> – versão 001/R01.

³⁹ Manual de Obras e Serviços de Engenharia da Advocacia Geral da União, 2014, pág. 139. C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



187. Quanto a este específico apontamento, ressalta-se ainda que **o projeto não corresponde ao que foi executado na obra do estacionamento**. Como bem exemplificado pela Equipe Técnica, nota-se a **ausência da casa de bombas** que se encontra edificada no segundo subsolo e a colocação de luminárias de emergência **em desconformidade com o contido nas pranchas do “doc. 02” que instrui a defesa da Contratada**.

188. Em relação aos **“Projetos Executivos as Built”** (doc. 03), sabe-se que têm como objetivo contemplar com precisão, por meio de plantas e memoriais, todos os serviços executados e especificações dos materiais utilizados, abrangendo, assim, a atividade de “como construído” (*as built*).

189. Todavia, no caso em exame, a equipe observou que o projeto ora analisado está datado de **maio/2012**, enquanto que o contrato celebrado entre a Empresa defendant e a ALMT é de **16/01/2014**, o que evidencia a elaboração de documento meramente para atender formalidade legal, não refletindo o que efetivamente foi executado, afirmação que encontra lastro na constatação de que há **indicação de vaga de estacionamento, onde hoje se encontra a casa de bombas**.

190. Assim, tenho como incensurável a conclusão da **Secex-Obras**, de que o documento em referência (doc. 03) não pode ser recebido como **“projeto as built”**, assim como não justifica, ainda que parcialmente, os pagamentos efetuados a título de remuneração pela elaboração do **projeto executivo**.

191. A defesa ainda trouxe para os autos o **“Projeto Executivo de Aproveitamento Pluvial”** (doc. 04), integrando o referido conjunto de desenhos (doc. 02 a 09), os quais pretende ver admitidos como **projeto executivo**, de modo a conferir legitimidade ao pagamento de **R\$ 696.984,63**.

192. Todavia, a equipe de engenheiros deste Tribunal de Contas analisou as pranchas apresentadas e constatou, em decorrência de exame *in loco*, que o projeto em questão (doc. 04) não corresponde ao que foi executado na obra, demonstrando o



alegado por meio de detalhamentos técnicos e esclarecedor acervo fotográfico⁴⁰, contexto que não me permite aceitá-lo como **projeto executivo**.

193. Entendo ser igualmente relevante o fato de não ter sido identificada, junto ao CREA-MT, a ART referente aos referidos projetos de águas pluviais, ou ainda qualquer outra anotação técnica em nome do engenheiro civil que os assinou, no período de execução da obra objeto desta representação.

194. Circunstâncias semelhantes foram detectadas em relação ao “**Projeto de Iluminação**” (doc. 05), na medida em que as pranchas não correspondem ao executado na obra, conforme igualmente aferido no local pela fiscalização deste Tribunal de Contas e documentado por elucidativos comparativos entre os desenhos anexados aos autos pela defesa e o acervo técnico e fotográfico produzido pela **Secex-Obras**.

195. Nota-se inclusive que a prancha do segundo subsolo, **além de apresentar parte de circuitos que não existem, contém áreas do pavimento que sequer foram edificadas**, conforme delineado na página 35 do Relatório Técnico de Defesa.⁴¹

196. De igual modo, não foi apresentada a ART, assim como em diligências junto ao Conselho Profissional competente, não foi localizada a indispensável anotação técnica, fato que também desautoriza o reconhecimento do documento em análise como parte do **projeto executivo**.

197. Quanto ao “**Projeto de Ventilação**” (doc. 06), ressalto que, uma vez mais, não foi localizada a existência da ART junto ao respectivo Conselho Profissional ou mesmo indícios de contratação do Engenheiro Mecânico que o subscreveu, no período de execução da obra.

198. Outrossim, conforme acentuado na análise técnica da defesa, o projeto apresentado se mostra inexistente, **pois a previsão seria para instalação de um**

⁴⁰ Doc. dig. 182824/2016, pág. 31 e 32.

⁴¹ Doc. digital 182824.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



ventilador centrífugo na lateral do estacionamento, onde não há espaço para tanto, assim como implicaria a transposição de tubulações através de vigas, o que é inviável.

199. Além disso, o projeto apresentado, ainda que pudesse ser executado, abrangeia unicamente o segundo subsolo, o que impede, segundo as previsões contidas no próprio contrato, de recebê-lo como parte do **projeto executivo**. Ademais, a **Secex-Obras** inclusive questionou o seu custo de **R\$ 174.966,48**, na medida em que o projeto básico que pautou a Concorrência 004/2013 foi contrato pela ALMT por **R\$ 146.437,50**.

200. Entretanto, ainda que o referido preço estivesse compatível com o de mercado, entendo que mesmo assim não poderia ser deduzido do montante de **R\$ 696.984,63**, pago como remuneração pelo “**projeto executivo**”, seja em razão de não caracterizar-se como parte deste, seja pelo fato de ser inservível para obra do estacionamento do Teatro da ALMT.

201. Quanto ao “**Doc. 07**”, trata-se de única prancha do pavimento térreo do estacionamento, contendo desenho simplificado das ligações de água, esgoto e telefone, sem qualquer detalhamento que autorize a classificá-la como **projeto executivo**, conforme elucidado pela Equipe de Auditoria. Assim, entendo que, de fato, o referido documento não se amolda ao núcleo do conceito de projeto executivo, que consiste, conforme já explicitado linhas atrás, na exaustividade e completude da concepção da obra, da metodologia de sua execução, das suas etapas, dos quantitativos e outros elementos, aspectos que nem remotamente são vislumbrados na espécie.

202. Em relação ao documento apresentado pela Empresa Construtora como “**Projeto com Planta de Urbanização**” (**doc. 08**), a Equipe de Auditoria constatou que se encontra datado de quase uma década passada, ou seja, maio/2005 e, o que é pior, **retrata outro estacionamento que anteriormente existia no local, demolido para construção da obra que ora se analisa, situação absolutamente irregular** e que

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



impede seja deduzido, em razão dele, parcela do total pago a título de **projeto executivo**.

203. No que tange ao “**Doc. 09**” apresentado pela defendant **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, a sua própria nomenclatura, qual seja, “**Projetos Básicos de Arquitetura**”, deixa evidente que não se tratam de plantas aptas a comporem **projeto executivo**, o qual custou aos cofres da ALMT o valor de **R\$ 696.984,63**, mas que não foi localizado pela **Comissão designada no âmbito do controle interno para apurar a legalidade das despesas realizadas** por ocasião da execução da obra do estacionamento do Teatro Zulmira Canavarros, **bem como pelos auditores deste Tribunal de Contas**, por ocasião do exercício do controle externo, inclusive com realização de exame *in loco*.

204. De mais a mais, as plantas que integram o acervo do referido “**Doc. 09**”, são idênticas àquelas que constituem o conjunto técnico do **projeto básico** que aparelhou a Concorrência 004/2013, que por sua vez deu origem ao Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, que tem como objeto, como se sabe, a obra fiscalizada por meio desta **RNE**, **cenário que deixa transparecer má-fé da defendant**, porque, na condição de pessoa jurídica de direito privado com atividades voltadas para área de engenharia civil, tem plena compreensão da natureza da irregularidade delineada no subitem **2.3.2.1** do Relatório Técnico Preliminar de Auditoria, sabendo que, para saná-la, deveria ter apresentado **projeto executivo**, na forma determinada pelo já mencionado inciso X, do artigo 6º da Lei 8666/93.

205. Porém, **assim deixou de fazer, trazendo para os autos documentos que nem remotamente auxiliaram no esclarecimento do apontamento**. Longe disso, serviram para chancelar a veracidade do que foi externado pela Equipe Técnica, na medida em que espelharam inúmeras divergências entre os desenhos apresentados e o que efetivamente foi executado, sem que a Empresa responsável pela obra sequer tivesse tentando justificar esses fatos em sua defesa, onde simplesmente fez menção à juntada dos documentos discriminados como “**Doc. 02 a 09**”, sem efetivar qualquer explanação em relação ao conteúdo material de quaisquer dos sobreditos projetos.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



206. Soma-se a isso, como bem posto pelo representante do Ministério Público de Contas⁴², o fato da defendant ter afirmado que “**qualquer falha ou incorreção dos projetos básicos restaram suprimidas quando da elaboração dos projetos executivos**”, o que eventualmente poderia ter ocorrido, acaso tivessem sido eles elaborados conforme a previsão contratual.

207. Logo, **concluo que ficou comprovado o pagamento de projeto executivo que não foi realizado**, o que implica a **condenação de restituição ao erário** do montante de **R\$ 696.984,63**, na forma que será especificada na parte dispositiva deste voto.

ITEM 3.1 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (subitem 2.3.2.2 do Relatório Técnico Preliminar)
ESCAVACÃO MECÂNICA (ESCAVADEIRA HIDRÁULICA)
VALA ESCORADA PROFUNDIDADE=4,5 A 6M MATERIAL 1A CATEGORIA EXCLUÍDO ESCORAMENTO E ESGOTAMENTO

208. Trata-se de item vinculado à etapa “**Movimentação de Terra**”, constando da oitava medição como **100%** executada, o que resultou no pagamento pela escavação e remoção de **43.992 m³**, ao custo total de **R\$ 141.654,24**.

209. Por ocasião da elaboração do Relatório Técnico Preliminar, a Equipe responsável informou inicialmente que, na verdade, tratou-se de escavação a céu aberto e não de valas⁴³, como previsto contratualmente. No entanto, essa impropriedade técnica, por si só, não ensejou superfaturamento, em razão da compatibilidade do custo orçado com o praticado no mercado.

⁴² Parecer 4.897/2016, subscrito pelo então Procurador-geral de Contas Gustavo Coelho Deschamps – pág. 24 (Doc. digital 200083/2016)

⁴³ A Classificação técnica correta seria “SINAPI 83338 – ESCAVACAO MECANICA, A CEU ABERTO, EM MATERIAL DE 1A CATEGORIA, COM ESCAVADEIRA HIDRAULICA, CAPACIDADE DE 0,78 M3.” e não “SINAPI 73566 - ESCV. MEC. (ESCAV HIDR) VALA ESCOR PROF=4,5 A 6M MAT 1A CAT EXCL ESCORAMENTO E ESGOTAMENTO”.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



210. O **superfaturamento** ocorreu em razão da **volumetria** das **escavações** e **posterior liquidação** da **respectiva despesa** pela **ALMT**, que seriam totalmente **incompatíveis** com o **projetado** para **obra** e **aferido** pela **fiscalização in loco**, realizada pelo corpo de engenharia deste Tribunal de Contas.

211. Apurou-se a área de escavação de **4.049,18m²**, com profundidade média de **3,30m**, o que resultou na volumetria de **13.362,29m³**, no valor de **R\$ 43.026,57**, considerando o preço unitário licitado de **R\$ 3,22/m³**, e representou dano ao erário no montante de **R\$ 98.627,67**.

212. A Empresa **defendente** contrapôs-se à manifestação técnica aduzindo, prefacialmente, que a **Secex-Obras** trabalhou com estimativas, na medida em que os cálculos foram baseados em acervos fotográficos.

213. Disse que não se pode afirmar que a escavação teve profundidade média de **3,30m**. Para tanto, trouxe para os autos fotografia do canteiro de obra (**doc. 11**), mostrando o que seria o lançamento de uma “viga”, cujo engate estaria muito abaixo do nível do piso do antigo estacionamento da ALMT.⁴⁴

214. Ponderou que outros serviços realizados durante as escavações não foram considerados pela Equipe de Auditoria, como por exemplo a retirada de uma árvore (mangueira) que se situava entre a lateral do Teatro e os fundos do estacionamento, o “corte do talude” com **45º** em frente à Avenida André Maggi para execução da passarela de acesso ao 1º subsolo da entrada da recepção da ALMT, com rampa inclinada de **8%**, de modo a atender a legislação de acessibilidade a Portadores de Necessidades Especiais, o que exigiu remanejamento da rede de esgoto e águas pluviais do prédio do Poder Legislativo, assim como a escavação para acomodação da caixa d’água subterrânea, com **30,20m** de comprimento, **6,00m** de largura e **3,20m** de profundidade e demais especificidades.

⁴⁴ Doc. digital 101221/2016, págs. 67 e 68.
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



215. Para análise do contexto que circunda o presente apontamento, cumpre-me, em primeiro plano, destacar a divergência entre os valores medidos e pagos à **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, correspondente a **43.992 m³** e o aferido pela **Secex-Obras**, que mesmo após minuciosa avaliação dos argumentos e provas apresentadas pela defendant, ratificou o entendimento de que a volumetria das escavações necessárias à execução da obra do Teatro da ALMT foi de **13.362,29 m³**.

216. Tem-se, portanto, divergência superior a 200%. Essa discrepância em relação ao quantitativo dos serviços de movimentação de terra que teriam sido executados, transborda os limites da razoabilidade, sobretudo em se tratando de atividade vinculada à engenharia civil. Como parâmetro do que entendo ser plausível, volto a citar a Orientação Técnica 04/2011 do Instituto Brasileiro de Engenharia de Custos, que prevê uma margem de erro de **5%** na estimativa de preço de um orçamento detalhado (projeto executivo) e de **10% a 15%** por cento para o anteprojeto.

217. No caso em avaliação, os cálculos elaborados pela Unidade Técnica de Engenharia deste Tribunal de Contas têm como base registros fotográficos, inclusive os apresentados pela própria defesa, os projetos que lhe foram disponibilizados, com destaque para Planta de Estrutura do Segundo Subsolo, exames *in loco*, tudo fornecendo dados que possibilitaram a utilização de *software*⁴⁵ específico para aferição de serviços de arquitetura e engenharia. Daí que, de fato, não se pode afirmar que o trabalho decorre de meras estimativas, conforme sustentado pela Empresa defendant.

218. Exemplificando, a defesa trouxe para os autos foto do que seria uma “**viga**”⁴⁶, buscando demonstrar que a profundidade da escavação foi superior aos **3,30m** apontados no Relatório Preliminar de Auditoria.

⁴⁵ **ZWCAD** é a alternativa CAD mais econômica para **projetos 2D/3D** e a mais utilizada nas áreas de engenharia, arquitetura e construção civil em geral. O software é baseado em DWG nativo, sendo plenamente compatível com o tradicional **AutoCAD®** e suporta DXF, DWT, bem como formatos de arquivos DGN.

(<https://totalcad.com.br/zwcad-2017/>)

⁴⁶ Elementos lineares em que a flexão é preponderante” (NBR 6118: 2003, item 14.4.1.1).
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



219. Todavia, como posto pela Equipe Técnica, referida prova se reporta a um “pilar”⁴⁷, cuja imagem retrata um engate, onde se lançaria futuramente, aí sim, uma “viga” de **80 cm** de altura, com a formação de estrutura para assentamento de lajes de **20 cm** de espessura, para somente então atingir a altura de **3,30m**. Essas considerações ainda são robustecidas pelo relatório fotográfico da 5^a medição⁴⁸, onde se observam lajes, já assentadas, e que separam o Primeiro Subsolo do Segundo, com a dita profundidade média de escavação, conforme destacado no Relatório Técnico de Defesa.

220. Ademais, por meio de imagens de satélite, foi possível detectar que já existia no local da obra a passarela de acesso ao Primeiro Subsolo⁴⁹ e que a defesa citou como uma das justificativas para o incremento da medição. Por sua vez, o remanejamento da rede de esgoto e águas pluviais, assim como a instalação da caixa d’água, **são serviços especificados e que foram remunerados por meio de planilhas orçamentárias próprias**.

221. Não bastasse o até aqui exposto, constatou-se ainda a celebração de Termo Aditivo ao Contrato 001/SCC/ALMT/2014, por meio do qual foi majorada a volumetria das escavações para **63.788,40m³**, o que resultaria em superfaturamento superior a **400%**. Ademais, acaso se considerasse essa movimentação de terra, a profundidade média a ser considerada seria superior a **15,75m**.

222. Assim como posto pelo ilustre representante do Ministério Público de Contas, em seu judicioso Parecer 4.897/2016, entendo ser esclarecedora da situação fática ora retratada a seguinte ilustração, elaborada didaticamente pela **Secex-Obras⁵⁰**:

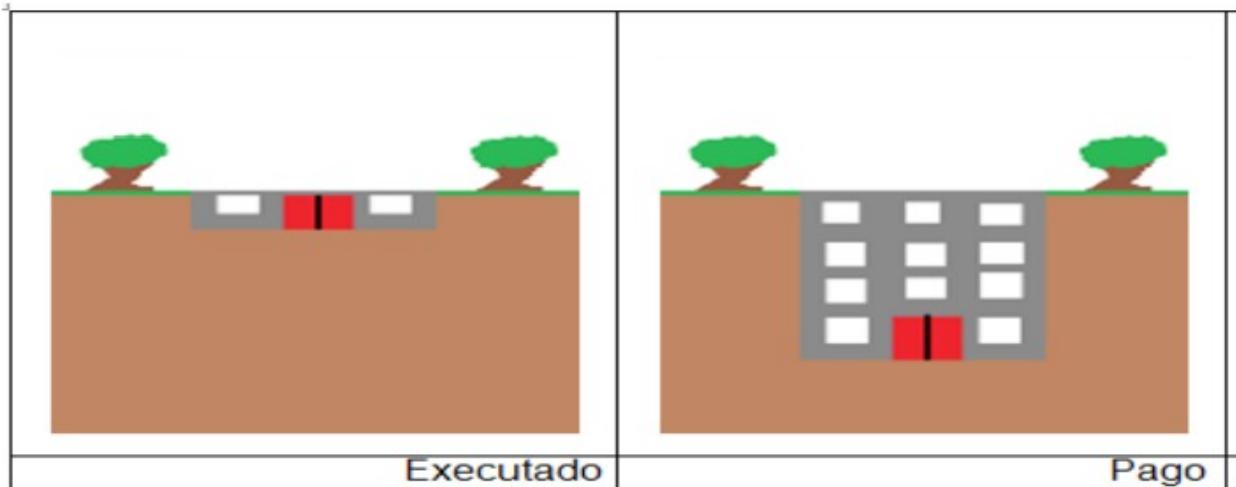
⁴⁷ Elemento que faz parte da estrutura de uma construção, colocado na vertical, executado normalmente em betão armado (<https://www.ingenhariacivil.com/dicionario/pilar>.)

⁴⁸ Doc. digital 38.248/2016, pág. 31.

⁴⁹ Fotografia Doc. Digital 18.282-4/2016 – pág. 57

⁵⁰ Doc. citado, pág. 59

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



223. Vê-se, portanto, a demasiada divergência entre o **executado e o pago**, circunstância que me leva a **concluir pela ocorrência da falha referente ao superfaturamento de R\$ 98.627,67**, relacionado à escavação e remoção na etapa da obra “**Movimentação de Terra**”, valor que deverá ser restituído aos cofres públicos.

ITEM 3.2 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.3 do Relatório Técnico Preliminar)

CARGA E DESCARGA MECÂNICA DO SOLO UTILIZANDO CAMINHÃO BASCULANTE 6,0M₃/16T E PÁ CARREGADEIRA SOBRE PNEUS 128 HP, CAP. 1,7 A 2,8M₃

224. A irregularidade em referência, segundo a **Secex-Obras**, consiste no pagamento integral de serviços de carregamento e descarregamento mecânico de solo, também na etapa “**Movimentação de Terra**”, no quantitativo de **59.389,20m³**, sem que fosse executado na forma contratualmente prevista, pois sequer houve a utilização de pá carregadeira no canteiro de obras, mas tão somente escavadeiras hidráulicas.

225. Assim, teria ocorrido a liquidação e o pagamento irregular do montante de **R\$ 89.083,80**, com lavratura de termo aditivo para majoração desse valor, assim como ocorreu no item anteriormente analisado.

226. A Empresa defendente diz que optou pela utilização de máquinas mais potentes para execução dos referidos serviços e, alicerçando-se em precedentes do Tribunal de

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



Contas da União, aduziu que, em situações cuja contratação foi por preço global e não unitário, não haveria ilegalidade na utilização de equipamentos diversos daqueles contratualmente previstos, desde que não resultem em novos encargos para a Administração. Pontuou, ainda, que na fotografia anexada aos autos pela Equipe Técnica, era possível visualizar, além da escavadeira hidráulica, uma pá carregadeira sobre pneus e caminhões basculantes de 12, 15 e 18m³.

227. No Relatório Técnico de Defesa, a Equipe de Auditoria ponderou que a alteração da especificação do maquinário que teria executado os serviços não seria o fator preponderante do apontamento, mas sim o fato do “**item 3.2**”, ora em análise, coincidir com os objetos dos “**itens 3.1 e 3.3**”. Daí que o pagamento de **R\$ 89.083,80** pelo carregamento e descarregamento de **59.389,20m³** de aterro, significou pagamento em duplicidade.

228. Destacou, ainda, que o equipamento constante do registro fotográfico é uma “**retroescavadeira**” e não “**pá carregadeira**”⁵¹, não sendo aquele maquinário hábil para se proceder ao carregamento de caminhões, sobretudo em obras de grande porte, como é o caso do estacionamento da ALMT.

229. Com efeito, verifiquei do precedente exame do “**item 3.1**” a efetiva remuneração, com superfaturamento, do serviço de “**escavação mecânica**”, enquanto que o custeio do “**transporte e descarga de terra**” consta no “**item 3.3**” da “**Planilha Orçamentária**”.

230. Observo que se remunerou pelo suposto carregamento e descarregamento de **59.389,20m³**, quando, a bem da verdade, conforme demonstrado pela Equipe Técnica por ocasião da análise do “**item 3.1**”, o volume escavado foi aproximadamente **14.000,00m³**. Daí que não vislumbro nos autos justificativa para esse descompasso no quantitativo de “**Movimentação de Terra**”.

⁵¹ Foto demonstrando a diferença dos equipamento à pág. 67, do doc. digital 182824/2016. C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



231. Ademais, entendo que a defendant, uma vez mais, embora atuante no ramo da engenharia civil, deixou de manifestar-se tecnicamente, optando por argumentos que não se sustentam em números, embora seja a matemática a ciência norteadora dessa relevante atividade. Ainda quando tentou fazê-lo, equivocou-se, referindo-se a uma “retroescavadeira” como se “pá carregadeira” fosse, cenário que também impõe a rejeição, quanto ao presente apontamento, dos fatos suscitados pela **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**

232. Desse modo, tenho como igualmente **PROCEDENTE** a irregularidade concernente ao pagamento em duplicidade de **R\$ 89.083,80 (item 3.2)**, por serviços de carregamento e descarregamento mecânico de solo, uma vez que já se encontravam previstos em outros itens da “**Planilha Orçamentária**” (**itens 3.1 e 3.3**).

TEM 3.3 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.4 do Relatório Técnico Preliminar)

TRANSPORTE E DESCARGA DE TERRA EM CAMINHÃO BASCULANTE DE 6 M3, DISTÂNCIA ATÉ 10 KM

233. Trata-se de irregularidade que tem correlação com as analisadas linhas atrás, na medida em que se pagou pelo transporte de volume de aterro não condizente com o efetivamente removido do canteiro de obra, conforme exaustivamente apurado pela Equipe de Auditoria.

234. Quanto a este apontamento, a defesa apresentada pela Empresa Construtora se restringiu ao argumento de que a revisão dos cálculos em relação aos itens anteriores, resultaria no seu saneamento.

235. Contudo, concluiu-se, em razão do exame do tópico “**3.2**” da Planilha Orçamentária, que versa sobre “*carga e descarga mecânica do solo utilizando caminhão basculante 6,0m³/16t e pá carregadeira sobre pneus 128 hp, cap. 1,7 a 2,8m³*”, que o volume efetivamente escavado foi aproximadamente **14.000m³**, enquanto



que, em razão de superfaturamento nas medições, remunerou-se como se fossem mais de **59.000m³**.

236. Logo, ainda que se considerasse o que tecnicamente se denomina de taxa de empolamento, o que significa a expansão volumétrica do solo ou rocha em razão de sua remoção da posição original no terreno inalterado⁵², o volume transportado ficaria próximo de **17.000m³**, o que resultaria no valor efetivamente executado de **R\$ 357.056,04** e não no montante irregularmente medido e pago de **R\$ 1.175.537,88**.

237. Portanto, resta efetivamente demonstrado o pagamento a maior por serviços não executados, no valor de **R\$ 818.481,84**, pelo que julgo **PROCEDENTE** o item concernente ao transporte e descarga de terra em volume inferior ao medido pela fiscalização da obra e pago pelo respectivo ordenador de despesas.

ITEM 4.1 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.5 do Relatório Técnico Preliminar)

ESCAVAÇÃO MANUAL, CAMPO ABERTO, EM SOLO EXCETO ROCHA, DE 4,00 ATÉ 6,00M

238. A previsão contratual em relação ao presente item estipulava pagamento por volume de escavação de solo correspondente a **2.079,75m³**, referente à etapa **“Fundação em Sapata/Tubulão”**, o que teria sido **100%** executado, embora não se tenha constatado a existência dos respectivos projetos.

239. Daí que a Equipe de Auditoria, assim como em outras oportunidades, teve que recorrer aos relatórios fotográficos que instruem as medições para liquidação de despesas, quando constatou que para construção do estacionamento do Teatro da ALMT, foi adotada a “fundação em blocos armados”.⁵³

240. De posse das imagens e uma vez aferido o tamanho de cada bloco de armadura de aço, o cálculo de cada “cava da fundação” foi de **1,8m³** (1,44 x 1,25). Portanto, com a constatação inicial de que foram perfuradas **80** cavas para o assentamento de igual

⁵² Vide nota de rodapé na pág. 69, do Doc. digital 182824/2016.

⁵³ Doc. digital

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



número de blocos de concreto armado, o volume total escavado seria de **144m³**, representando menos de **10%** do total medido e pago (**2.079,75m³**).

241. Acerca deste apontamento, a Construtora defendante reportou-se ao fato de existirem mais **22** pilares que teriam sido escavados manualmente e que não foram considerados pela Equipe de Engenharia deste Tribunal. Para comprovar o alegado, referiu-se aos dados técnicos que estariam na “prancha 5 do Doc. 01 (doc. 105131/2016) e registros fotográficos juntados na forma do Doc. 17 (doc. 101221/2016, fls. 86/87 e doc. 101222/2016, fl. 1).

242. Argumentou que durante a execução da fundação dos pilares P70, P59, P35 e P19, teria ocorrido a necessidade de se executar duas sapatas com viga de transição, em razão da detecção de manilhas da rede de água pluvial, o que seria corroborado pelo documentação anexada à defesa (Doc. 18 – doc. Digital 101222/2016).

243. Enfatizou, ainda, que as escavações teriam variado entre **2,00m** e **6,00m** de profundidade, divergindo dos levantamentos da **Secex-Obras**, que apontaram cavas com perfuração média **1,25m**.

244. De fato, uma vez mais entendo que merece acolhida o posicionamento dos Auditores deste Tribunal de Contas, na medida em que a ausência de projeto executivo com detalhamento das fundações, subscrito por responsável técnico e com a respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), faz **prevalecer como meio de prova o acervo fotográfico que instruiu a 3^a medição da obra**, no qual constam **armaduras de aço e cavas absolutamente incompatíveis com profundidades** variando entre **2,00m** e **6,00m**, sobretudo quando utilizamos como parâmetro os operários da obra que estão ao lado delas.

245. No que tange à execução de fundações especiais para os pilares P70, P59, P35 e P19, igualmente **não há documento técnico válido dando sustentação ao alegado**, em especial eventual anotação em registro próprio que deveria ser mantido no canteiro de obras, nos termos do § 1º, do artigo 67 da Lei 8.666/93.



246. Por outro lado, os auditores deste Tribunal reconheceram na análise da defesa que, realmente, houve a execução de dois pilares para acomodar a passarela de serviço e carga do Teatro em questão, os quais não haviam sido considerados pela Equipe de Auditoria.

247. Em face dessas considerações, a volumetria das escavações manuais para execução das fundações totalizou **147,60m³**, enquanto que as medições efetuadas pela fiscalização do contrato e corroboradas pelos ordenadores de despesas corresponderam a **2.079,75m³**, resultando em superfaturamento no montante de **R\$ 73.846,78**, valor que deverá ser restituído ao erário devidamente atualizado, em razão da manutenção deste item relacionado à etapa “**Fundação em Sapata/Tubulão**”.

ITEM 4.2 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.6 do Relatório Técnico Preliminar)

LASTRO DE CONCRETO PREPARO MECÂNICO

248. Na forma prevista contratualmente, foi pago o total de **R\$ 57.514,85**, por ocasião da 8^a medição, em decorrência da suposta aquisição de **104,22m³** de lastro de concreto com preparo mecânico.

249. Contudo, por ocasião da elaboração do Relatório Técnico Preliminar de Auditoria, a Equipe Técnica responsável aferiu o volume correspondente a **5,76m³**, ao custo de **R\$ 3.178,71**, que corresponde a aproximadamente **5%** do que foi liquidado pela equipe de fiscalização da obra.

250. Para justificar descompasso, a Empresa defendante sustentou a legalidade dos pagamentos efetuados e acrescentou que teria sido necessário executar algumas fundações especiais, haja vista um suposto “solo mole” em parte da área do estacionamento (Croqui Doc. 20 – doc. digital 101222/2016, fls. 8 e 9).

251. Porém, o contraponto apresentado não se alicerça em qualquer elemento de prova técnica ou sequer houve anotação do aludido incidente (solo mole) em



documento próprio, conforme regra prevista no já citado § 1º, do artigo 67 da Lei 8.666/93.

252. Ademais, na linha do posicionamento externado pela **Secex-Obras**, reafirme entendimento anterior, no sentido de que, em se tratado de obra de Engenharia Civil, a defesa deveria valer-se de projetos subscritos por profissionais habilitados e cálculos capazes de infirmar aqueles elaborados pelos Auditores de Controle Público Externo.

253. Importante salientar que este apontamento não versa propriamente sobre a concretagem dos elementos de fundação, mas sim da execução do lastro em concreto magro no fundo das perfurações, onde posteriormente foram executados os referidos elementos.

254. Posto isso e considerando desde logo a execução de dois pilares para acomodar a passarela de serviço e carga do Teatro da ALMT, acolhida pela SECEX após análise da defesa, mantenho a irregularidade de superfaturamento na aquisição de lastro de concreto, referente à etapa “**Fundação em Sapata/Tubulão**”, o que implica a necessidade de ser devolvido aos cofres públicos o valor de **R\$ 54.256,67**.

ITENS 4.5 E 4.9 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.7 do Relatório Técnico Preliminar)

CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK=25MPA, INCLUSIVE LANÇAMENTO E ADENSAMENTO

255. Os itens **4.5** e **4.9** da Planilha Orçamentária dizem respeito à utilização de concreto para confecção dos blocos da fundação da obra em questão, pelo que a Equipe de Auditoria efetuou a análise simultânea deles.

256. Foram medidos e pagos **1.154,75m³ (R\$ 548.436,00)** de concreto usinado, na forma prevista contratualmente. A citada volumetria tem correlação com os superfaturamentos detectados em relação aos itens escavação e confecção de estruturas de blocos armados, porque também se refere à etapa “**Fundações em Sapata/Tubulão**”. Portanto, em razão das cavas das fundações, o volume calculado



pela **Secex-Obras** para essa etapa do empreendimento foi de **138,24m³ (R\$ 65.655,71)** de concreto usinado $F_{ck}=25\text{MPa}$, o que evidencia, uma vez mais, significativa divergência entre o que foi apurado pelos fiscais do contrato e os auditores deste Tribunal.

257. A **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.** defendeu-se sustentando que, uma vez acolhidas as justificativas apresentadas em relação aos itens **4.1** e **4.2** da Planilha Orçamentária, deveriam ser igualmente consideradas sanadas as divergências ora examinadas.

258. Entretanto, as razões da defesa não foram suficientes para comprovar que não houve divergências nas medições. Logo, uma vez comprovado superfaturamento em relação às escavações realizadas, **com o pagamento por volumetria de remoção de terras e tamanho de cavas que se apuraram inverídicas**, a conclusão é que se pagou por uma **quantidade de concreto que jamais foi utilizada na construção das fundações do estacionamento do Teatro da ALMT**.

259. Apurou-se, conforme demonstrado linhas atrás, que cada bloco de fundação com **1,20m** de profundidade e **1,20m** de largura, comportava **1,728m³** de concreto usinado. Assim, com o acolhimento parcial da defesa para elevar de **80** para **82** o total de cavas executadas, a Equipe Técnica concluiu que houve o efetivo emprego de **141,70m³**, não tendo a defesa apresentado elementos capazes de contradizer os trabalhos de auditoria.

260. Desse modo, em face da **manutenção** dessa irregularidade, deverá ser restituído ao erário o valor de **R\$ 481.137,00**, correspondente ao montante pago a maior por ocasião da aquisição de concreto usinado para lançamento nas referidas fundações, o que representa **7** vezes o valor efetivamente devido (**R\$ 67.299,00**).

ITENS 4.3, 4.7, 4.4 E 4.8 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.8 do Relatório Técnico Preliminar)

ITENS 4.3 E 4.7 - ARMAÇÃO AÇO CA-50, DIAM. 6,3 (1/4) A 12,5MM (1/2) -



FORNECIMENTO/CORTE (PERDA DE 10%)/DOBRA/COLOCAÇÃO

**ITENS 4.4 E 4.8 - ARMAÇÃO DE AÇO CA-60 DIAM. 3,4 A 6MM -
FORNECIMENTO/CORTE (PERDA DE 10%)/DOBRA/COLOCAÇÃO**

261. A **Secex-Obras** também analisou em conjunto os itens **4.3, 4.4, 4.7 e 4.8** da Planilha Orçamentária vinculada ao Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, em razão de serem todos ainda relacionados à etapa “**Fundações em Sapata/Tubulão**”, mais especificamente à confecção, em aço, de blocos armados.

262. Consta da documentação referente à liquidação das despesas, concernente à 5ª medição, que **100%** dessa fase da obra foi executada e paga, correspondendo a **58.946,31Kg** de armação de aço CA-50 (**R\$ 432.665,91**) e **10.402,29Kg** em aço CA-60 (**R\$ 81.449,92**).

263. No entanto, em virtude dos levantamentos realizados em relação às dimensões das fundações e o volume de concreto utilizado, a Equipe de Auditoria realizou cálculos de engenharia que apontaram no Relatório Preliminar o efetivo consumo de **13.824,00Kg** de aço CA-50, o equivalente a **R\$ 101.468,16**, sendo que em relação às armações em aço CA-60, não se constatou a execução de serviços compatíveis com a utilização de tal material.

264. Defendendo-se, a Empresa Construtora ressaltou que em razão da utilização de maior volume de concreto, houve a necessidade de ser empregado mais aço, pontuando que, em relação ao material tipo CA-60, de fato, não teriam sido utilizados nos blocos das fundações, mas em supostas vigas de transição designadas de pilares P19, P35, P59 e P70, na forma especificada em croqui anexada à defesa como “Doc. 18”.

265. A defendente voltou a realçar a execução de dois pilares extras, para acomodação da passarela de acesso de serviço e carga, evento reconhecido pelos auditores deste Tribunal, conforme já explanado anteriormente.



266. Como já destacado, trata-se de etapa de obra executada sem que a Equipe de Auditoria conseguisse localizar o projeto estrutural e de fundações, tendo que se socorrer dos índices de consumo de aço em peças de concreto armado, conforme consolidado na literatura técnica sobre o tema, como bem assinalado no Relatório Técnico de Defesa.

267. Os defendantes não impugnaram a sistemática de cálculo adotada, reportando-se somente ao quantitativo de fundações e à volumetria de concreto armado utilizado, situações que já foram enfrentadas quando da análise dos demais tópicos vinculados à etapa **“Fundações em Sapata/Tubulão”**, ocasiões em que se apurou superfaturamento nas medições realizadas.

268. Por conseguinte, considero superados os argumentos da Construtora defendant, inclusive no que tange a construção de vigas de transição com aço CA-60, na medida em que não se constatou qualquer elemento de prova material em tal sentido ou, ainda, eventual anotação em registro próprio que deveria ser mantido no canteiro de obras, nos termos do § 1º, do artigo 67 da Lei 8.666/93.

269. Aliás, trata-se de omissão que já ensejou a rejeição dessa mesma argumentação, na oportunidade em que foi utilizada como defesa em relação ao **“ITEM 4.1 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.5 do Relatório Técnico Preliminar)”**, que se referiu à escavação manual das fundações para assentamento de blocos de concreto armado.

270. Em razão do acolhimento de parte da defesa, para uma vez mais reconhecer a construção de **02** fundações para sustentação da passarela de acesso de serviço e carga ao Teatro, totalizando o sobredito número de **82** fundações, nas especificações traçadas pela **Secex-Obras**, entendo que o valor efetivamente empregado no consumo de aço correspondeu a **R\$ 104.007,80**, o equivalente a **14.170,00Kg**.

271. À vista disso, entendo por manter o apontamento ora avaliado, reconhecendo superfaturamento por ocasião da liquidação e pagamento de serviços de armação de

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



aço CA-50 no valor de **R\$ 328.658,00** e **R\$ 81.449,92** no que se refere ao aço CA-60, totalizando **R\$ 410.107,92**, montante a ser restituído ao Erário, na forma a ser especificada na parte dispositiva deste voto.

ITENS 4.6 E 4.10 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.9 do Relatório Técnico Preliminar)

FORMA TABUA PARA CONCRETO EM FUNDAÇÃO SEM REAPROVEITAMENTO

272. Os itens **4.6** e **4.10** da Planilha Orçamentária são relacionados à aquisição de fôrmas para moldagem dos elementos da fundação, no total previsto de **3.674,76m²** e que teria sido 100% executado e pago, a partir da 5^a medição, datada de **16/09/2014**.

273. No entanto, segundo a Equipe de Auditoria, por ocasião da análise do relatório fotográfico da “Complementação da Terceira Medição”, foi possível averiguar a não utilização de fôrmas para a construção dos elementos da fundação, tendo ocorrido o lançamento de concreto diretamente nas cavas, conforme imagens reproduzidas no Relatório Técnico de Defesa (Doc. digital 182824/2016 – pág. 88).

274. Instada a pronunciar-se, a Construtora afirmou que, de fato, não utilizou fôrmas de madeira nas fundações, tendo optado por utilizar as de aço, de modo a reaproveitá-las. Para comprovar o alegado, trouxe para os autos notas fiscais de materiais que teriam sido adquiridos para confeccioná-las, sem o repasse de qualquer custo para a ALMT.

275. Alegou, por fim, que houve a utilização de formas de madeira para as sapatas de escoramento dos muros de arrimo pré-fabricados, uma vez que foram apoiados em viga baldrame.

276. A argumentação apresentada pela defesa não prospera. Efetuou-se o pagamento no valor de **R\$ 212.695,11** pela **aquisição de fôrmas de madeira**, conforme apurado no procedimento de liquidação de despesa da obra em questão. O item **4.6** da Planilha Orçamentária faz referência a **2.643,20m²**, enquanto o item **4.10** se reporta a **1.031,56m²**, o que evidencia o custo unitário de **R\$ 57,88** por m².



277. Ausente documentação comprobatória do referido material, a defesa fez menção à utilização de fôrmas de aço, referindo-se a notas fiscais que dariam suporte à mencionada despesa.

278. Contudo, do exame do “Doc. 21” que instruiu a peça de defesa ofertada pela Empresa Contratada (Doc. digital 101222/2016, pág. 10/17), consistente em notas fiscais cujos valores somam **R\$ 184.171,64**, enfatizo que este montante não corresponde ao valor medido e pago de **R\$ 212.695,11**.

279. Não bastasse isso, a Equipe Técnica constatou que uma única nota fiscal, no valor de **R\$ 8.056,00** (NF 000.025.337), tem como local de entrega dos materiais a obra do estacionamento do Teatro da ALMT, mas na data de **10/10/2014**, ou seja, muito posterior à da 5^a medição ocorrida em **16/09/2014** e que se refere à etapa ora analisada.

280. Enfrentei esses aspectos para demonstrar a inconsistência dos argumentos que a defesa trouxe à baila. A bem da verdade, o simples reconhecimento pela Contratada quanto à veracidade do que foi constatado pela Equipe de Auditoria, que foi o pagamento por fôrmas de madeiras não utilizadas na obra, é circunstância que impõe aos responsáveis o dever de restituir aos cofres públicos valor despendido por serviços não executados.

281. A substituição de um material por outro entendo ser acontecimento relevante, pelo que também deveria estar anotado no diário de obras ou em instrumento de registro próprio da equipe de fiscalização da obra, nos termos do já enfatizado § 1º, do artigo 67 da Lei 8.666/93, assim como deveria ser mencionado no processo de liquidação de despesas, disciplinado pela Lei 4.320/67, cujo artigo 63, § 2º, III dispõe que este terá por base “os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.

282. Portanto, mantendo o apontamento consistente no pagamento indevido em relação a alegada utilização de fôrmas de madeira, no valor total de **R\$ 212.695,11**,



que deverá ser restituído aos cofres do Estado de Mato Grosso, na forma a ser especificada na parte dispositiva deste voto.

ITEM 5.8 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.10 do Relatório Técnico Preliminar)

ESCAVAÇÃO MANUAL, CAMPO ABERTO, EM SOLO EXCETO ROCHA, DE 4,00 ATÉ 6,00M DE PROFUNDIDADE

283. Este item também se refere à execução de serviço de escavação manual, mas relacionado à etapa “**Execução de Emissário de Águas Pluviais**” e que foi considerada 100% concluída, com pagamento no valor de **R\$ 66.502,80**, equivalente a **1.740,00m³** de solo, o que significou **R\$ 38,22/m³**.

284. A Planilha Orçamentária previu escavação manual e em campo aberto. Todavia, a **Secex-Obras**, por ocasião do exame dos registros fotográficos que instruíram o pedido de formalização do Primeiro Termo Aditivo ao Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, constatou que a escavação de vala foi efetivada com maquinário tipo retroescavadeira, cujo preço unitário do metro cúbico, segundo a tabela SINAPI⁵⁴ então vigente, correspondia a **R\$ 7,96**.⁵⁵

285. Portanto, considerando a volumetria da escavação atestada pela fiscalização da obra (**1.740,00m³**), o custo total dos serviços deveria corresponder a **R\$ 13.850,40**. Daí que o montante efetivamente pago ocasionou prejuízo ao erário de **R\$ 52.652,40**.

286. Uma vez mais a defendente **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.** reconheceu que executou serviços de forma divergente da pactuada, visando concluir os de forma mais rápida, ainda que lhe custasse mais caro. Buscou esclarecer, no entanto, que nos entroncamentos e cruzamento das linhas de manilhas, novas e antigas, a escavação necessitou ser manual.

⁵⁴ SINAPI – Sistema Nacional de Pesquisa de Custo e Índices da Construção Civil.

⁵⁵ “SINAPI 73962/004 – ESCAVACAO DE VALA NAO ESCORADA EM MATERIAL DE 1A CATEGORIA COM PROFUNDIDADE DE 1,5 ATÉ 3M COM RETROESCAVADEIRA 75HP, SEM ESGOTAMENTO” (agosto/2013 – Doc. digital 182824/2016, pág. 93).

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



287. Declarou que também executou escavação manual para desentupir manilhas, buscando comprovar o alegado com a juntada de fotografias (Doc. 19 anexo à defesa – Doc. digital 101222/2016 – págs. 4 a 7). Enfatizou que este serviço não estava previsto na Planilha Orçamentária para, ao final, enaltecer que essa seria a essência da execução de obra por meio de empreitada por preço global, no qual o contratado teria liberdade para aplicar a solução técnica mais adequada, desde que voltada para consecução final do objeto da avença que, no caso, seria a edificação do estacionamento do Teatro da ALMT, com três pavimentos.

288. Em primeiro lugar, enfatizo que a Equipe de Auditoria reconheceu a realização de escavação manual para desentupimento de duas manilhas com **1,20m** de diâmetro cada. Contudo, a prova fotográfica anexada à defesa demonstrou a remoção de **14,40m³** de solo, o que equivale a **R\$ 550,37**, em conformidade com o preço unitário contratado, quantitativo inferior a **1%** do que foi efetivamente pago à Empresa Construtora.

289. No mais, tem-se como fato incontroverso a utilização de retroescavadeira para execução de serviço orçado como manual, o que impactou na Planilha de Preços, na medida em que é significativa a diferença de valores.

290. É bem verdade que a Contratada utilizou meio mais eficiente e moderno de escavação. Porém, diferente do que alegou, essa inovação foi de menor custo e por isso deveria constar da base orçamentária, porque é evidente que, em obra do porte como o estacionamento da ALMT, a regra seria a utilização de maquinários e a escavação manual seria a exceção, como de fato ocorreu.

291. Falhas como a ora retratada não ocorreriam, evidentemente, se a Contratada tivesse elaborado o indispensável **projeto executivo**, onde deveria constar as especificações alusivas à execução de cada etapa da obra. Ademais, conforme já enfatizado no preâmbulo deste voto, o regime de execução por preço global não desonera o particular de ser leal, probó, com a Administração Pública.



292. Nada justifica a ação da Contratada, com a evidente conivência dos agentes públicos fiscais da obra, consistente na emissão de notas fiscais por serviços que efetivamente não foram executados, valendo-se de Planilhas Orçamentárias elaboradas, como se vê do contexto em análise, com quantitativos superestimados e, por vezes, prevendo materiais que sequer foram utilizados ou ainda técnicas de trabalho mais onerosas, ocasionando desproporcional prejuízo ao Erário.

293. Posto isso, reconheço a execução do trabalho de escavação manual para desentupimento de manilhas (**R\$ 550,37**), para o fim de considerar **mantido** o apontamento constante do item **2.3.2.10** do Relatório Técnico Preliminar, pelo que deverá ser restituído ao cofres públicos, devidamente atualizado, o valor de **R\$ 52.102,03**, consistente na diferença entre o total pago como serviço de escavação manual (**R\$ 66.502,80**) e o efetivamente devido, por força da constatação do emprego de retroescavadeira (**R\$ 13.850,40**).

ITENS 5.15 E 5.16.6 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.11 do Relatório Técnico Preliminar)

CONCRETO ASFÁLTICO PARA APLICAÇÃO EM PAVIMENTAÇÃO USINADO A QUENTE – PREPARO E APLICAÇÃO

294. Cuida-se de apontamento associado à etapa “**Remanejamento de Águas Pluviais Existentes**” que teria sido executada em sua totalidade, segundo dados constantes a partir da 8ª medição, datada de 20 de janeiro de 2015, conforme consta do Relatório Técnico Preliminar de Auditoria.

295. O serviço medido e pago consistiu na aplicação de **148m³** de concreto asfáltico usinado a quente para pavimentação. No entanto, a Equipe Técnica informou que não detectou qualquer registro quanto à execução dos serviços referentes à sobredita etapa.



296. Contudo, quando da realização de inspeção *in loco*, os auditores da **Secex-Obras** efetuaram amplo levantamento dos serviços de pavimentação asfáltica realizados em toda obra, quando então se apurou a utilização, em todo o canteiro de obras, de **30,67m³**, para uma área pavimentada de **613,44m²**, com camada asfáltica de **0,05m** (5cm), o que corresponderia ao custo de **R\$ 21.652,10**, enquanto que o montante efetivamente pago foi de **R\$ 104.483,56**, haja vista que uma vez mais teria prevalecido o volume contratado e não o que foi efetivamente aplicado, redundando em superfaturamento no valor de **R\$ 82.831,46**, segundo a conclusão inicial da Equipe de Técnica.

297. No regular exercício do contraditório e da ampla defesa, a Contratada sustentou, inicialmente, que a espessura da capa asfáltica executada foi de **0,08m** (8cm), anexando aos autos o “**Doc. 33**” (Doc. digital 101223/2016, págs. 5 a 8), consistente em registros fotográficos que seriam capazes de comprovar o ora alegado.

298. Argumentou, ainda, que o concreto asfáltico é um item de alto valor agregado, que seria utilizado ao final da obra, para reparar eventuais danos causados por equipamentos pesados.

299. Assim, por ser material de acabamento, pugnou a defesa que o valor pago pelo concreto asfáltico não seja objeto de determinação de restituição ao erário, na medida em que “podem e devem ser utilizados na edificação” (Doc. digital 101221/2016, pág. 49).

300. Nota-se, de plano, que a Empresa Construtora reconheceu o recebimento adiantado por serviço não executado, ficando novamente evidenciado que os procedimentos de liquidação de despesa não retrataram a realidade vivenciada no canteiro de obras.

301. Embora a Equipe Técnica da **Secex-Obras** tenha reconhecido que a camada asfáltica encontra-se com a espessura de **0,08m (8cm)**, conforme alegado pela defesa, e não **0,05m (5cm)** utilizado no trabalho de auditoria, não houve contestação quanto ao



total da área efetivamente pavimentada, correspondente à mencionada área de **613,44m²**.

302. Desse modo, após considerar a incontroversa metragem da área asfaltada e a espessura do revestimento indicado pela defesa, apurou-se que o volume de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ) aplicado na obra do estacionamento do Teatro da ALMT foi de **49,08m³**, o que representou praticamente **1/3** do que foi liquidado e pago, ou seja, **148m³**.

303. Para demonstrar a magnitude dessa divergência, a representação ministerial inseriu no corpo do judicioso Parecer 4.897/2016 elucidativa ilustração formulada pela Equipe de Auditoria, que também entendo oportuno reproduzir, para melhor compreensão do contexto fático sob exame:

Quantidade executada	Quantidade medida e paga

304. Como se vê, não merece acolhida o pleito da defesa para que não lhe seja imputada a determinação de restituição ao erário do valor pago antecipadamente com a aquisição de concreto asfáltico, sob o argumento de que ainda haveria como utilizar o material já adquirido na fase final da obra.

305. Aqui entendo que o tema referente ao pagamento adiantado por serviço não prestado ou material não entregue passou a ser secundário, haja vista o C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



superfaturamento demonstrado com absoluta clareza. Não há possibilidade de compensação ou mesmo utilização do equivalente a **10** caminhões de massa asfáltica, com capacidade de **10m³** cada, para simplesmente corrigir imperfeições causadas por equipamentos pesados, como afirmado pela própria pessoa jurídica defendante.

306. Ademais, a constatação de que se adquiriu material em volume quase **200%** superior ao necessário, assim como em razão da reiterada constatação de superfaturamento em percentuais ainda mais gritantes na execução do instrumento contratual em questão, conforme foi possível observar de apontamentos anteriormente analisados, pode-se afirmar que essa realidade fática faz cair por terra o preceito de que a boa-fé se presume.

307. Por consequência, acolhendo o argumento da defesa em relação a espessura da capa asfáltica (**0,08m ou 8cm**), entendo **PARCIALMENTE PROCEDENTE** a irregularidade apontada no item **2.3.2.11** do Relatório Técnico Preliminar e reconheço a necessidade de ser restituído aos cofres públicos o montante a ser corrigido de **R\$ 69.834,55**, segundo os critérios a serem fixados ao final deste voto.

ITEM 6.1 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.12 do Relatório Técnico Preliminar) E ITEM 7.5 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.13 do Relatório Técnico Preliminar)

ESTRUTURA PRÉ-MOLDADA CONFORME PROJETO

308. Adentro na análise do item desta irregularidade que julgo ser de maior relevância, referente à etapa **“Estrutura Pré-moldada em Concreto”**, que foi dada como 100% executada a partir da 5^a medição, realizada em 16 de setembro de 2014, com pagamentos que totalizaram **R\$ 12.842.295,27**.

309. Ao iniciar a fiscalização deste relevante ponto, a Equipe Técnica descreveu que não detectou a existência de **projeto estrutural** entre os documentos que deveriam integrar o **projeto básico** da licitação que deu origem ao Instrumento Contratual



001/SCC/ALMT/2014, bem como reportou-se ao fato de que uma das graves impropriedades já analisadas é a ausência de fornecimento dos **projetos executivos**, previstos no item **2.6** da Planilha Orçamentária.

310. Daí que para quantificar as estruturas pré-moldadas em concreto, os auditores da **Secex-Obras** utilizaram “Plantas de Estrutura dos três pavimentos, da Planta de Cortes e da Planta de Locação e Cargas”, elaboradas pela Empresa Santa Maria Construções Pré-Moldadas, que foi subcontratada para executar os serviços estruturais ora examinados.

311. Os citados projetos estavam sob os cuidados da comissão fiscalizadora da execução contratual, constituída pelo Ato 086/2014 da Mesa Diretora da ALMT, de modo a dar cumprimento ao disposto no artigo 67 da Lei 8.666/93, cujos respectivos membros, cumpre-me rememorar, também figuram como corresponsáveis nesta **RNE**.

312. De posse das plantas estruturais, a Equipe Técnica realizou inspeção *in loco*, ocasião em que constatou que as distâncias medidas na obra eram condizentes com as cotas projetadas. Assim, com auxílio da ferramenta ZWCDA, calculou que o “1º Subsolo/Térreo” possui área de **4.199,06m²**, enquanto que o “2º Subsolo/1º Subsolo” conta com **3.811,76m²**.

313. Em razão da ausência de memorial de cálculo com o detalhamento do volume de concreto e a quantidade de aço utilizado em cada peça da estrutura pré-moldada, os auditores efetuaram o levantamento dos quantitativos em conformidade com as informações constantes nas plantas apresentadas, examinando cada um dos elementos distintos que compõem a estrutura pré-moldada, quais sejam, pilares, vigas e lajes alveolares, tudo em conformidade com o assinalado no Relatório Técnico Preliminar.

314. Quanto aos **pilares**, foi constatada a execução de **80**, sendo que destes **74** têm origem no segundo subsolo e **6** no primeiro subsolo, aspectos que foram considerados



pela **Secex-Obras** na quantificação dos materiais utilizados, o que resultou em **99,264m³** de concreto, **9.926,40Kg** de aço CA-50 e **1.985,28Kg** de aço CA-60.

315. No que se refere às **vigas**, foi considerado o detalhamento dos 03 tipos⁵⁶ constantes nos projetos estruturais, distribuídas em peças edificadas no primeiro subsolo e no térreo, cuja metodologia de cálculo utilizada pelos engenheiros deste Tribunal de Contas, com apoio na referida ferramenta ZWCDA, concluiu pela utilização de **416,71m³** de concreto, **31.253,25Kg** de aço CA-50 e **14.584,85Kg** CA-60.

316. Sobre as **lajes alveolares**, após verificar que o desenho apresentado na Planta Estrutural do Térreo era condizente com as imagens contidas nos relatórios fotográficos que acompanham as medições, a Equipe de Auditoria realizou os cálculos com base nas especificações técnicas aferidas e concluiu que houve a execução de **8.010,82m²**, o que equivaleria a **878,78m³** de concreto e **35.151,20Kg** de aço CA-60.

317. Assim, a Equipe de Auditoria elaborou a consolidação dos quantitativos de concreto e aço, nos seguintes termos:

	Volume de Concreto (m ³)	Consumo de Aço CA-50 (Kg)	Consumo de Aço CA-60 (Kg)
Pilares	99,264	9.926,40	1.985,28
Vigas	416,71	31.253,25	14.584,85
Lajes Alveolares	878,78	0	35.151,20
TOTAL	1.394,75	41.179,65	51.721,33

318. Passo seguinte foi a precificação do referido material, com a utilização das tabelas SINAPI 74138/004 para concreto usinado bombeado FCK=30, referente ao mês de **agosto de 2013**, data base do orçamento da obra, com acréscimo do **BDI 30,00%**, que correspondia a **R\$ 519,90/m³**, enquanto que para o preço do aço foram

⁵⁶ Viga Central com dois consolos, Viga Lateral com um consolo e Viga Lateral sem consolo (Doc. digital 182824/2018, pag. 111)
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



considerados os valores contratados, previstos nos itens **4.3** e **4.4** da própria Planilha Orçamentária. Assim, o preço desses componentes essenciais à execução da estrutura pré-moldada totalizou **R\$ 1.432.367,17**, com a seguinte discriminação:

COD. SINAPI	DESCRÍÇÃO DO SERVIÇO	UND.	QUANTIDADE	VALOR (R\$)	
				UNITÁRIO	TOTAL
74138/004	CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK=30MPA, INCLUSIVE LANÇAMENTO E ADENSAMENTO.	M ³	1.394,75	519,90	725.130,53
74254/002	ARMAÇÃO AÇO CA-50, DIAM. 6,3 (1/4) A 12,5 MM (1/2) – FORNECIMENTO/ CORTE (PERDA DE 10%) / DOBRA / COLOCAÇÃO.	Kg	41.179,65	7,34	302.258,63
73942/002	ARMAÇÃO AÇO CA-60, DIAM. 3,4 A 6,0MM – FORNECIMENTO/ CORTE (PERDA DE 10%) / DOBRA / COLOCAÇÃO.	Kg	51.721,33	7,83	404.978,01
				TOTAL	1.432.367,17

319. Por tratar-se de estruturas pré-moldadas, houve a necessidade de serem transportadas do local onde foram confeccionadas até o canteiro de obra, cuja distância aferida foi de **18,7Km**, ao preço estimado de **R\$ 0,94** por tonelada, a cada quilometro, utilizando como fonte a tabela **SICRO2** para o mês de **julho de 2013**, também com acréscimo do BDI de 30,00%.

320. Baseado na quantificação de materiais e porte das estruturas, conforme projetadas, a **Secex-Obras** efetivou o cálculo do seu peso, sendo que após a aplicação de regras estabelecidas pela norma NBR 6118:2014, da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, apurou o total de **3.486.875,00Kg**, o equivalente a **3.486,88t**, resultando o custo do transporte em **R\$ 61.292,38**.

321. De modo a evitar eventual prejuízo à empresa contratada, a Equipe de Auditoria efetuou separadamente os custos para o **lançamento** e **protensão** das peças estruturais. Quanto ao custo do serviço de **lançamento**, que consiste na utilização de guindastes para, por assim dizer, auxiliar na montagem da estrutura pré-moldada no

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



local da obra, em razão da ausência de estimativa dessa despesa na tabela SINAPI, a Equipe de Auditoria efetuou o levantamento de preços de mercado, obtendo o custo médio, em setembro de 2013, de **R\$ 445,15** por tonelada. Desse modo, uma vez constatado que as estruturas pesam **3.468,39t**, o custo total considerado para execução dos serviços de lançamento foi de **R\$ 1.552.184,63**.

322. Em relação à **protensão**, que “*consiste em introduzir numa estrutura um estado prévio de tensões capaz de melhorar sua resistência ou seu comportamento, sob diversas condições de carga*”⁵⁷, os auditores da **Secex-Obras** consideraram para o levantamento dos custos dois elementos, quais sejam, a confecção e colocação das cordoalhas⁵⁸ e a protensão delas.

323. Nessa linha de entendimento técnico, foi constatada a execução de **918** protensões de cordoalhas, com diâmetro de **15,2mm** e **12** cabos cada, com **10,20m** de comprimento estimado, por ser o maior previsto nas Plantas das Estruturas e que foi adotado como parâmetro, por ser o mais benéfico à Construtora responsável.

324. Alicerçado nos referidos elementos, obteve-se o peso de **10.543,41Kg**, condizente com o total de cordoalhas que teriam sido utilizadas nas estruturas do estacionamento da ALMT.

325. Também em virtude de não constar no sistema SINAPI preços de referência para realização dos serviços de colocação e protensão de cordoalhas, a unidade técnica de engenharia deste Tribunal de Contas buscou no mercado o custo médio, na forma facultada pelos artigos 3º e 43, IV da Lei 8.666/93.

⁵⁷ Pfeil, Walter (1984); “Concreto Protendido Vol. 1 – Introdução”, LTC Editora, Rio de Janeiro, citado em: <http://wwwp.feb.unesp.br/lutt/Concreto%20Protendido/CP-vol1.pdf>

⁵⁸ Cordoalhas são cabos também produzidos de arame de aço e muitas vezes confundidas com o cabo de aço propriamente dito, porém, possuem uma grande diferença: são produzidas com arames de aço mais densos e com menos “fios” do que os cabos de aço. Estes “fios”, que formam a construção da cordoalha também estão em uma formação helicoidal distinta de uma formação de cabo de aço, pois, nos cabos de aço os arames foram “pernas” e posteriormente 6 “pernas” formam o cabo de aço. Já na cordoalha a formação da mesma é totalmente helicoidal. Por este motivo, as cordoalhas são mais rígidas e utilizadas geralmente para estais e tirantes. (<http://www.cabosdeacocablemax.com.br/cordoalhas.html>)
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



326. Assim, para colocação, constatou-se o valor de **R\$ 9,43** por **Kg**, entre agosto e setembro de 2013, período em que se orçou os custos para o serviço em questão, o que totalizaria **R\$ 99.424,36**.

327. No que se refere a cada serviço de protensão, o preço unitário verificado foi de **R\$ 306,73**. Daí que o valor total apurado foi de **R\$ 281.578,14**, concernente à execução de **918** protensões, conforme especificado linhas atrás.

328. Posto isso, apresento tabela constante do Relatório Técnico Preliminar, que sintetiza os preços dos serviços que foram considerados pela Equipe de Auditoria, para execução da estrutura pré-moldada em concreto do estacionamento do teatro da ALMT, no valor total de **R\$ 3.426.846,68**. A saber:

ARMAÇÃO AÇO CA-60, DIAM. 3,4 A 6,0MM – FORNECIMENTO/ CORTE (PERDA DE 10%) / DOBRA / COLOCAÇÃO.	404.978,01
TRANSPORTE DA ESTRUTURA PRÉ-MOLDADA	61.292,38
LANÇAMENTO NA OBRA DA ESTRUTURA PRÉ-MOLDADA	1.552.184,63
CONFECÇÃO E COLOCAÇÃO DAS CORDOALHAS D = 15,2 MM	99.424,36
PROTENSÃO DE CORDOALHA D = 15,2 MM	281.578,14
TOTAL	3.426.846,68

329. À vista disso, a **Secex-Obras** apontou superfaturamento de **R\$ 9.415.448,59**, haja vista que em relação a este item **6.1.** da Planilha Orçamentária, que discorre sobre os serviços de estrutura pré-moldada de concreto, foi liquidado e pago o valor de **R\$ 12.842.295,27**.

330. Por ter correlação com a parte estrutural, neste tópico ainda foi analisado pela Equipe de Auditoria o item referente à execução de **LAJE PRÉ-MOLDADA PROTENDIDA**, serviço integrante da etapa **“Estrutura de Concreto Arrimos e Cortinas”**, que foi dado como 100% executada a partir da 8^a medição, datada de 20 de janeiro de 2015, segundo o quantitativo contratual de **10.100,80m²**.



331. Contudo, da confrontação entre o que se previu contratualmente e o efetivamente executado, segundo dados obtidos por meio de exame *in loco* e análise de projetos aos quais a **Secex-Obras** teve acesso, foi constatado, conforme narrado no Relatório Preliminar, a execução de lajes pré-moldadas em toda periferia do segundo subsolo, até a altura de sua separação do primeiro subsolo, assim como a colocação neste de lajes na região periférica, próximo a uma escada de acesso.

332. Efetuada a medição das lajes periféricas (lajes de arrimo) e das dimensões do segundo subsolo, com auxílio da citada ferramenta tecnológica ZWCAD, a equipe constatou serviços efetivamente executados compatíveis com área de **852,03m²**.

333. Por tratar-se de laje pré-moldada, assim como procedido em relação aos demais itens estruturais, a Equipe Técnica agregou aos custos dessa etapa o valor do transporte e lançamento das peças, conforme preços unitários anteriormente mencionados. Daí que em razão do peso aferido de **445,15t**, o valor total efetivamente gasto seria de **R\$ 294.335,35**, enquanto que o liquidado e pago totalizou **R\$ 1.134.117,82**, implicando o superfaturamento de **R\$ 839.782,17**.

334. Instada a pronunciar-se, a contratada, empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, asseverou, em primeiro plano, que a Equipe de Auditoria estava lidando com “segredos industriais revestidos pelo manto do sigilo”⁵⁹, que seria a protensão de concreto.

335. Logo, segundo a Empresa defendente, não é possível questionar os detalhes do processo industrial utilizado pela fabricante da estrutura da obra em questão, na medida em que as técnicas utilizadas, assim como o quantitativo de cada material que compõe as estruturas, seriam, “em tom coloquial, a ‘receita do bolo’ da estrutura pretendida”.⁶⁰

⁵⁹ Doc. Digital 101221/2016, pág. 32

⁶⁰ Loc. cit., pág. 32

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



336. Sustentou ainda que por se tratar de tecnologia que vem se aperfeiçoando a todo momento, superando grandes vãos e abrindo novas possibilidades de construção, seria impreciso o “simplório cálculo utilizado pela Equipe de Auditoria”.⁶¹

337. Buscando demonstrar a inconsistência dos levantamentos realizados pela **Secex-Obras**, a defendant trouxe para os autos cópias de notas fiscais demonstrando que teria adquirido no período compatível com o de execução da obra (16/04 e 13/06/2014), **387.925,00Kg** de aço CA-50 e **61.535,90Kg** de aço CA-60, quantidades que seriam superiores àquelas mencionadas no Relatório Preliminar de Auditoria, entregues à empresa subcontratada para executar as peças em concreto pretendido, conforme campo próprio dos aludidos documentos (Doc. 23 e 24 anexados à defesa).

338. Aduziu que o quantitativo de cordoalhas para protensão também foi subestimado pelos Auditores deste Tribunal de Contas, na medida em que estes levantaram a suposta utilização de **10.543,41Kg**, enquanto as notas fiscais apresentadas pela defesa indicam a aquisição de **63.955,00Kg**.

339. Assim que evidenciado o erro de cálculo em relação ao quantitativo de materiais utilizados nas estruturas, seria evidente o equívoco em relação aos valores concernentes ao transporte, lançamento, confecção e protensão das cordoalhas.

340. Em relação à execução de laje pré-moldada pretendida (laje de arrimo), utilizada na periferia das estruturas da obra em tela, alegou a Construtura que o levantamento da Equipe Técnica não condiz com as peculiaridades do local, tal como a amplitude dos vãos livres próprios de garagens e o nível da obra em relação à “Lagoa do CPA”.

341. Para dar suporte ao alegado, anexou acervo fotográfico que demonstrariam as citadas particularidades da edificação (Doc. 27), assim como apresentou notas fiscais para comprovar a aquisição de **701.910Kg** de “cimento F-40”⁶² (Doc. 26), o que demonstraria, uma vez mais, a elaboração de cálculos subestimados pela **Secex-Obras**.

⁶¹ Loc. cit., pág. 32

⁶² Loc. cit. pág. 34

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



342. Por fim, a defendant ponderou que a Equipe de Auditoria não considerou nas suas estimativas todo o *grout* (argamassa composta por cimento, areia, quartzo, água e aditivos especiais) utilizado para preencher os vazios entre os encaixes das peças pré-moldadas.

343. Os autos retornaram à Unidade Técnica especializada em engenharia, para exame dos elementos apresentados pela defesa, oportunidade em que os auditores fizeram, inicialmente, contraposição ao argumento de que, no caso em apreço, o quantitativo de material não poderia, por assim dizer, ser aferido, em razão de suposto “segredo industrial”.

344. Pontuaram que a Empresa Santa Maria, subcontratada para executar as estruturas pré-moldadas, não possui monopólio técnico de protensão e que as especificações, detalhamentos, de toda parte estrutural, deveriam constar dos projetos executivos, não fornecidos pela contratada **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**

345. Em razão do teor da manifestação da Equipe de Auditoria, reporto-me, uma vez mais, à lição de Marçal Justen Filho, para enfatizar a importância e a essencialidade do projeto executivo numa obra do porte como a ora analisada. Com efeito, o “núcleo do conceito de projeto executivo consiste na exaustividade e completude da concepção da obra, da metodologia de sua execução, das suas etapas, dos quantitativos e assim por diante”.⁶³

346. Logo, ao deixar de apresentar o projeto executivo pelo qual recebeu **R\$ 696.984,63**, a defendant atraiu para si o ônus de desconstituir os apontamentos técnicos, alicerçados em cálculos, elaborados pela **Secex-Obras** deste Tribunal de Contas.

347. Destaco que a defesa não trouxe para os autos qualquer documento comprobatório de que seria a subcontratada detentora de conhecimento técnico específico, capaz de justificar o alegado segredo industrial, na medida em que há legislação específica que disciplina tal matéria (Lei 9.279/1996⁶⁴).

⁶³ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14 ed., São Paulo: Dialética 2010, págs. 134 e 135.

⁶⁴ Lei 9.279, de 14 de maio de 1996 – Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



348. Ademais, considerando que se trata de empreendimento remunerado com recursos públicos, há que se ter amplo e irrestrito acesso às informações correlacionadas às despesas realizadas. Assim, a meu ver, pode-se alegar sigilo em relação à determinada técnica de construção, mas não quanto à qualidade e ao quantitativo de materiais usados em estruturas de obras de construção civil, haja vista que essas informações são essenciais para eventual responsabilização de ordem técnica, porque a segurança construtiva é o bem maior que deverá advir dessa etapa da obra.

349. Aliás, ao consultar a página da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ANBT na “Internet”, deparamo-nos, como não poderia deixar de ser, com regras específicas a serem observadas na elaboração de “Projeto de estruturas de concreto”, inclusive pretendido⁶⁵. Esta constatação torna incompatível a referida sonegação de informações em relação ao quantitativo e à especificação dos materiais utilizados, sob o argumento de segredo industrial, porque é dever do prestador de serviço e do engenheiro civil responsável demonstrar, por meio de projeto específico, que observou os critérios mínimos, fixados em normatização própria.

350. Tanto é verdade que **na fase de habilitação** da Concorrência 04/2013, que deu origem ao ajuste ora fiscalizado, a empresa Contratada, então demonstrando a capacidade técnica do engenheiro responsável pela obra, anexou a “ART 1741445 (Doc. 38166/2016, fls. 7 e 8)”, relacionada à fabricação de “27 vigas longarinas pré-fabricadas em concreto pretendido”, onde se vê a minuciosa descrição do quantitativo de material que foi utilizado em projeto distinto, utilizado para indicar a sua expertise nesse tipo de trabalho de engenharia.

351. Desse modo, entendo que não merece acolhimento a tese apresentada pela defesa, no sentido de que não haveria como especificar a quantidade de materiais utilizados na execução de pilares, vigas e lajes pretendidas, em razão da prevalência de sigilo industrial, circunstância inquestionável, como demonstrado no caso sob exame.

⁶⁵ ANBT NBR 6118
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



352. Não bastasse o até aqui exposto, o meu convencimento sobre a ocorrência de superfaturamento decorre também do fato da defendant, Empresa de Engenharia Civil, não se utilizar de cálculos próprios para contrapor-se aos constantes do Relatório Técnico Preliminar, conforme enfatizado pela própria Equipe de Auditoria, quando da análise da defesa.

353. Os argumentos empregados pela defendant são, em regra, evasivos, principiológicos e nunca tendem à elucidação dos números, embora seja a engenharia civil um ramo das ciências exatas, que tem nos cálculos uma de suas ferramentas basilares, sobretudo hodiernamente, haja vista o desenvolvimento de avançados instrumentos tecnológicos, como por exemplo o citado programa ZWCAD.

354. A inconsistência dos argumentos da defendant é bem representada pela ponderação de que a Equipe Técnica não teria considerado, nas suas estimativas, todo o grout⁶⁶ utilizado para preencher os vazios entre os encaixes das peças pré-moldadas. A isso se resume a defesa. Não fez referência, ainda que por estimativa, da quantidade do material utilizado.

355. Não obstante esse contexto, a **Secex-Obras**, em razão da apresentação de notas fiscais apontando a aquisição de aço e cordoalhas em quantidades superiores às indicadas nos cálculos preliminares por ela elaborados, entendeu por bem considerá-los como utilizados na obra do estacionamento do Teatro da ALMT, muito embora, no meu entendimento, não seja a apresentação de tais documentos, por si só, meio de prova hábil em tal sentido.

356. Competia à Empresa defendant, por meio de cálculos que deveriam ter sido elaborados pelos seus engenheiros ou da própria subcontratada, demonstrar o emprego da totalidade desses materiais nas diversas peças estruturais executadas.

⁶⁶ Argamassa composta por cimento, areia, quartzo, água e aditivos especiais.
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



357. No entanto, coube à Equipe Técnica, uma vez mais, tal providência, que em busca da verdade material⁶⁷ e em atenção ao princípio do formalismo moderado⁶⁸, preceitos aqui utilizados evidentemente em benefício dos ora representados, realinhar os levantamentos constantes do Relatório Preliminar de Auditoria, suprindo evidente lacuna resultante da não elaboração do projeto executivo, embora tenha a Empresa defendante recebido para tanto, conforme já explicitado linhas atrás.

358. Assim, após considerar como meio de prova hábeis as notas fiscais contemporâneas à execução da obra do estacionamento do Teatro da ALMT, que foram juntadas aos autos pela defesa que se referem à aquisição de aço CA-50 e CA-60, bem como de cordoalhas, a Equipe Técnica efetuou ajustes nos cálculos por ela mesma inicialmente elaborado (Relatório Preliminar de Auditoria).

359. As notas fiscais apresentadas pela defesa, na forma do Doc. 23 (doc. 101222/2016, fls. 22/50), indicam a entrega de **387.952,00kg** de aço CA-50, enquanto que as notas fiscais apresentadas na forma do Doc. 24 (doc. 101222/2016, fls. 51/58), indicam a entrega de **61.265,60kg** de aço CA-60, tudo sob os cuidados da subcontratada empresa Santa Maria Construções Ltda. e que se entende por considerar como utilizadas na confecção das peças estruturais pré-moldadas.

⁶⁷ O princípio da verdade material traduz a ideia de que, na apuração dos fatos, deve ser sempre buscado o máximo de aproximação com a certeza. Sua aplicação ao processo administrativo justifica-se na medida em que a Administração, na busca constante pela satisfação do interesse público, não deve conformar-se com a verdade meramente processual. Pode e deve estender sua atividade investigatória, valendo-se de elementos diversos daqueles trazidos aos autos pelos interessados, desde que os julgue necessários para a solução do caso. (Por Marina Martins da Costa Brina, em artigo denominado “A aplicação do Princípio da Verdade Material nas decisões do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais”, in <http://revista1.tce.mg.gov.br>, pág. 232)

⁶⁸ Por fim, cumpre refutar a afirmação da empresa de suposta atuação desta Unidade Técnica de forma incompatível com suas atribuições por ocasião da instrução inicial destes autos [...]. Nesse ponto, cabe destacar que o processo administrativo de controle, no âmbito dos Tribunais de Contas, possui liturgia peculiar, segundo a qual prevalecem os princípios da verdade material e do formalismo moderado. Difere-se, assim, do rito convencional estabelecido pelas leis processuais de âmbito civil ou mesmo penal, as quais aplicam-se apenas subsidiariamente aos processos autuados no TCU, conforme dispõe o art. 298 de seu Regimento Interno.

Portanto, não há que se falar, nos processos que tramitam neste Tribunal, em vinculação de sua atuação aos pedidos formulados por autores de representações. **No mister de zelar pela coisa pública, o TCU tem o dever de apurar todos os indícios de irregularidades envolvendo a aplicação de recursos da União de que tome conhecimento, estejam ou não tais indícios contemplados expressamente em eventuais provocações das pessoas legitimadas a representar junto ao Tribunal.**

Conforme se infere de diversas disposições normativas, a exemplo dos artigos 86, inciso II, da Lei n. 8.443/1992 e 237, incisos III e VI, do Regimento Interno/TCU, os próprios servidores e unidades técnicas do Tribunal podem e devem representar ao tomarem conhecimento de quaisquer irregularidades no trato da coisa coletiva. **Não cabe, pois, o entendimento de que o corpo técnico, ao analisar representação formulada por terceiro estranho ao Tribunal, deva ater-se unicamente aos aspectos eventualmente levantados pelo representante** (TCU, Acórdão n. 5.161/2011. Relator: Min. José Jorge. Data do julgamento: 19 jul. 2011). (grifei)

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



360. Quanto às cordoalhas, a defesa apresentou, na forma do Doc. 25 (doc. 101222/2016, fls. 59/61), documentos que indicam o fornecimento de **63.955,00kg** desse material, que também se considerou utilizados na confecção de peças estruturais.

361. No que tange às protensões que foram apontadas no Relatório Preliminar de Auditoria, cumpre ressaltar que não houve, por parte da defesa, qualquer tipo de questionamento acerca das quantidades e dos valores inicialmente considerados pela equipe técnica. Desta forma, manteve-se o entendimento de que foram realizadas **918** protensões, ao custo levantado pela **Secex-Obras** de **R\$ 281.578,14**.

362. Quanto **ao volume de concreto**, não obstante a significativa divergência entre o que foi medido pelos fiscais do contrato e o que aferiu a Equipe de Auditoria, **não houve contestação por quaisquer dos defendantes**.

363. Assim como nas duas situações precedentes, também consentiram com os custos dos serviços de transporte, lançamento das estruturas pré-moldadas e execução do muro de arrimo, constantes do trabalho inicial concebido pelos auditores deste Tribunal de Contas.

364. Portanto, após considerar que os produtos relacionados às notas fiscais apresentadas têm correlação com os serviços de fornecimento de concreto, fabricação, transporte e instalações inerentes à fase estrutural da obra objeto do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, sob a responsabilidade da contratada direta **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.** e, na parte técnica, com a corresponsabilidade da subcontratada Santa Maria Construções Ltda., a **Secex-Obras** realizou novos cálculos, que implicaram o valor de **R\$ 6.533.811,10**, na forma assim discriminada:



DESCRÇÃO DO SERVIÇO	UND.	QTDE.	VALOR (R\$)	
			UNITÁRIO	TOTAL
CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK=30MPA, INCLUSIVE LANÇAMENTO E ADENSAMENTO. (estrutura pré-moldada)	M ³	1.394,75	519,90	725.130,53
CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK=30MPA, INCLUSIVE LANÇAMENTO E ADENSAMENTO. (muro de arrimo)	M ³	170,41	519,90	88.596,16
TRANSPORTE (estrutura pré-moldada)	TKM	65.204,66	0,94	61.292,38
TRANSPORTE (muro de arrimo)	TKM	7.966,76	0,94	7.488,76
LANÇAMENTO (estrutura pré-moldada)	T	3.486,88	445,15	1.552.184,63
LANÇAMENTO (muro de arrimo)	T	426,03	445,15	189.647,25
CONFECÇÃO E COLOCAÇÃO DE CORDOALHAS (estrutura pré-moldada e muro de arrimo)	KG	63.955,00	9,43	603.095,65
PROTENSÃO (estrutura pré-moldada e muro de arrimo)	UND.	918	306,73	281.578,14
ARMAÇÃO AÇO CA-50, DIAM. 6,3 (1/4) A 12,5 MM (1/2) – FORNECIMENTO/ CORTE (PERDA DE 10%) / DOBRA / COLOCAÇÃO. (estrutura pré-moldada e muro de arrimo)	KG	352.683,64	7,34	2.588.697,92
ARMAÇÃO AÇO CA-60, DIAM. 3,4 A 6,0MM – FORNECIMENTO/ CORTE (PERDA DE 10%) / DOBRA / COLOCAÇÃO. (estrutura pré-moldada e muro de arrimo)	KG	55.696,00	7,83	436.099,68
Total			6.533.811,10	

365. Nesse contexto, em razão do pagamento no valor de **R\$ 12.842.295,27**, relativo ao **item 6.1** da planilha orçamentária, que dispõe sobre a estrutura pré-moldada em concreto, acrescido de **R\$ 1.134.117,82** referente ao muro de arrimo indicado no **item 7.1**, da mesma planilha, nota-se o pagamento a maior no montante de **R\$ 7.442.601,99**, que supera o valor efetivamente gasto em **113,90%**.

366. Embora essa diferença seja menor do que o valor do superfaturamento indicado no Relatório Preliminar de Auditoria, inicialmente fixado em **R\$ 9.415.448,59**, cumpre-me assinalar que era incumbência dos representados demonstrar a regular aplicação dos recursos destinados à edificação da garagem do Teatro da ALMT, em especial a parcela da despesa liquidada e paga pela parte estrutural, no retrocitado e expressivo montante de **R\$ 12.842.295,27**.



367. Em se tratando de dinheiro público, compete ao gestor do recurso o ônus da prova quanto à sua regular aplicação. Com efeito, colhe-se da jurisprudência do Tribunal de Contas da União que essa compreensão:

[...] decorre de expresso mandamento constitucional insculpido no art. 70, parágrafo único, da Carta Magna, bem como no disposto no art. 93 do Decreto-lei n. 200/67 c/c o art. 66 do Decreto n. 93.872/86.

[...]

Entendo dessa forma pela simples razão de que em direito administrativo aplica-se, em regra, o princípio ***in dubio pro societate***, segundo jurisprudência deste Tribunal, consubstanciada, por exemplo, nas seguintes deliberações, lembrando, novamente, que o ônus de provar a boa e regular aplicação dos recursos públicos cabe àquele que os geriu: Acórdãos nºs 1.297/2003 e 1.730/2004, ambos da 2^a Câmara; 1.742/2003 – Plenário.⁶⁹

368. Citados para se defenderem quanto aos termos da mencionada irregularidade e cientes da possibilidade de terem de restituir ao Erário tão significativo montante, os ordenadores de despesas e ex-gestores da ALMT, Deputados **Romoaldo Junior** (ex-Presidente) e **Mauro Savi** (ex-Primeiro Secretário), assim como os servidores designados para fiscalizar a execução do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, senhores **Valdenir Rodrigues Benedito** (Presidente da Comissão de Fiscalização), **Mário Kazuo Iwassake** (Membro da Comissão de Fiscalização), **Adilson Moreira da Silva** (Membro da Comissão de Fiscalização), limitaram-se a suscitar eventual equívoco da Equipe Técnica, que teria realizado auditoria considerando o preço da obra pelo sistema de custo unitário, quando, segundo eles, deveria observar que se tratou de empreitada por preço global.

369. Por sua vez, a empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, responsável técnica pela obra e, em tese, beneficiária final dos pagamentos realizados com evidente sinais de superfaturamento, jamais ofertou defesa técnica. Conforme já enfatizei, embora especializada na área de engenharia civil, **não trouxe** para os autos

⁶⁹ Processo TC-006.631/2003-1, Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, Ata 1/2006, 2^a Câmara, julgado em 24/01/2006,
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



uma única planilha ou demonstrativo de cálculos, capazes de refutarem os elaborados pela **Secex-Obras**.

370. Desse modo, o fato de eu estar concordando com a equipe técnica em acolher parcialmente a defesa apresentada pela Contratada, apenas quanto às notas fiscais trazidas, não se assenta em mérito da defesa, mas preponderantemente na busca da verdade material decorrente do trabalho empreendido pela Equipe de Auditoria, que acolho em razão do princípio da formalidade moderada que, de fato, deve nortear os processos no âmbito dos Tribunais de Contas.

371. Por consequência, **mantendo a irregularidade** ora avaliada, reconhecendo superfaturamento por ocasião da liquidação das despesas relativas aos itens **6.1** (estruturas pré-moldadas) e **7.5** (muro de arrimo) da Planilha Orçamentária, devendo ser restituído aos cofres públicos o montante a ser atualizado de **R\$ 7.442.601,99** (R\$ 1.134.117,82 + R\$ 12.842.295,27 - 6.533.811,10)⁷⁰, na forma e prazo a serem especificados na parte dispositiva deste voto.

3.1.2.1.13. ITEM 7.1 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.14 do Relatório Técnico Preliminar)
CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK=25MPA, INCLUSIVO LANÇAMENTO E ADENSAMENTO

372. O apontamento que passo a analisar integra a etapa “**Estrutura de Concreto Arrimos e Cortinas**”, pago na totalidade contratada, conforme constatado pela Equipe de Auditoria por ocasião do exame da 8^a medição, datada de 20 de janeiro de 2015. Consta da respectiva documentação a execução de **859,61m³** de concreto usinado bombeado FCK=25 MPA.

373. Segundo o anotado no Relatório Preliminar de Auditoria, esse tipo de material é costumeiramente utilizado com armações de aço e fôrmas para confecção de

⁷⁰ Pagamento de Muro de Arrimo + Estruturas Pré-moldadas – Valor Efetivamente Gasto.
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



estruturas de concreto armado. No entanto, após exame dos relatórios fotográficos que instruem as medições e da “Planta de Cortes do Projeto Básico Estrutural”, fornecida por meio de mídia eletrônica, assim como em decorrência da realização de exame *in loco*, os auditores da **Secex-Obras** detectaram que os arrimos foram executados com a utilização das mesmas lajes pré-moldadas previstas no item **7.5** da Planilha Orçamentária.

374. Logo, após a realização dos cálculos e demais levantamentos necessários, apurou-se a utilização de somente **25,20 m³**, enquanto que o volume de concreto medido e pago foi de **859,61m³**, conforme já mencionado. Daí que em razão do preço contrato de **R\$ 474,98/m³**, aferiu-se o superfaturamento de **R\$ 396.326,34**.

375. Em sua defesa, a Empresa Construtora, uma vez mais, rotulou de simplórios os cálculos da Equipe Técnica, na medida em que desconsiderou o uso do referido volume de concreto nas sapatas corridas dos muros de arrimo, na cortina das rampas de acesso ao teatro, nas rampas de acesso dos veículos aos pisos do estacionamento, vigas de apoio das rampas e rampa de acesso dos fundos. Para dar sustentação ao alegado, trouxe para os autos novo acervo fotográfico (Anexo. 29 - doc. digital 101222/2016, fls. 90/92).

376. Como bem posto no Relatório Técnico de Defesa, não prospera a argumentação de que a volumetria em questão de concreto usinado foi utilizada em diversos outros serviços executados na obra em questão. Isso porque o trabalho até aqui desenvolvido, seja pela Unidade Técnica, seja por esta Relatoria, aferiu o quantitativo empregado em cada uma das etapas ou trabalhos executados.

377. Nessa linha de entendimento e valendo-me também das provas apresentadas pela Empresa defendant que, a bem da verdade, são cópias de fotografias utilizadas pelos Auditores nos levantamentos preliminares, entendo que **ficou comprovada a utilização de apenas 25,20m³** de concreto para preenchimento das “vigas chatas”, nominadas pela Construtora de “sapata corrida”.



378. Do exame da prova fotográfica anexada pela defesa (Doc. Digital 182824/2016 – fl. 145), é possível verificar que o muro de arrimo, que teria consumido o concreto bombeado no canteiro de obras, é constituído basicamente de estruturas pré-fabricadas (lajes e pilares).

379. Ademais, embora a defendante tenha se referido à singeleza dos cálculos elaborados pela **Secex-Obras**, não apresentou outros para contrapô-los, circunstância que me leva a concluir pela **manutenção** deste item, com consequente reconhecimento de superfaturamento no montante de **R\$ 396.326,34** que, à evidência, também deverá ser restituído ao Erário.

3.1.2.1.14. ITENS 7.2 E 7.3 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.15 do Relatório Técnico Preliminar)

ITEM 7.2 - ARMAÇÃO AÇO CA-50, DIAM. 6,3 (1/4) A 12,5 MM (1/2) – FORNECIMENTO PERDA DE 10%)/DOBRA/COLOCAÇÃO

ITEM 7.3 - ARMAÇÃO DE AÇO CA-60 DIAM. 3,4 A 6,0MM – FORNECIMENTO/CORTE (C/ PERDA DE 10%)/DOBRA/COLOCAÇÃO

380. Estes apontamentos se referem à execução dos serviços de armação de aço, para confecção das vigas discriminadas no **item 2.3.2.14** do Relatório Preliminar de Auditoria, correspondente ao o **item 7.1** da Planilha Orçamentária, que discorre sobre “**Estrutura de Concreto Arrimos e Cortinas**”, analisado no tópico antecedente, oportunidade em que se constatou tão somente a confecção de “viga chata” ou “sapata corrida”.

381. Em atenção às diretrizes traçadas no contrato, remunerou-se pela suposta execução de **45.318,71kg** de armação de aço CA-50 e **7.997,41kg** de aço CA-60, o que correspondeu a **R\$ 395.259,11**.

382. No entanto, na referida etapa da obra, em razão da utilização de lajes e outras estruturas pré-fabricadas, teria ocorrido o emprego das mencionadas armações de aço apenas na edificação de “viga chata”, o que resultou no consumo de **1.890,00kg** de aço CA-50 (**R\$ 13.872,60**) e de **882,00kg** de aço CA-60 (**R\$ 6.906,06**), totalizando **R\$ 20.778,66**, segundo o aferido pela Equipe de Auditoria.



383. Pronunciando-se, a defesa optou por reportar-se às razões explanadas na ocasião em que se manifestou sobre o **item 6.1** da Planilha Orçamentária, referente a etapa “**Estrutura Pré-moldada em Concreto**” (item 2.3.2.12 do Relatório Técnico Preliminar), apresentando as mesmas notas fiscais.

384. Contudo, linhas atrás, enfrentei exaustivamente a matéria alusiva à execução da parte estrutural, acolhendo o quantitativo de aço descrito nas notas fiscais que instruíram aquele tópico da defesa, de modo a admitir a revisão dos cálculos elaborados pela própria **Secex-Obras**, referente à execução de toda estrutura pré-moldada em concreto, sobretudo em atenção ao princípio da verdade real. Logo, como bem posto pela Unidade Técnica, não há como considerar a aplicação na obra, em duplicidade, de material já considerado para o cômputo de despesa distinta.

385. Não bastasse isso, o ponto essencial é a medição e a suposta utilização de quantitativo de aço que, à evidência, destoa desarrazoadamente do que foi efetivamente aferido, não somente em razão de exame *in loco*, mas também em decorrência da análise dos documentos que instruem a 8^a medição da obra da garagem do Teatro da ALMT. Aqui, o pagamento a maior correspondeu a **1.902%**, circunstância que me leva a concluir que a comissão responsável pela fiscalização da execução do contrato era, no mínimo, extremamente desidiosa no cumprimento de tão relevante atribuição.

386. Portanto, tenho como **PROCEDENTE** o apontamento concernente ao **item 2.3.2.15** do Relatório Técnico Preliminar, para o fim de declarar a ocorrência de superfaturamento no valor de **R\$ 374.480,45** (R\$ 318.766,76 aço CA-50 e R\$ 55.713,69 aço CA-60), cuja forma de restituição ao Erário será oportunamente fixada neste voto.

3.1.2.1.15. ITEM 7.4 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.16 do Relatório Técnico Preliminar)

**ITEM 7.4 - FORMA PARA ESTRUTURAS DE CONCRETO (PILAR, VIGA E LAJE)
EM CHAPA DE MADEIRA**



387. Passo a analisar despesa relativa ao **item 7.4** da Planilha Orçamentária, destinada à aquisição de fôrmas para confecção das “vigas chatas” tratadas no retrocitado **item 2.3.2.14**, vinculada à etapa “**Estrutura de Concreto Arrimos e Cortinas**”.

388. Em 20/01/2015, também por ocasião da 8^a medição, foi efetivado pagamento pelo equivalente à utilização de **2.865,33m²** de fôrmas em chapa de madeira, no valor de **R\$ 140.372,29**. Porém, quando do exame *in loco*, a Equipe de Auditoria constatou que as aludidas vigas eram delimitadas em suas laterais pelos pilares e em sua face de trás por lajes de arrimo. Daí que os serviços de fôrma teriam sido necessários somente na parte frontal delas, representando **50,39m²** (251,96X0,20m de “vigas chatas”).

389. Aduziu que o tipo de material orçado permitia o uso por duas vezes. Portanto, haveria necessidade de utilizar **25,20m²** das fôrmas em referência, ao preço de **R\$ 1.234,55**.

390. Sobre o presente apontamento, a defesa argumentou que deveriam ser consideradas as formas utilizadas no reservatório de água pluvial, nos cantos e dobras dos pilares, baldrames, sapatas corridas dos arrimos e nas rampas de acesso ao teatro” (*sic*).

391. Ressaltou ainda, que embora a estrutura tenha sido pré-moldada, para sua confecção houve a necessidade de utilização de fôrmas, fato que não teria sido considerado pela Equipe Técnica.

392. Ao adentrar na análise da defesa, os auditores da **Secex-Obras** enfatizaram que abordagem se resumiu à etapa “**Estrutura de Concreto Arrimos e Cortinas**”.

393. Esclareceu que os materiais referentes a serviços executados em outras etapas foram apropriadas em itens da planilha orçamentária que integram cada uma delas, como é o caso, por exemplo, das fôrmas utilizadas na construção do reservatório de



água pluvial, uma vez que estas se referem ao **item 15.26**, que integra a etapa “**Instalação de Incêndio**”.

394. Quanto à suposta utilização de fôrmas para confecção de estruturas pré-fabricadas, a Equipe de Auditoria destacou que essas são de metal e permitem inúmeras utilizações, consistindo em equipamento de trabalho permanente da empresa subcontratada para essa finalidade.

395. Do contexto retratado nos autos e do próprio mecanismo que estou utilizando para análise de todos os apontamentos, nota-se que a utilização de fôrmas se refere especificamente ao exame do **item 7.4** da Planilha Orçamentária, sem correlação com outras etapas da obra.

396. De mais a mais, conforme já demonstrado, as estruturas pretendidas pré-moldadas foram executadas por terceira empresa, com posterior transporte das peças para o canteiro de obras. No entanto, nesse caso, a Empresa defendante não tentou sequer comprovar, como fez em relação à apresentação de notas fiscais de compra e entrega de aços CA-50 e CA-60, o fornecimento de material para confecção de fôrmas de madeira, à subcontratada Santa Maria Construções Pré-fabricadas.

397. Quanto ao possível reaproveitamento delas, embora esse questionamento não tenha sido impugnado pela defesa, a Equipe de Auditoria reviu, de ofício, o seu entendimento, por entender que a quantidade de reutilização das fôrmas já está considerada na composição do custo unitário do serviço, conforme a composição SINAPI 84217.

398. Desse modo, não tendo quaisquer dos defendantes demonstrado a efetiva utilização de **2.865,33m²** de fôrmas em chapa de madeira na etapa da obra ora analisada, tenho como **PROCEDENTE** o apontamento consistente na prática de superfaturamento no montante de **R\$ 136.669,14**, valor que deverá ser restituído ao Erário e que corresponde à diferença entre o liquidado e o pago, no importe de **R\$ 140.372,29**, e o efetivamente aferido de apenas **50,39m²**, equivalente a **R\$ 2.468,60**.



3.1.2.1.16. ITENS 7.6, 8.5, 12.3 E 12.4 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.17 do Relatório Técnico Preliminar)

ITEM 7.6 - PISO EM CONCRETO 20 MPA PREPARO MECÂNICO, ESPESSURA 7 CM, COM ARMAÇÃO EM TELA SOLDADA

ITEM 8.5 - PISO EM CONCRETO 20 MPA PREPARO MECÂNICO, ESPESSURA 7 CM, COM ARMAÇÃO EM TELA SOLDADA

ITEM 12.3 - CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK=25MPA, INCLUSIVE LANÇAMENTO E ADENSAMENTO

ITEM 12.4 - TELA DE AÇO CA-60 SOLDADA TIPO Q246 (TIPO DE MALHA: QUADRANGULAR / DIMENSÕES DA TRAMA 100X100MM/DIÂMERO DO FIO: 5,60 MM)

399. Os itens **7.6, 8.5, 12.3 e 12.4** da Planilha Orçamentária atrelada ao Contrato 001/SCCC/ALMT/2014 foram medidos e pagos em sua integralidade. Referem-se, respectivamente, às etapas **Estrutura de Concreto Arrimos/Cortinas, Impermeabilizações Tratamentos e Drenagem e Pisos, Rodapés, Soleiras e Peitoris**, com a execução de serviços nos pisos dos três pavimentos do estacionamento.

400. Ocorreram pagamentos, a partir da 8^a medição, pela aquisição ou execução de **14.380,80m²** de piso em concreto 20MPA, com espessura de 7cm; de **428m³** de concreto usinado bombeado FCK=25MPA; e de **63.275,52kg** de tela de aço CA-60 soldada, tipo Q246 (100x100m).

401. A Equipe Técnica efetuou o exame de cada pavimento, sendo que em relação ao **“Segundo Subsolo”**, verificou que o piso foi executado diretamente sobre a superfície de terra, com espessura de 0,10m, com utilização dos materiais previstos nos itens **12.3** (Concreto Usinado Bombeado FCK 25MPA) e **12.4** (Tela de Aço CA-60). Considerando a área de **3.779,16m²** do pavimento em questão, calculou-se o consumo de **377,92m³** de concreto e **14.776,52Kg** de telas de aço.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



402. No que tange ao “**Primeiro Subsolo**”, o Relatório Técnico Preliminar indica duas situações distintas. A primeira consistiu em situação similar a do pavimento anteriormente inspecionado, ou seja, a execução de piso diretamente sobre a superfície de terra, em área de **265,91m²**. A segunda, relacionada à área remanescente de **3.811,76m²**, indicou a confecção de piso sobre as lajes alveolares da estrutura pré-moldada, com utilização de concreto 20MPA, preparado mecanicamente, na espessura de **7cm** e armação em tela soldada.

403. Em relação ao “**Pavimento Térreo**”, o piso também foi executado sobre lajes alveolares, numa área de **4.199,06m²**. Porém, segundo a Equipe Técnica, em razão de vistoria no local foi constatado que, inicialmente, foi executada uma camada de piso em concreto de 20MPA, com preparo mecânico e espessura de **7cm** e armação em tela soldada. Sobre esta camada de piso, foi executada uma camada impermeável com manta asfáltica e sobre a manta asfáltica foi executada uma nova camada de piso em concreto de 20MPA, também com preparo mecânico, espessura de **7cm** e armação em tela soldada.

404. Desse modo, para aferir o trabalho efetivamente executado neste último pavimento, foi duplicada a área do piso, considerando o total de **8.398,12m²**.

405. Ao final dos referidos levantamentos, a **Secex-Obras** elaborou dois quadros comparativos. No primeiro, indicou os serviços que teriam sido de fato executados e a quantidade de materiais empregados, conforme se vê adiante:

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UND.	QUANTIDADE			
			TÉRREO	1º SUBSOLO	2º SUBSOLO	TOTAL
7.6 e 8.5	PISO EM CONCRETO 20MPA PREPARO MECÂNICO, ESPESSURA 7CM, COM ARMAÇÃO EM TELA SOLDADA	M ²	8.398,12	3.811,76	0,00	12.209,88
12.3	CONCRETO USINADO BOMBEDO FCK=25MPA, INCLUSIVE LANÇAMENTO E ADENSAMENTO	M ³	0,00	26,59	377,92	404,51
12.4	TELAS DE AÇO CA-60 SOLDADA TIPO Q246 (TIPO DE MALHA: QUADRANGULAR / DIMENSÕES DA TRAMA 100X100MM / DIÂMETRO DO FIO: 5,60MM	Kg	0,00	1.039,71	14.776,52	15.816,23



406. O segundo quadro, com especificação de idênticos materiais (concreto e armações em tela soldada), **descreve-se o preço unitário contratado e que deveria ter sido liquidado e pago**. A saber:

ITEM	DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS	UND.	QTD.	VALOR UNIT.	VALOR (R\$)
7.6 e 8.5	PISO EM CONCRETO 20MPA PREPARO MECÂNICO, ESPESSURA 7CM, COM ARMAÇÃO EM TELA SOLDADA	M ²	12.209,88	74,58	910.612,85
12.3	CONCRETO USINADO BOMBEADO FCK=25MPA, INCLUSIVE LANÇAMENTO E ADENSAMENTO	M ³	404,51	474,98	192.134,16
12.4	TELA DE AÇO CA-60 SOLDADA TIPO Q246 (TIPO DE MALHA: QUADRANGULAR / DIMENSÕES DA TRAMA 100X100MM / DIÂMETRO DO FIO: 5,60MM	Kg	15.816,23	5,70	90.152,51

407. No entanto, os referidos valores divergem daqueles constantes dos procedimentos de liquidação de despesa, levados a efeito pelos fiscais do contrato e ordenadores de despesas da ALMT, conforme se depreende do seguinte quadro comparativo:

VALORES APURADOS PELO TCE/MT	VALORES PAGOS PELA ALMT
<ul style="list-style-type: none">Valor dos serviços de piso de concreto 20MPA, com espessura de 7cm, executados: R\$ 910.612,85;Valor dos serviços de concreto usinado bombeado FCK=25MPA executados: R\$ 192.134,16;Valor dos serviços de fornecimento de tela de aço CA-60 soldada, tipo Q246, executados: R\$ 90.152,51	<ul style="list-style-type: none">Valor dos serviços de piso de concreto 20MPA, com espessura de 7cm, pagos por meio dos itens 7.6 e 8.5: R\$ 1.072.520,06;Valor dos serviços de concreto usinado bombeado FCK=25MPA pagos por meio do item 12.3: R\$ 203.291,44;Valor dos serviços de fornecimento de tela de aço CA-60 soldada, tipo Q246, pagos por meio do item 12.4: R\$ 360.670,46

408. Como resultado desses levantamentos, a Equipe de Auditoria apurou o superfaturamento de **R\$ 443.582,44** (161.907,21+11.157,28+270,517,95), sobre o qual se manifestou, especificamente, apenas a defendante **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**



409. Argumentou a Empresa responsável pela obra que a equipe técnica teria constatado a realização de **3.779,16m²** de pavimentação no “**Segundo Subsolo**”, **4.077,67m²** no “**Primeiro Subsolo**” e **8.398,12m²** no “**Pavimento Térreo**”.

410. Portanto, teriam sido executados **16.254,95m²**, enquanto que o Contrato previa **14.380,80m²**, repercutindo em impacto financeiro teoricamente suportado pela defendant.

411. No entanto, do exame dos argumentos que a defesa trouxe à baila, nota-se que não há questionamento à indicação dos tipos de pisos executados ou quanto à natureza dos materiais empregados, nessas etapas da obra do estacionamento do Teatro da ALMT.

412. A Empresa Construtora se reportou tão somente ao fato de que a Equipe Técnica teria aferido a execução de **16.254,95m²** de piso, o que representaria **1.874,15m²** a mais do que o contratualmente previsto, ensejando crédito a seu favor.

413. Entretanto, quanto a área executada, a **Secex-Obras** fez referência ao total de **12.209,88m²**, conforme se vê dos quadros acima reproduzidos. Em nenhum momento se observa alusão à metragem citada pela defesa.

414. O superfaturamento apontado decorreu da não observância do preço unitário pactuado para as etapas construtivas ora avaliadas, remunerando-se a Contratada em **R\$ 1.636.481,96**, quando pela área calculada pela Unidade Técnica deste Tribunal, o valor correto seria **R\$ 1.192.899,96**.

415. Nota-se, uma vez mais, que enquanto os auditores responsáveis pela elaboração do Relatório Técnico Preliminar descreveram que realizaram seus trabalhos com efetivação de exame *in loco*, utilização das plantas da obra e ferramenta ZWCAD, a defendant foi evasiva, referindo-se aleatoriamente a metragens que não foram mencionadas nos autos, quando, a meu ver, deveria contrapor-se tecnicamente,



mediante apresentação, por exemplo, de memoriais descritivos por ela mesma elaborados, na condição de empresa especializada na área de engenharia civil.

416. Nessa linha de raciocínio, tenho como **PROCEDENTE** o apontamento concernente à ocorrência de superfaturamento no valor **R\$ 443.582,44**, resultante de pagamento a maior relacionado aos itens **7.6, 8.5, 12.3 e 12.4** da Planilha Orçamentária, que por imperativo legal deverá ser restituído aos cofres públicos.

3.1.2.1.17. ITENS 8.3 E 12.1 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.18 do Relatório Técnico Preliminar)

REGULARIZAÇÃO DE PISO/BASE EM ARGAMASSA TRAÇO 1:3 (CIMENTO E AREIA GROSSA SEM PENEIRAR), ESPESSURA 3,0CM, PREPARO MECÂNICO

417. O apontamento constante do Relatório Técnico Preliminar que passo a analisar tem correlação com os itens **8.3 e 12.1** da Planilha Orçamentária, que integra o Contrato 001/SCCC/ALMT/2014 e foram medidos e pagos integralmente a partir da 8ª medição, datada de 20/01/2015, uma vez que se referem, respectivamente, a serviços integrantes das etapas **Impermeabilizações, Tratamentos e Drenagem e Pisos, Rodapés, Soleiras e Peitoris**.

418. Segundo a Equipe de Auditoria, constou a contratação de serviços para execução de “regularização de piso/base em argamassa traço 1:3 (cimento e areia grossa)”, com espessura de 3,0 cm, preparo mecânico, em uma área de **12.840,00m²**, ao preço de **R\$ 235.742,40**.

419. Contudo, em decorrência da análise de relatórios fotográficos produzidos pela própria Contratada, assim como *in loco*, do piso executado no estacionamento do Teatro da ALMT, a **Secex-Obras** concluiu que o acabamento foi realizado diretamente sobre o concreto, durante o seu processo de cura (secagem), não havendo indício do serviço de regularização com argamassa.

420. Ademais, teria ocorrido sobreposição de tarefas, na medida em que os mencionados itens **8.3 e 12.1** da Planilha Orçamentária se reportam ao mesmo serviço,



para idênticos pavimentos da obra, resultando em pagamentos em duplicidade, causando o prejuízo ao Erário de **R\$ 471.484,80**.

421. Defendendo-se, a Empresa Construtora admitiu o pagamento decorrente da sobreposição de serviços. Contudo, simultaneamente, aduziu que executou o serviço de regularização numa área de **16.254,95m²**, anexando aos autos acervo fotográfico que comprovaria o ora alegado⁷¹ (Doc. 101222/2016, fls. 93/94), bem como que deveria ocorrer compensação, ao final da obra, em relação ao pagamento efetuado em duplicidade.

422. Conquanto admitido pela própria defendante, entendo como erro grave a previsão de idênticos serviços em itens distintos da Planilha Orçamentária, sobretudo quando se constata a ocorrência de pagamentos em duplicidade que, à evidência, causaram significativos danos ao Erário e passariam despercebidos, não fosse o diligente serviço de fiscalização da execução contratual realizado pela Equipe de Auditoria responsável pela instrução desta RNE.

423. Quanto à prova fotográfica que instruiu a defesa, como informado pela Equipe Técnica, demonstra a utilização de uma máquina denominada “politriz”, diretamente sobre o pavimento de concreto do “**Segundo Subsolo**”, o que não guardaria qualquer conotação com o serviço contratado e pago, qual seja, regularização de piso com argamassa de cimento e areia, na espessura de **3 cm**.

424. Ademais, para formação de minha convicção, em pesquisa em *sites* especializados, constatei que a máquina “politriz de piso” é comumente utilizada no polimento de pisos como concreto e granilite, removendo qualquer imperfeição encrostada, mediante utilização de acessórios compostos de pedras abrasivas, escovas de aço e outros⁷², o que certamente danificaria o acabamento em argamassa de cimento com areia grossa.

⁷¹ (Doc. digital 101222/2016, págs. 93/94)

⁷² <http://www.finiti.com.br/politriz-de-piso> (consultado em 24/04/2018)
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



425. Não bastasse isso, a constatação efetuada pelos engenheiros da Unidade Técnica especializada deste Tribunal também se alicerça em averiguação *in loco*, quando foi possível avaliar a natureza do acabamento empregado na execução dos pisos. Daí que a prova produzida pela Construtora, consistente no referido acervo fotográfico, não tem força para desconstituir o apontamento encartado no Relatório Técnico Preliminar.

426. No que tange à área em que deveria ter sido executado o serviço em referência, em razão de levantamentos oriundos de exames no local da obra, das plantas do projeto, tudo conferido com auxílio de ferramentas tecnológicas, conforme já enfatizado linhas atrás, entendo como correta a superfície total apontada pela Equipe de Auditoria, correspondente a **12.055,89m²**, mesmo porque esta também não foi impugnada, com a indispensável habilidade técnica, pela defendant.

427. No entanto, o tamanho da área é o aspecto de menor relevância para o deslinde do presente apontamento, na medida em que se pagou integralmente, e em duplicidade, por serviço **não executado**.

428. Posto isso, a **PROCEDÊNCIA** da irregularidade atrelada aos itens **8.3** e **12.1** da Planilha Orçamentária é medida que se impõe, tendo como consequência a condenação de restituição aos cofres do Estado do valor total despendido de **R\$ 471.484,80**, com os acréscimos legais, no tempo e modo a serem fixados na parte dispositiva desta decisão.

3.1.2.1.18. ITENS 8.4 E 8.6 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.19 do Relatório Técnico Preliminar)

IMPERMEABILIZAÇÃO DE SUPERFÍCIE COM MANTA ASFÁLTICA (COM POLÍMERO TIPO APP), E=4MM

429. Cuida-se novamente de serviços que foram medidos e pagos integralmente, na forma prevista contratualmente. Os itens **8.4** e **8.6** da Planilha Orçamentária são



relativos à etapa “**Impremerialização, Tratamento e Drenagem**” da obra inspecionada, no total de **5.155m²**.

430. A Equipe de Auditoria, valendo-se da “Planta de Estrutura do Térreo” e com a utilização da já mencionada ferramenta tecnológica ZWCAD, apurou que a área onde se realizou o serviço de “**impermeabilização de superfície com manta asfáltica**” teria sido executada, de fato, numa área de **4.199,06m²**, o que deveria resultar no pagamento de **R\$ 285.620,06**, na medida em que o preço fixado foi de **R\$ 68,02** por m².

431. Porém, o total pago foi de **R\$ 350.643,10**, resultando em superfaturamento de **R\$ 65.023,04**, em decorrência da área prevista contratualmente estar, segundo o anotado no Relatório Técnico Preliminar, superdimensionada.

432. No tocante a este apontamento, argumentou a Construtora defendant que os auditores não consideraram a impermeabilização da área do reservatório de água pluvial, o que justificaria a divergência de **955,94m²**. Para sustentar o alegado, anexou aos autos relatório fotográfico.⁷³

433. Não obstante a comprovação de que o aludido reservatório foi efetivamente revestido de manta asfáltica, a verdade é que, conforme bem demonstrado pela **Secex-Obras**, há na Planilha Orçamentária o item **15.28**, que trata especificamente desta parte da obra. Assim, não se tem como efetuar eventual compensação, embora sejam de mesma natureza os serviços realizados.

434. Por essa razão, tenho como **PROCEDENTE** o apontamento, o que implica na necessidade de ser restituído ao Erário a importância detectada como superfaturamento na execução dos itens **8.4** e **8.6** da Planilha Orçamentária, no valor de **R\$ 65.023,04**.

3.1.2.1.19. ITEM 8.7 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.20 do Relatório Técnico Preliminar)

⁷³ Doc. digital 101222/2016, págs. 95/98.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



PROTEÇÃO MECÂNICA DE SUPERFÍCIE COM ARGAMASSA DE CIMENTO E AREIA, TRAÇO 1:3, JUNTA BATIDA, E=3CM

435. Este apontamento decorre de pagamentos realizados pelos serviços previstos no item **8.7** da Planilha Orçamentária, também relacionados à etapa **“Impermeabilização, Tratamento e Drenagem”** e que deveriam consistir na execução de proteção mecânica de superfície, com argamassa de cimento e areia, em uma área de **12.840,00m²**.

436. Contudo, após a realização de inspeção *in loco*, a Equipe de Auditoria detectou o pagamento de **R\$ 347.450,40**, sem que tenha ocorrido a contraprestação dos serviços, pois somente no pavimento térreo foi constatada a execução de uma camada impermeável e sobre ela foi lançado o piso de concreto retratado no item **2.3.2.19** do Relatório Preliminar de Auditoria, tornando desnecessária a implementação de nova camada de proteção em argamassa que, de fato, não foi executada.

437. Em sua defesa, a Contratada trouxe para os autos, uma vez mais, acervo fotográfico⁷⁴ que, segundo ela, comprovaria a realização dos serviços pagos a partir da 8^a medição, realizada em 20 de janeiro de 2015.

438. Entretanto, a **Secex-Obras** transpôs a prova fotográfica para o Relatório Técnico de Defesa, examinado minuciosamente cada uma delas, descrevendo os serviços a que se referem para, ao final, não as admitir como prova de adimplemento da obrigação pactuada.

439. Com efeito, as fotografias identificadas com os números de 1 a 6, revelaram o seguinte⁷⁵: 1) parte do estacionamento (pavimento térreo) com manta asfáltica e parte onde ainda estava sendo aplicada, coberta parcialmente por lona para proteção de intempéries; 2) lançamento de concreto bombeado sobre armaduras de aço montadas no referido pavimento; 3) retrata o contexto descrito em relação à fotografia “1”, mas por ângulo diferente; 4) aplicação de manta asfáltica; 5) apresenta áreas do térreo com

⁷⁴ Doc. digital 101223/2016, págs. 01 a 04.

⁷⁵ Doc. digital 182824/2016, págs. 173 e 175;
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



armaduras de aço para recebimento de concreto; e 6) idêntica situação descrita na foto “5”.

440. Como se vê, não há sequer evidência da realização de proteção mecânica de superfície com argamassa de cimento e areia, embora tenho sido, repita-se, medida pelos fiscais dos contratos e paga integralmente pelos ordenadores de despesas.

441. Ademais, em razão do serviço ter sido executado no “**Pavimento Térreo**”, portanto na parte externa, equivalente à cobertura das partes subterrâneas do estacionamento, foi possível produzir imagem do perfil do pavimento, onde se nota claramente que sobre a manta asfáltica foram assentadas ferragens e posteriormente lançado concreto, inexistindo uma outra camada que, acaso executada, deveria ser de argamassa.

442. Embora não tenha sido mencionado pela Equipe Técnica, observei que assim como se denota no apontamento ora examinado (item **8.7** da Planilha Orçamentária), a Contratada também deixou de executar, na sua totalidade, os serviços previstos nos itens **8.3** e **12.1**, relacionados à “**regularização de piso/base em argamassa traço 1:3 (cimento e areia grossa sem peneirar), espessura 3,0cm, preparo mecânico**”.

443. Desse modo, no que se refere à aplicação de argamassa nos pavimentos, seja para fins de regularização, seja para impermeabilização, além de se caracterizarem como serviços tecnicamente dispensáveis e que serviram apenas para onerar o valor da obra, a situação se agravou pelo fato de não ter a contratada, **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, executado um metro quadrado sequer desses serviços, em evidente locupletamento do dinheiro estatal, o que não seria possível sem o concurso de agentes públicos responsáveis pela liquidação da despesa e emissão da respectiva ordem de pagamento.⁷⁶

⁷⁶ Lei 4.320/64

[...]

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.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; [\(Vide Medida Provisória nº 581, de 2012\)](#)

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



444. À vista disso, tenho como indiscutível a **PROCEDÊNCIA** do apontamento referente a não execução dos serviços de proteção mecânica de superfícies, mas que resultou no pagamento irregular de **R\$ 347.450,40**, montante que deverá ser restituído ao Erário pelos responsáveis, com acréscimos legais.

3.1.2.1.20. ITEM 8.9 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.21 do Relatório Técnico Preliminar)
FORNECIMENTO E ASSENTAMENTO DE BRITA 2 – DRENOS E FILTROS

445. O próximo item a ser esclarecido também se refere à etapa “**Impremerabilização, Tratamento e Drenagem**” e consta do item **8.9** da Planilha Orçamentária, onde há previsão de fornecimento e assentamento de “**brita 2**”.

446. Esse fornecimento do referido material e respectiva prestação de serviço, foi considerado executado em sua globalidade, mediante entrega de **3.185,42m³**, o equivalente a mais de “**318 caminhões com capacidade de 10m³**”, suficiente para preencher 5 campos de futebol de 100x60m, com camadas de 10 cm, segundo o exemplificado pela Equipe Técnica. Desse modo, buscou demonstrar que o volume pelo qual se pagou **R\$ 413.148,97**, era incompatível com a obra em pauta.

447. Assinalaram os senhores auditores, após exame dos registros fotográficos que instruíram as medições realizadas pelos fiscais do contrato, a não utilização de “**brita 2**” na etapa construtiva em referência, o que ensejaria a restituição do valor total desembolsado.

447. A Contratada, em sua defesa, alegou que este seria um apontamento simplório, uma vez que a Equipe Técnica não estimou o volume de brita necessário para a consecução dos serviços, atendo-se a questionar o que foi previsto.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



448. Afirmou, ainda, que os serviços teriam sido executados em “todas as laterais do estacionamento em contato com o solo, taludes, base das rampas pavimentadas, drenos e linhas de captação de água fluvial”⁷⁷ (*sic*), bem como afirmou que restaria evidente no Relatório Técnico Preliminar os grandes vãos a serem ocupados por brita.

449. Concluiu sustentando que a região teria um solo mole, o que tornou necessário proteger a edificação com barreiras de brita, para escoar as águas até os tubos de drenagem.

450. Quanto ao primeiro questionamento efetuado pela defendant, a Equipe de Auditoria o rebateu, alegando que não foi possível efetuar a quantificação de brita que seria necessária, em razão da ausência de projeto de drenagem e absoluta inexistência de indício de uso do material no canteiro de obra, conforme examinado no aludido acervo fotográfico que instruiu as medições.

451. Acentuou que a tese de que o solo seria mole e exigiu o uso demasiado de brita não se sustenta, na medida em que consta nos autos o resultado de serviço de sondagem da área, contratado pela própria defendant em 2014, que concluiu ser o solo na região compacto.

452. Encerrou a análise dizendo que não foi apresentada uma nota fiscal sequer, comprovando a aquisição de brita para ser utilizada na obra do estacionamento do Teatro da ALMT.

453. Após ponderar todos os elementos de fato e de direito que envolvem o presente apontamento, verifiquei que não é totalmente desprovida de razão o inconformismo da defendant, no sentido de que a Equipe Técnica teria deixado de fazer um comparativo entre o volume adquirido e a necessidade da obra.

454. Entretanto, a partir do momento que não se localizou o projeto de drenagem e o respectivo detalhamento, a Contratada atraiu para si o ônus de demonstrar onde

⁷⁷

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



utilizou tão significativa volumetria de brita, sobretudo porque, volto a frisar, deixou de apresentar o projeto executivo pelo qual recebeu R\$ 696.984,63.

455. Sem querer ser repetitiva, mas por vislumbrar ser imprescindível ao deslinde do tema em apreciação, trago novamente à baila a lição de Marçal Justen Filho, para frisar a essencialidade do **projeto executivo** numa obra do porte do estacionamento do Teatro da ALMT: o “núcleo do conceito de projeto executivo consiste na exaustividade e completude da concepção da obra, da metodologia de sua execução, das suas etapas, dos quantitativos e assim por diante” (grifei).⁷⁸

456. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União, no seu Manual de Obras Públicas, ao tratar do **projeto executivo**, preleciona que:

Após a elaboração do projeto básico, a Administração deve providenciar o projeto executivo, que apresentará os elementos necessários à realização do empreendimento com nível máximo de detalhamento de todas as suas etapas. Para a execução desse projeto, deve-se ter pleno conhecimento da área em que a obra será executada e de todos os fatores específicos necessários à atividade de execução.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece que o projeto executivo seja elaborado após a conclusão do projeto básico e previamente à execução da obra, mas, excepcionalmente, permite que ele seja desenvolvido concomitantemente à realização do empreendimento. Nesse caso, deve haver a autorização expressa da Administração.⁷⁹ (grifei)

457. Evidente, pois, que se acaso a Contratada tivesse cumprido a obrigação de elaborar o **projeto executivo**, caberia ao controle externo o ônus de demonstrar que a obra não seguiu o planejamento nele previsto, o que não é o caso dos autos.

458. Em conclusão, destaco o apontamento do Tribunal de Contas da União, no sentido de que o projeto previsto nos artigos 6º, X e 7º, II, da Lei 8.666/1993, além de exigir nível máximo de detalhamento, requer do responsável pleno conhecimento da área que a obra será executada. Contudo, na sua defesa, a Contratada disse que contribuiu para utilização da quantidade excessiva de “**brita 2**” o fato do terreno ser

⁷⁸ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 14 ed., São Paulo: Dialética 2010, págs. 134 e 135.

⁷⁹ Obras Públicas, Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras e Edificações Públicas, 4ª Edição, 2014, págs. 24 e 25, TCU.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



mole, quando na verdade, segundo a documentação que instrui o projeto básico, serviços de sondagens detectaram que se trata de solo **compacto**.⁸⁰

459. Isso deixa inequívoco que a Empresa Construtora não conseguiu se desincumbir do ônus que atraiu para si, volto a enfatizar, a partir do momento em que deixou de elaborar o indispensável projeto executivo, “de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileiro de Normas Técnicas – ABNT”, como bem ressalvado no já referido inciso X, do artigo 6º da Lei 8.666/93.

460. Em face do aqui exposto, considero **PROCEDENTE** o apontamento constante do Relatório Preliminar de Auditoria, pelo que deverá ser restituído ao Erário, devidamente corrigido, o valor de **R\$ 413.148,97**, correspondente à aquisição de **3.185,42m³**, sem comprovação de sua utilização na obra objeto do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014.

3.1.2.1.21. ITENS 8.14 E 8.15 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.22 do Relatório Técnico Preliminar)

ITEM 8.14 - ESCORAMENTO DE VALAS CONTÍNUO

ITEM 8.15 - ESCORAMENTO DE VALAS DESCONTÍNUO

461. Os itens **8.14** e **8.15** da Planilha Orçamentária também se referem à etapa **“Impermeabilização, Tratamento e Drenagem”**. A Equipe de Auditoria apontou o pagamento de **R\$ 128.157,48**, pela suposta utilização de **1.440,00m²** de escoramento de valas contínuas e **2.196m²** de valas descontínuas.

462. Porém, segundo a análise técnica, dos relatórios fotográficos que acompanharam as medições e o pleito de aditamento contratual formulado pela Contratada, não houve a execução do serviço, fato que representou dano ao Erário, no valor total despendido.

463. A Empresa Construtora, por sua vez, arguiu, em sua defesa, que seria “praticamente impossível” executar uma obra de tal magnitude sem o uso de qualquer escoramento. Aduziu ainda que, a conclusão da **Secex-Obras**, estaria alicerçada em apenas duas fotografias.

⁸⁰ Doc. digital 38293/2016, págs. 28 a 33.
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



464. Contrapondo-se aos argumentos da defesa, afirmou a Equipe Técnica que as fotos inseridas no Relatório Técnico Preliminar foram para ilustrar o levantamento realizado, mas que, na realidade, a conclusão do apontamento teve por suporte todos os relatórios fotográficos que acompanharam as medições da obra em questão, bem como analisou as imagens que constam nos autos do processo referente ao termo aditivo solicitado pela defendant, retratando a escavação das valas.

465. Fato incontroverso é que foram medidos e pagos o correspondente a **3.500m²** de escoramento de valas, sem qualquer registro, ainda que indiciário, de que esses serviços tenham sido executados. Ademais, na página 100 do Relatório Técnico Preliminar⁸¹, consta, de modo claro, que as 02 fotos nele inseridas serviram para exemplificar a realidade detectada pela Equipe de Auditoria, em razão da análise de toda documentação acima referida.

466. Reporto-me aos fundamentos da análise da irregularidade no item imediatamente antecedente⁸², oportunidade em que voltei a abordar o tema referente à ausência de **projeto executivo**, no qual deveria constar o “nível máximo de detalhamento de todas as etapas da obra”. Nele deveriam estar incluídas informações sobre a efetiva necessidade de uso de escoramentos. A alegação da defesa de que seria “praticamente impossível” a execução da obra sem utilizá-los, não tem conteúdo técnico e, por isso, é incapaz de infirmar as imagens colhidas no canteiro de obras.

467. Formo ainda meu convencimento⁸³ pelo fato das fotografias reproduzidas nos relatórios preliminar e de defesa demonstrarem trabalhadores circulando dentro das valas, colocando manilhas de concreto com auxílio de máquinas pesadas (tratores) nas margens das escavações, momento da obra que me parece crítico em termos de segurança do trabalho, sem que seja visualizado qualquer tipo de escoramento,

⁸¹ Doc. digital 38146/2016.

⁸² fornecimento e assentamento de brita 2 – item **8.9** da Planilha Orçamentária.

⁸³ Art. 371. O juiz apreciará a prova constante dos autos, independentemente do sujeito que a tiver promovido, e indicará na decisão as razões da formação de seu convencimento. (Art. 371 do NCPC aplicável subsidiariamente aos processos do TCE/MT, por força de previsão contida no art. 144 do RITCE/MT)
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



certamente porque o **solo compacto**, como aferido em trabalho de sondagem já mencionado, assim permitia.

468. Posto isso, não vejo como negar **PROCEDÊNCIA** a mais este apontamento constante do Relatório Técnico Preliminar de Auditoria, para o fim de reconhecer a necessidade de ser restituído ao Erário o valor a ser atualizado de R\$ **R\$ 128.157,48**, decorrente de pagamento dos itens **8.14** e **8.15** da Planilha Orçamentária (escoramentos de valas).

3.1.2.1.22. ITEM 8.18 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.23 do Relatório Técnico Preliminar)

LAMA ASFÁLTICA FINA COM EMULSÃO RL-1C

469. Em continuidade à análise da etapa “**Impreabilidade, Tratamentos e Drenagem**”, passo a verificar o apontamento concernente ao item **8.18** da Planilha Orçamentária, que foi dado como **100%** executado e se refere à aplicação de lama asfáltica sobre uma área de **4.280,00m²**, no valor de **R\$ 25.080,80**. Todavia, quando do exame *in loco*, a Equipe Técnica não teria constatada a execução desse serviço, em nenhum dos pavimentos do estacionamento anexo ao Teatro da ALMT.

470. A defesa reconheceu o recebimento integral por trabalho não realizado. Porém, afirmou que a lama asfáltica é um item de acabamento e que pretendia utilizar esse material para a camada superficial de todos os acessos e demais pisos asfaltados da ALMT. Assim, antes da determinação de restituição ao erário do respectivo valor, solicitou que lhe fosse facultada a complementação dos serviços.

471. Vê-se que o pagamento por serviço não efetivado é fato incontroverso, confessado pela própria Construtora, com indiscutível reflexo sobre os responsáveis pela fase de liquidação da despesa.

472. No entanto, a pretensão da defendant não merece acolhida, na medida em que, como explicitado tecnicamente pela **Secex-Obras**, lama asfáltica é usualmente



empregada na conservação de pavimentos desgastados, visando selar e impermeabilizar pequenas fissuras, o que não condiz com a obra em referência.

473. De mais a mais, a situação aqui não representa mero equívoco na medição de serviços, mas sim ato com evidente indício de má-fé, pois como verificado em situações antecedentes, não houve sequer a execução parcial dos serviços, circunstância que me leva a considerar **PROCEDENTE** o apontamento, com a consequente determinação de devolução da importância, a ser atualizada, no valor de **R\$ 25.080,80**.

3.1.2.1.23. ITEM 9.1 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.24 do Relatório Técnico Preliminar);

ALVENARIA EM TIJOLO CERÂMICO FURADO 10X20X20CM, $\frac{1}{2}$ VEZ, ASSENTADO COM ARGAMASSA TRAÇO 1.2.8 (CIMENTO, CAL E AREIA), JUNTAS DE 12MM

ITEM 9.2 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.25 do Relatório Técnico Preliminar);

COBOGÓ DE CONCRETO (ELEMENTO VAZADO), 7X50X50CM, ASSENTADO COM ARGAMASSA TRAÇO 1:3 (CIMENTO E AREIA)

ITEM 10.1 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.26 do Relatório Técnico Preliminar);

PORTA DE ABRIR EM ALUMÍNIO TIPO VENEZIANA COM GUARNIÇÃO

ITEM 10.2 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.27 do Relatório Técnico Preliminar)

JANELA DE ALUMÍNIO TIPO MAXIM AR, INCLUSO GUARNIÇÕES E VIDRO FANTASIA

ITENS 11.1 E 11.2 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.28 do Relatório Técnico Preliminar)

11.1 - CHAPISCO TRAÇO 1:3 (CIMENTO E AREIA MÉDIA), ESPESSURA 0,5 CM, PREPARO MECÂNICO DA ARGAMASSA

11.2 - EMBOÇO PAULISTA (MASSA ÚNICA) TRACO 1:2:8 (CIMENTO, CAL E AREIA MÉDIA), ESPESSURA 2,5CM, PREPARO MANUAL DA ARGAMASSA



474. Embora tenha sido efetuado o agrupamento das irregularidades em referência, em acolhimento à demanda da defesa apresentada pela empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, a avaliação dos pontos controvertidos acabou sendo por item, porque, de fato, é o método que se mostra mais didático e eficiente na busca da verdade material.

475. Assim, passo à análise dos itens **9.1** e **9.2** da Planilha Orçamentária e que são vinculados à etapa da obra **“Alvenaria e Vedações”**, ambos considerados 100% executados a partir da 6^a medição, datada de 13/11/2014.

476. O item 9.1 previu a realização de área em alvenaria equivalente a 810,00m², pela qual se pagou **R\$ 30.893,40**. Segundo a Equipe Técnica, por meio de aferição *in loco*, constatou-se a execução do referido serviço no acesso ao prédio do Teatro da ALMT, situado no Primeiro e Segundo Subsolo, na lateral das rampas localizadas entre o Térreo e o Segundo Subsolo e na periferia do Primeiro Subsolo, sendo que, neste último caso, a alvenaria foi executada até a altura de **1,24m**.

477. Após minuciosa especificação das dimensões das áreas onde se detectou trabalho em alvenaria⁸⁴, constatou-se a efetiva execução de **385,47m²**. Daí que em razão do preço de **R\$ 38,14m²**, aferiu-se dano ao Erário de **R\$ 16.191,57** (810,00 - 385,47m²).

478. O item 9.2 se reporta à execução de elemento vazado em concreto, em uma área medida e paga de **440,00m²**, o que resultou no desembolso de **R\$ 42.526,00**, ou seja, o equivalente a **R\$ 96,95/m²**. Também em decorrência de exame *in loco*, foi efetuada a conferência dos serviços efetivamente realizados.

479. Assim, verificou-se a execução de elementos vazados (cobogós) na parte da frente da garagem do Primeiro Subsolo (lado voltado para a Avenida André Maggi) e na sua parede lateral, anterior à rampa de subida do Primeiro Subsolo para o Térreo, tudo edificado acima da área de alvenaria. Constatou também a execução do serviço em

⁸⁴ Vide quadros e demonstrativos de cálculos nas págs. 187 e 188 do Relatório Técnico de Defesa – Doc. digital 182824/2016.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



questão em outra pequena área, localizada nas paredes laterais da casa de bombas, no Segundo Subsolo, o que totalizou **94,01m²**. Daí que se aferiu superfaturamento na medição e dano no importe de **R\$ 33.439,93** (440 – 94,01m²).

480. Quanto aos itens **10.1** e **10.2** da Planilha Orçamentária, referem-se à etapa da obra “**esquadrias**”, considerados executados em sua integralidade, a partir da 7^a medição, ocorrida em 19/11/2014.

481. No item 10.1, contemplou-se como objeto a execução de 36,00m² de portas de alumínio, ao custo de R\$ 936,68 o m², no valor total orçado e posteriormente liquidado de R\$ 33.720,48. No entanto, após análise do estacionamento do Teatro da ALMT, a Equipe Técnica se deparou como uma única porta de alumínio, tipo veneziana, em toda a obra, medindo **1,20X2,17**, o que representa **2,60m²**, o equivalente a **R\$ 2.435,37**. À vista disso, nota-se pagamento a maior no montante de **R\$ 31.285,11** (36,00-2,60m²).

482. O item 10.2 englobou a confecção ou fornecimento do correspondente a 144m² de janelas de alumínio, tipo “Maxim Ar”. Conquanto tenha sido efetuado o pagamento pelo valor total contratado, o que correspondeu a **R\$ 85.991,04**, não foi identificada uma única peça com a especificação contratada em toda área construída, o que significa, uma vez mais, pagamento por serviços não executados, cabendo a restituição do montante total ao Erário.

483. Em relação aos itens **11.1** e **11.2** da Planilha Orçamentária, integram a etapa construtiva “**Revestimento**”, também executada na sua totalidade, segundo dados da 8^a medição, realizada em 20/01/2015, abrangendo uma área de **9.056,76m²**.

484. O item 11.1 é referente ao serviço de chapisco, pelo qual se pagou R\$ 43.744,15, enquanto que o item 11.2 se reporta ao serviço de emboço, que custou aos cofres públicos R\$ 367.523,32.

485. Contudo, a Equipe Técnica identificou a realização dos serviços de chapisco e emboço somente na área em que a alvenaria foi executada, que por sua vez



corresponde, em conformidade com o demonstrado no **item 2.3.2.24** do Relatório Técnico Preliminar, a **385,47m²**, revestida em ambas as faces, correspondendo a **770,94m²**, o que representa apenas **8,51%** do valor que foi medido e pago à Contratada.

486. Assim a **Secex-Obras** apurou superfaturamento de **R\$ 40.020,51** nos serviços de chapisco e **R\$ 336.238,57** no revestimento tipo emboço paulista,⁸⁵ totalizando, em relação aos aludidos itens, segundo a Equipe Técnica, dano ao Erário de **R\$ 376.259,08**.

487. Acerca desse conjunto de apontamentos, a defendant **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, afirmou que os serviços em referência “tiveram suas execuções mitigadas ou ainda excluídas em decorrência de alterações de projeto ocorrida durante a obra” (*sic*). Aduziu ainda que estes itens se refeririam à fase de acabamento ou estariam atrelados a quantidades e volumes apreciados anteriormente, “constituindo verdadeiros detalhes frente a magnitude da obra”.⁸⁶

488. Ponderou que não concluiu os serviços ou efetivou as compensações devidas, porque teria sido “expulsa” do canteiro de obras antes do seu término, bem como os pagamentos antecipados seriam oriundos de supostos descompassos entre a planilha de preços unitários, o cronograma físico-financeiro e o andamento da construção, mas que se considerado o regime de empreitada por preço global, as medições e pagamentos não estariam irregulares.

489. Desde logo, enfatizo que os argumentos utilizados pela defesa são demasiadamente frágeis, aspecto que ressalta evidente da sua alegação de que os serviços ora analisados seriam “verdadeiros detalhes frente a magnitude da obra”, conforme textualmente explanado pela defendant.

⁸⁵ Camada de argamassa em camada única, posta sobre o chapisco, tendo a função simultânea do emboço e do reboco. (<http://www.ecivilnet.com/dicionario/o-que-e-massa-única.html>) – acessado em 27/04/2018)

⁸⁶ Doc. digital 101221/2016, pág. 41
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



490. Esse ponto de vista externado pela Contratada merece ser repelido com veemência, na medida em que o superfaturamento detectado no conjunto dos apontamentos em referência totalizaram **R\$ 543.166,73**, valor que não pode ser rotulado de irrelevante, como aquela quer fazer crer.

491. Importante realçar que se trata de valor incontroverso, na medida em que não foi impugnado pela defendant. Ademais, o fato do regime de execução da obra ser o de empreitada por preço global não autoriza superestimativa de quantitativos no projeto e o recebimento por serviços que, à evidência, não foram executados, conforme matéria já exaustivamente enfrentada neste voto, ocasião em que também deixei assentado, após verificação do contexto probatório sobre o tema, que o afastamento da empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.** do canteiro de obras decorreu da premente necessidade de se proteger o interesse público, por ser este indisponível, agindo a ALMT em conformidade como o disposto no artigo 79, I da Lei 8.666/93.

492. Posto isso, tenho como irrefutável o pagamento por serviços não executados, para o fim de reconhecer a **PROCEDÊNCIA** referente aos apontamentos de superfaturamento nos itens **9.1** (Alvenaria – R\$ 16.191,57), **9.2** (Elementos Vazados/Cobogós – R\$ 33.439,93), **10.1** (Portas de Alumínio – R\$ 31.285,11), **10.2** (Janela “Maxim AR” - R\$ 85.991,04), **11.1** e **11.2** (Chapisco e Emboço Paulista – R\$ 376.259,08), todos da Planilha Orçamentária que integra o Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, totalizando **R\$ 543.166,73**, valor que deverá ser restituído ao Erário, na forma a ser consignada na parte dispositiva deste voto.

3.1.2.1.24. ITEM 12.5 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.29 do Relatório Técnico Preliminar)

PINTURA ACRÍLICA PARA SINALIZAÇÃO HORIZONTAL EM PISO CIMENTADO

493. O item **12.5** da Planilha Orçamentária refere-se à etapa “**Pisos, Rodapés, Soleiras e Peitoris**”, que foi dada como 100% executada a partir da 8ª medição, datada de 20/01/2015, o que resultou no pagamento pela sinalização horizontal em C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



piso cimentado, em uma área de **12.840,00m²**, ao custo de R\$ 20,93m², o que resultou na despesa total de **R\$ 268.741,20**.

494. No entanto, em razão de aferição *in loco*, a Equipe de Auditoria constatou a efetiva execução de **213,67m²** de pintura acrílica nos pavimentos da garagem anexa ao Teatro da ALMT, na forma assim especificada⁸⁷:

SINALIZAÇÃO	TÉRREO	1º SUBSOLO	2ºSUBSOLO	QTD. TOTAL	ÁREA (m ²)	ÁREA TOTAL (m ²)
Seta simples	9	8	8	25	3,150	78,75
Seta inclinada	2	3	2	7	3,400	23,80
Seta dupla	6	5	5	16	4,375	70,00
Seta tripla	0	1	0	1	5,600	5,60
Quadrado combate a incêndio	4	10	10	24	1,000	24,00
Quadrado acessibilidade	0	8	0	8	1,440	11,52
Total Geral						213,67

495. Daí que o valor a ser medido e pago seria de **R\$ 4.472,11**, o que significou suposto superfaturamento de **R\$ 264.269,09**, segundo os cálculos realizados pela **Secex-Obras**. Sobre este apontamento, a Contratada argumentou que a estimativa apresentada pela Equipe Técnica seria simplória e inadequada, uma vez que considerou apenas as áreas pintadas, abstendo-se de analisar aspectos como observância às normas de acessibilidade da ABNT, utilização de cores distintas e gabaritos especiais na consecução dos serviços. Ao final, enfatizou que o referido serviço seria concluído quando da entrega definitiva da obra.

496. Novamente a defesa se utiliza de alegações genéricas em face de levantamentos técnicos. No caso em apreço, além do que consta do sobreditos quadro, com detalhamento dos serviços executados e metragem de cada um, a Equipe Técnica demonstrou a metodologia utilizada na aferição de cada sinalização horizontal, enfatizando que encontra em consonância com as diretrizes fixadas pela normas técnicas da ABNT e da Secretaria de Estado de Infraestrutura – SINFRA/MT, aplicáveis na espécie em razão de expressa previsão editalícia.⁸⁸

⁸⁷ Doc. digital 182824/2016, pág. 200.

⁸⁸ Doc. digital cit., págs. 197 a 200 e 202.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



497. Embora tenha alegado ser “simplória” e “inadequada” a forma de cálculo aplicada pelo corpo de auditores deste Tribunal, a Construtora não indicou ou elaborou outros que entendesse corretos, de modo a contrapor-se aos constantes dos autos.

498. Não bastasse isso, **12.840,00m²** de sinalização horizontal significaria colocar algum tipo de pintura na quase totalidade dos pavimentos, o que não se vê nem mesmo em vias urbanas. Aliás, para exemplificar a grandeza do preço pago pela ALMT, cito a situação de um Município do Interior do Rio Grande do Sul, que no ano de 2014 pagou o total de **R\$ 210.786,80**, para que em 18 de suas ruas e avenidas fossem executados, entre outros, serviços de pintura de linha de retenção, faixas de travessia de pedestres, pintura de marca delimitadora de estacionamento, faixas duplas contínuas, legenda de velocidade máxima, pintura de linhas simples seccionadas e colocação de tachões.⁸⁹

499. Assim, entendo pela **manutenção** do presente apontamento, reconheço o superfaturamento de **R\$ 264.269,09**, decorrente de acréscimo sobre o valor efetivamente executado de **R\$ 4.472,11**, concernente ao serviço de pintura acrílica para sinalização horizontal em piso cimentado, de que trata o item **12.5** da Planilha Orçamentária, montante que deverá ser restituído, com os acréscimos legais, aos cofres públicos.

3.1.2.1.25. ITEM 13.33 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.30 do Relatório Técnico Preliminar);

QUADRO SOBREPOR TRIFÁSICO 225A COM BARR. DISJ. GERAL

ITENS 13.14, 13.15 E 13.16 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.31 do Relatório Técnico Preliminar);

13.14 E 13.15 - DISJUNTOR TERMOMAGNÉTICO BIPOLAR PADRÃO NEMA (AMERICANO)10 A 50A 240V, FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO

⁸⁹ Prefeitura Municipal de Serafina Corrêa (www.serainacorrea.rs.gov.br/site/comum/arquivodownload.php?cdArquivo=42543). Acessado em 02/05/2018.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



13.16 - DISJUNTOR TERMOMAGNÉTICO TRIPOLAR EM CAIXA MOLDADA 250A 600V, FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO

ITENS 13.26 E 13.34 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.32 do Relatório Técnico Preliminar);

13.26 - LÂMPADA FLUORESCENTE 40W – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO

13.34 - REATOR PARA LÂMPADA FLUORESCENTE 2X40W PARTIDA RÁPIDA FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO

ITEM 13.27 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.33 do Relatório Técnico Preliminar);

LUMINÁRIA SOBREPOR 2 LÂMPADAS FLUOR. TUBULAR 32W

ITENS 13.46, 13.43 E 13.42 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.34 do Relatório Técnico Preliminar);

13.46 - POSTE DE AÇO CÔNICO CONTINUO CURVO SIMPLES, FLANGEADO, COM JANELA DE INSPEÇÃO H=9M – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO

13.43 - SUPORTE PARA DUAS LUMINÁRIAS DO TIPO PÉTALA 2"

13.42 LUMINÁRIA TIPO PÉTALA P/ LÂMPADA 400W SOQUETE E-40

ITENS 13.44 E 13.45 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA (item 2.3.2.35 do Relatório Técnico Preliminar)

13.44 - LÂMPADA DE VAPOR DE MERCÚRIO 400W/250V – FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO

13.45 - REATOR PARA LÂMPADA VAPOR DE MERCÚRIO USO EXTERNO 220V/400W

500. Tal como ocorreu em relação aos tópicos **2.3.2.24** ao **2.3.2.28 do Relatório Técnico Preliminar**, as irregularidades que passo a analisar foram agrupadas pela Equipe de Auditoria, também em atendimento à demanda da defesa apresentada pela empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda**. Contudo, a averiguação será igualmente por item, porque, como já destacado, é o método que se mostra mais didático e eficiente na busca da verdade material.



501. Inicialmente, destaco que todos os itens da Planilha Orçamentária que passo a examinar são relacionados à etapa “**Instalações Elétricas**” e teriam sido executados em 100%, conforme informações colhidas pela Equipe de Auditoria na documentação relativa a 8^a medição, datada de 20/01/2015.

502. O item 13.33 contemplou o fornecimento e instalação de 2 quadros de sobrepor trifásico de 225A (ampères), com disjuntor geral. No entanto, por ocasião da inspeção da obra, o corpo de auditores deste Tribunal de Contas constatou a existência de um único quadro, próximo ao hall de acesso ao Teatro, junto ao Primeiro Subsolo. Daí a constatação de dano ao Erário no valor de **R\$ 2.059,20**, referente ao preço unitário de cada unidade já colocado.

503. Os itens 13.14, 13.15 e 13.16, referem-se à instalação de 111 disjuntores termomagnéticos bipolares e 9 tripolares, no valor orçado de **R\$ 17.449,98**. Contudo, no único quadro trifásico existente, conforme especificado no item 13.33, a Equipe Técnica constatou a colocação de **8** disjuntores termomagnéticos bipolares, **1** tripolar e **9** monopolares.

504. Desse modo, haja vista que o preço cobrado pela Contratada para o fornecimento e instalação de cada disjuntor termomagnético bipolar foi de **R\$ 63,50** e **R\$ 1.155,72** para cada unidade do tipo tripolar, a Equipe Técnica verificou que o valor dos serviços correspondeu a **R\$ 508,00** ($8 \times 63,50$) e **R\$ 1.155,72** ($1 \times 1.155,72$), respectivamente, somando **R\$ 1.663,72**.

505. No que se refere aos disjuntores termomagnéticos monopolares, apesar do fornecimento destes equipamentos não estar previsto na etapa “**Instalações Elétricas**”, foi cobrado por cada unidade o valor de **R\$ 11,24**, preço fixado para este mesmo item na etapa “**Guarita de Recepção e Controle do Estacionamento**”. Assim, foi medido e pago o valor de **R\$ 101,16** ($9 \times 11,24$), estando em conformidade com a quantidade fornecida, não havendo em falar em superfaturamento quanto a este item, pois, apesar da não previsão no projeto, trata-se de serviço efetivamente



executado, pelo que a não remuneração implicaria no enriquecimento sem causa da Administração.

506. No entanto, quantos aos disjuntores bipolares e tripolares, foram fornecidos em quantidade aquém da previsão contratual, resultando, conforme apontamento constante do Relatório Técnico Preliminar de Auditoria, em dano ao Erário no valor somado de **R\$ 15.786,26** (R\$ 6.540,50 + 9.245,76).

507. Quanto aos itens 13.26 e 13.34, dispõem sobre o fornecimento e instalação de 340 lâmpadas e 170 reatores. Todavia, a **Secex-Obras** detectou no item 13.27 da Planilha Orçamentária que também foi adquirido o material especificado no código SINAPI⁹⁰ 73953/006, qual seja, sistema de luminárias completas, contendo de modo integrado lâmpadas e reatores. À vista disso, haveria duplicidade na previsão de fornecimento e instalação dos bens descritos nos aludidos itens 13.26, 13.34 e 13.27, todos executados e pagos. Daí que as aquisições de lâmpadas e reatores, de modo avulso, teriam ocasionado dano no valor de **R\$ 8.466,00** (R\$ 1880,20+R\$ 6.585,80).

508. No que se refere ao item 13.27, o seu objeto é o fornecimento e instalação de 170 luminárias para duas lâmpadas fluorescentes. Entretanto, ao inspecionar a obra, a Equipe de Técnica constatou a colocação de apenas 65 luminárias, sendo 33 no Primeiro Subsolo, 28 no Segundo Subsolo, 2 na rampa de descida entre o Primeiro Subsolo e o Segundo Subsolo e 2 na rampa de subida entre o Segundo Subsolo e o Primeiro Subsolo, o que deveria custar **R\$ 5.993,00**, considerando o valor unitário orçado em **R\$ 92,20**. Desse modo, em razão do pagamento pelo equivalente a 170 luminárias, no valor total de **R\$ 15.674,00**, apontou-se no Relatório Preliminar de Auditoria pagamento a maior no valor de **R\$ 9.681,00**.

509. Acerca dos itens 13.46, 13.43 e 13.42, que tratam, respectivamente, da aquisição e instalação de 14 postes de aço, 14 suportes para duas luminárias do tipo pétala e 28 luminárias do tipo pétala, uma vez mais se deparou com a divergência entre o que foi liquidado e pago e o efetivamente executado, haja vista que em razão da noticiada

⁹⁰ Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



verificação *in loco*, apurou-se a colocação de apenas 12 postes, com respectivos suportes e luminárias. Assim, em razão de ter sido pago o valor de **R\$ 24.711,66**, correspondendo a **100%** do total orçado, quando na verdade teria sido executado o equivalente a **R\$ 21.181,68**, ocorreu suposto dano ao Erário no importe de **R\$ 3.529,98**.

510. Relativamente aos itens 13.44 e 13.45, que versam sobre o fornecimento e instalação de 14 lâmpadas de vapor de mercúrio de 400w/250v e de igual número de reatores, constatou-se que estes materiais foram adquiridos em duplicidade, na medida em que o item 13.42 previa a aquisição de luminárias padrão SINAPI 83475, cuja especificação técnica é “Luminária Fechada para Iluminação Pública com Reator de Partida Rápida com Lâmpada a Vapor de Mercúrio – Fornecimento e Instalação”.

511. Verificada a duplicidade de fornecimento do material em questão, entendeu a Equipe Técnica pela ocorrência de dano ao Erário no valor **R\$ 1.871,94**, correspondente aos bens descritos nos mencionados itens 13.44 (R\$ 630,70) e 13.45 (R\$ 1.241,24).

512. Sobre as irregularidades em referência, a defesa afirmou que, em virtude de alterações no projeto elétrico, alguns itens foram suprimidos e outros tiveram a quantidade reduzida. Todavia, sustentou que alguns serviços foram recalculados e executados em quantidade superior à inicialmente prevista, segundo relatório que foi juntado aos autos.⁹¹ Assim, alegou que eventuais compensações seriam efetivadas quando do recebimento provisório da obra e que as circunstâncias aqui retratadas seriam próprias da execução por empreitada global.

513. Ao analisar os argumentos da Construtora, ora defendant, a Equipe Técnica ressaltou que não houve negativa quanto à liquidação e pagamento por serviços não realizados. No tocante aos que teriam sido em proporção superior à pactuada, embora não tenha ocorrido a apresentação de documentação hábil à comprovação de tal

⁹¹ Doc. digital 101221/2016, págs. 43 a 45.



realidade, os auditores entenderam por bem checar o item **13.29** da Planilha Orçamentária, relativo ao fornecimento e colocação de “**Perfilado Perfurado**”⁹².

514. Segundo a defesa, o valor previsto para esse item era de **R\$ 89.545,50**, pela aquisição de **1.650** barras de 3m cada, enquanto que o executado foi de **R\$ 125.363,70**, o correspondente à aquisição de **2.310** barras com a mesma especificação, o que resultou em suposta diferença a seu favor de **R\$ 35.818,20**.

515. De modo a aferir a veracidade do aludido item, considerado de maior relevância em razão valor envolvido, a Equipe Técnica elaborou diligências complementares, inclusive com nova inspeção *in loco*. De início, esclareceu que o quantitativo originalmente orçado era equivalente a **4.950m** de tubulação, enquanto que o informado pela defendant como efetivamente executado corresponde a **6.930m**.

516. Contudo, efetuado novo levantamento, especificamente sobre o fornecimento e instalação dos dutos tipo “**Perfilado Perfurado**”, aferiu-se a execução de apenas **1.017,05m**, exigindo o uso de **339,02** barras de 3m, ao custo de **R\$ 18.398,62** (339,02xR\$54,27). Logo, na busca da verdade material, em decorrência do esclarecimento de dados ofertados pela própria Construtora, apurou-se novo dano ao Erário, na medida em que foi pago, quanto ao item **13.29**, o valor integral contratado de **R\$ 89.545,50**, pelo qual ainda pretendia receber, a título de indenização por serviços excedentes, mais **R\$ 35.818,20**, totalizando **R\$ 125.363,70**, ou seja, superfaturamento de **681,37%**.

517. Como se vê, a tese da defesa de que teria direito a eventual crédito, por serviços extras realizados, não resistiu à análise, por amostragem, de um único item da Planilha Orçamentária, onde se observou evidente superestimativa na quantificação do elemento “**Perfilado Perfurado**”.

⁹² Tubulações/dutos próprios para suspensão e alimentação de circuitos e equipamentos de iluminação e passagem de fios e cabos elétricos, telefônicos, dados ou outros em construções industriais e comerciais (http://www.bazar339.com.br/exibe_produto.asp?cod_produto=1436&area=Perfilado%20Perfurado%2038x38%20Refor%20E7ado) – Consultado em 03/05/2018.

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



518. O novo apontamento técnico, materializado nas plantas encartadas no Relatório Técnico de Defesa⁹³, com detalhada descrição do material aplicado, representa solução diametralmente oposta à pretendida pela defesa, que somente em relação ao referido item **13.29** postulava o reconhecimento de crédito no valor de **R\$ 35.818,20**, quando na verdade o que se tem constatado, de modo verossímil, é ocorrência de dano ao Erário no montante de **R\$ 71.146,88**.

519. Portanto, se o dano ao Erário no valor de **R\$ 41.394,38**, tal como levantado pela Equipe Técnica, passou a constituir fato incontroverso, na medida em que foi reconhecido pela própria defendant, por outro lado o vindicado direito à compensação não existe, porque não se pode afirmar que as partes contratantes sejam, ao mesmo tempo, credores e devedores um do outro.

520. A bem da verdade, uma vez que, em razão da análise de um único item, dentre os 29 apresentados pela defesa às páginas 43 a 45 do documento digital 101221/2016, foi possível constatar o significativo superfaturamento no pagamento de fornecimento e instalação de “**Perfilado Perfurado**”, assim como, em razão de já se encontrar encerrada a fase instrutória desta **RNE**, entendo como melhor alternativa, inclusive para que não haja solução de continuidade no julgamento deste processo, o envio de cópia da defesa apresentada pela empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.** e do Relatório Técnico de Defesa à **Secex-Obras**, para que se dê prosseguimento aos levantamentos necessários, de modo a averiguar a extensão dos danos ao Erário relacionados aos 29 itens indicados pela defendant.

521. Desse modo, o titular da referida Unidade Técnica, acaso entenda necessário, poderá propor novo procedimento, onde serão observadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, não somente para imposição de condenação para devolução do eventual montante de **R\$ 71.146,88**, como de outros valores porventura apurados.

⁹³ Doc. digital 182824/2016 – págs. 215 e 216.
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



522. Em face do exposto, entendo incontroverso o pagamento por serviços não executados e tenho como **PROCEDENTES** os apontamentos de superfaturamento em relação aos itens **13.33** (Quadro de Sobrepor Trifásico – R\$ 2.059,20), **13.14, 13.15, 13.16** (Disjuntores - R\$ 15.685,10), **13.26** (Lâmpada Fluorescente 40w - R\$ 1.880,20), **13.34** (Reatores - R\$ 6.585,80), **13.27** (Luminária de Sobrepor com 2 Lâmpadas - R\$ 9.681,00) **13.46** (Poste de Aço Cônico – R\$ 1.879,20), **13.43** (Suporte para 2 Lâmpadas - R\$ 300,62), **13.42** (Luminária Tipo Pétala - R\$ 1.350,16), **13.44** (Lâmpada de Vapor Mercúrio - R\$ 630,70), **13.45** (Reator para Lâmpada de Mercúrio - R\$ 1.241,24), todos relacionados à Planilha Orçamentária que integra o Instrumento Contratual ora fiscalizado, perfazendo o montante de **R\$ 41.293,22**, a ser restituído aos cofres públicos, com os acréscimos necessários.

3.1.2.1.26. ETAPA DO SISTEMA DE ILUMINAÇÃO DE EMERGÊNCIA (item 2.3.2.36 do Relatório Técnico Preliminar)

523. A etapa em destaque é composta pelos itens **14.1.1 a 14.10.2** da Planilha Orçamentária, no valor orçado de **R\$ 1.531.540,28** e que já estaria executada em **70%**, conforme relatório da 8ª medição, de 20/01/2015. Entretanto, após realização de inspeção *in loco*, a Equipe de Auditoria não constatou a realização de qualquer parcela desse serviço ou fornecimento de material, o que resultaria em lesão aos cofres públicos no significativo montante de **R\$ 1.386.673,56**.

524. Instada a pronunciar-se, a Contratada argumentou que a não realização dos serviços decorreu do seu afastamento unilateral do canteiro de obras e que o pagamento antecipado foi necessário, para encomenda dos equipamentos, que não seriam facilmente encontrados no mercado, além de necessitar de fabricação sob medida, de modo a atender as especificações da obra do estacionamento do Teatro da ALMT.

525. Não obstante os argumentos da defendant, a verdade que emerge dos autos é o efetivo pagamento antecipado por serviços que não foram realizados, em evidente



afronta às disposições contidas nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64 e 66 da Lei 8.666/83, como bem salientado pelo corpo técnico por ocasião da análise da defesa.

526. Em relação à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, não bastasse o disposto no artigo 66⁹⁴, destaco ainda a previsão contida no seu artigo 65⁹⁵, II, “c”, que expressamente veda a realização de acordo tendente a permitir “antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço”.

527. Não menos incisivo é o teor do inciso III, do § 2º do referido artigo 63⁹⁶, da Lei 4.320/64, que exige para liquidação da despesa “os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço”.

528. Portanto, tenho que o cenário retrata situação de absoluta ilegalidade, em razão de antecipação de pagamento por serviços que não foram executados. Ademais, a Contratada não apresentou um único documento capaz de comprovar a aquisição ou encomenda do grupo gerador⁹⁷ e respectivos acessórios, de modo a conferir boa-fé à sua assertiva quanto às peculiaridades que envolveriam essa etapa da obra, o que poderia lhe conferir eventual direito à compensação, à luz do preceito maior de direito que veda o enriquecimento sem causa da Administração.

⁹⁴ Art. 66. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou parcial.

⁹⁵ Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
[...]

II- por acordo das partes:

[...]

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;

⁹⁶ 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.

[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

[...]

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

⁹⁷ O principais equipamentos dessa etapa da obra são: a) “GRUPO GERADOR CARENADO SILENCIADO 85dB – 563KVA 220/127V-60Hz, COM QUADRO DE COMANDO E TRANSFERÊNCIA AUTOMÁTICA E TANQUE DE 360 LITROS”, orçado em R\$ 1.115.056,80; b) “QUADRO DE REVERSÃO E PARALELISMO”, orçado em R\$ 234.748,80.
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



529. Assim, reconheço a **PROCEDÊNCIA** do apontamento concernente ao pagamento antecipado de **70%** por material que não foi entregue e serviços que não foram executados, referente a etapa “**Sistema de Iluminação de Emergência**”, o que resulta na condenação à restituição ao Erário de **R\$ 1.386.673,56**, consoante comando a ser estabelecido na parte dispositiva deste voto.

3.1.2.1.27. ETAPA DE PINTURA (item 2.3.2.37 do Relatório Técnico Preliminar)

ITEM 18.1 - FUNDO SELADOR ACRÍLICO, UMA DEMÃO

ITEM 18.3 – PINTURA LATEX ACRÍLICA, DUAS DEMÃOS

ITENS 18.2 E 18.6 - EMASSAMENTO COM MASSA PVA, DUAS DEMAOS

ITEM 18.4 - PINTURA ACRÍLICA EM PISO CIMENTADO, TRÊS DEMÃOS

ITEM 18.5 – PINTURA ACRÍLICA DE FAIXAS DE DEMARCAÇÃO EM QUADRA POLIESPORTIVA, 5CM DE LARGURA

ITEM 18.7 - PINTURA PVA 2 DEMÃOS INCLUSO LÍQUIDO PARA BRILHO NA ÚLTIMA DEMÃO

530. A etapa de “**pintura**” compreende os itens **18.1** a **18.8** da Planilha Orçamentária, totalizando o valor de **R\$ 846.633,41**. Segundo as anotações constantes da retrocitada 8ª medição, 90% do serviços ora pactuados teriam sido executados, o que resultou na despesa de **R\$ 761.970,07**. Contudo, assim como ocorrera em situações antecedentes, a **Secex-Obras** não detectou a realização integral dos serviços que teriam sido liquidados e pagos antecipadamente.

531. Os itens 18.1 e 18.3 são referentes à aplicação de “fundo selador acrílico” e “pintura látex acrílica”, respectivamente, com previsão de execução sobre uma área de 13.585,14m². No entanto, por meio de levantamento *in loco*, com a meticulosa descrição de cada área onde os serviços foram realizados⁹⁸, a Equipe de Auditoria calculou a área de apenas 1.734,73m².

⁹⁸ Doc. digital 182824, págs. 220 a 224.
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



532. Desse modo, considerando o preço unitário de **R\$2,83/m²** para o serviço do item **18.1** e de **R\$ 8,60** para o do item **18.3**, concluiu-se que o valor efetivamente executado teve o custo de **R\$ 19.827,97** (R\$ 4.909,29 + R\$14.918,68).

533. No tocante aos itens 18.2 e 18.6, que tratam dos serviços de “emassamento com massa PVA em duas demãos”, a previsão contratual era para aplicação em áreas que somariam **39.265,14m²**. Porém, após análise em todo local da obra, a Equipe de Auditoria averiguou que a textura e o aspecto visual do acabamento nas superfícies que foram pintadas eram compatíveis tão somente com a aplicação de selador e tinta acrílica diretamente sobre o reboco. Logo, não houve a execução dos serviços previstos nestes tópicos da Planilha Orçamentária.

534. Quanto aos itens 18.4 e 18.5, estabelecem pintura acrílica em piso cimentado em três demãos prevista para uma área de 4.862,40m² e pintura de faixa de demarcação em um comprimento total de 3.564,00m, nessa ordem. No entanto, também em decorrência de exame *in loco*, constatou-se a execução deste segundo serviço diretamente sobre o piso de concreto, o que significa a não realização de pintura, em tríplice camada, sobre as demais áreas pavimentadas em cimento, como avençado entre as partes contratantes.

535. O Item 18.7 da Planilha Orçamentária se refere à pintura PVA, em duas demãos, prevista para uma área de **25.680,00m²**. Entretanto, a Equipe Técnica especificou que, nos locais onde se constatou a execução do serviço de pintura, o tipo de tinta utilizada foi “látex acrílica”, não sendo verificada, em qualquer fração, a aplicação de material à base PVA. Desse modo, este item não teria sido realizado em qualquer percentual.

536. Neste agrupamento de irregularidades, a última se refere ao **item 18.8**, cujo objeto é a realização de pintura com tinta texturizada acrílica em área de **525m²**. Tem-se, uma vez mais, serviço que não teria sido executado em qualquer proporção pela Contratada, segundo informação colhida em razão de vistoria no local da obra e posteriormente lançada no Relatório Preliminar de Auditoria.



537. Assim, concluiu-se que foi pago pelos itens da Planilha Orçamentária relativas à etapa “**Pintura**”, o montante de **R\$ 761.970,07** (90%), apesar de constatada a execução de serviços equivalentes ao valor de **R\$ 42.993,97**, gerando dano ao Erário de **R\$ 718.976,10**.

538. A empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, na oportunidade que lhe foi facultada para apresentar defesa, não se contrapôs aos fatos ora delineados pela Equipe Técnica, pelo que os tenho como incontroversos.

539. Os serviços efetivamente executados, foram assim resumidos pela **Secex-Obras**:

ITEM	DESCRÍÇÃO DO SERVIÇO	VALOR EXECUTADO (R\$)
18.1	FUNDO SELADOR ACRÍLICO, UMA DEMÃO	4.909,29
18.3	PINTURA LÁTEX ACRÍLICA, DUAS DEMÃOS	14.918,68
18.2/18.6	EMASSAMENTO COM MASSA PVA, DUAS DEMÃOS	0,00
18.4	PINTURA ACRÍLICA EM PISO CIMENTADO	0,00
18.5	PINTURA ACRÍLICA DE FAIXAS DE DEMARCAÇÃO EM QUADRA POLIESPORTIVA, 5CM DE LARGURA	23.166,00
18.7	PINTURA PVA 2 DEMÃOS INCLUSO LIQUIDO PARA BRILHO NA ULTIMA DEMÃO	0,00
18.8	PINTURA COM TINTA TEXTURIZADA ACRÍLICA	0,00
TOTAL		42.993,97

540. Não obstante a clareza do referido quadro, o inconformismo da defendant se restringiu à alegação de que se tratam de serviços de acabamento da obra e que seriam executados, acaso não tivesse ocorrido o seu afastamento do canteiro de obras.

541. Trata-se, à evidência, de argumentação que não descaracteriza a ilicitude dos pagamentos realizados, pois a medição e liquidação de despesas devem ter como suporte a entrega de material ou a prestação efetiva do serviço, conforme axiomas contidos nas Leis 4.320/64 e 8.666/93 e por mim já cotejados linhas atrás. Ademais,



enfatizo que a Contratada recebeu como se tivesse cumprido **90%** da obrigação contratual, quando na verdade foram apenas **5,07%**. Daí que não vejo perspectiva da complementação dos serviços pendentes, ainda que permanecesse por mais tempo no canteiro de obras.

542. De igual modo não merece acolhida a pretensão da defendant de ver acrescentado ao quantitativo de serviços realizados pinturas de linhas horizontais preta e amarela, em todo perímetro do estacionamento. A uma, porque sequer especificou um valor passível de compensação. A duas, porque a Equipe de Auditoria esclareceu que na quantificação da área pintada apenas não distinguiu as cores das tintas (branca, amarela ou preta), mas considerou em seus cálculos a área total pintada, independente da cor aplicada, haja vista não haver essa previsão para fins de composição do item.

543. Dessa forma, tenho como **PROCEDENTES** os apontamentos relativos à etapa “**pintura**”, para o fim de condenar os responsáveis, na forma a ser adiante especificada, a restituírem aos cofres públicos o montante de **R\$ 718.976,10**, relativos ao pagamento antecipado por serviços que não foram executados.

3.1.2.1.28. ETAPA DE SERVIÇOS COMPLEMENTARES (item 2.3.2.38 do Relatório Técnico Preliminar)

ITEM 20.1 – CORRIMÃO EM TUBO DE AÇO GALVANIZADO 1 ¼” COM BRAÇADEIRA;
ITEM 20.2 – GUARDA-CORPO COM CORRIMÃO EM FERRO BARRA CHATA 3/16”;
ITEM 20.3 – CORRIMÃO EM TUBO DE AÇO GALVANIZADO 2 ½” COM BRAÇADEIRA;
ITEM 20.4 – ESCADARIA DE ACESSO AO SUBSOLO 3PAV;
ITEM 20.5 – TERRA VEGETAL M3 61,13;
ITEM 20.6 – PLANTIO DE GRAMA ESMERALDA EM ROLO;
ITEM 20.7 – SISTEMA DE VENTILAÇÃO DO SUBSOLO EM AÇO;
ITEM 20.8 – MURO DE CONTENÇÃO DO TALUDO GRAMADO;
ITEM 20.9 – PASSARELA DE ACESSO DE SERVIÇO E CARGA AO TEATRO EM ESTRUTURA METÁLICA.



544. O conjunto de itens acima elencados e que passo a examinar integram a etapa **“serviços complementares”**, orçados no valor de **R\$ 887.558,72** e cuja execução teria alcançado 85% da previsão contratual, conforme atestado pela documentação constante da 8^a medição, sem que tenha sido possível visualizar, segundo a Equipe de Auditoria, o detalhamento dos serviços efetivamente realizados. No entanto, em continuidade à inspeção no local da obra, foram elaborados levantamentos, de modo a verificar a compatibilidade dos trabalhos realizados com os pagamentos efetuados em relação a cada item da Planilha Orçamentária.

545. Relativamente aos itens 20.1, 20.2 e 20.3, o primeiro e o terceiro se referem a serviços de corrimão e o segundo à confecção de guarda-corpo com corrimão. Segundo a Equipe de Auditoria, foram executados guarda-corpos na periferia do Pavimento Térreo, incluindo as plataformas de acesso e de carga, nas rampas de veículos situadas entre o Primeiro e o Segundo Subsolo, no acesso a escadaria pelo Primeiro Subsolo e na própria escadaria de concreto situada entre o Primeiro e o Segundo Subsolo, sendo também considerada a estrutura metálica na parte central da escadaria como guarda-corpo com corrimão.

546. Desse modo, não teriam sido executados os corrimões previstos nos itens **20.1** e **20.3**, enquanto os serviços alusivos ao tópico **20.2** corresponderam a **424,70m**, ao custo de **R\$ 361,68/m**, representando o valor de **R\$ 153.605,50** ($424,70 \times 361,68$).

547. O item 20.4 estipulou serviços referentes à execução de escadaria de acesso entre o Primeiro e Segundo Subsolo, as quais teriam sido regularmente executadas, ao custo de R\$ 128.434,33.

548. Quanto aos itens 20.5 e 20.6, referem-se ao fornecimento de terra vegetal e ao plantio de grama esmeralda em rolo, serviço também considerado executados na integralidade, resultando nos pagamentos de R\$ 3.645,89 e R\$ 26.266,23, respectivamente.



549. Em relação ao item **20.7** da Planilha Orçamentária, que trata do “sistema de ventilação para o Segundo Subsolo”, não foi constatado, quando do exame *in loco*, a existência desse equipamento devidamente instalado, mas tão somente de um exaustor e chapas de aço armazenadas junto a outros diversos mobiliários, o que não serviria para justificar a execução do serviço em questão, segundo posicionamento da Equipe Técnica.

550. O item 20.8 se reporta à execução de muro de contenção do talude gramado, que teria sido executado na parte lateral do estacionamento entre o Segundo Subsolo e o Teatro, o que justificaria o pagamento de **R\$ 50.025,00** como parte da etapa “**serviços complementares**”.

551. No que tange à passarela de acesso de serviço e carga ao teatro em estrutura metálica, constante do item 20.9, a Equipe de Auditoria constatou no local que ela foi executada com lajes pré-moldadas e quantificada quando da análise da etapa estrutural (**Item 2.3.2.12** do relatório preliminar). Logo, não haveria que se falar em pagamento pela aquisição de uma peça metálica.

552. Em conclusão à análise das despesas relacionadas à etapa “**serviços complementares**”, a **Secex-Obras** destacou que embora efetuado o pagamento de **R\$ 754.424,91**, foram constatados serviços executados no montante equivalente a **R\$ 361.976,95**, o que implicaria em dano ao Erário de **R\$ 392.447,96**.

553. A Contratada, em sua defesa, ponderou, novamente, que acerca dos itens 20.1, 20.2 e 20.3 da Planilha Orçamentária, que se referem à execução de corrimão e guarda-corpo, que eventual descompasso entre o que foi contratado e executado seria passível de compensação, por corresponderem à etapa de acabamento e finalização da obra.

554. No que tange ao item **20.9**, destacou o fato da própria Equipe de Auditoria ter constatado que sistema de ventilação se encontrava no canteiro de obras, argumentado que somente não foi instalado por ter sido dele afastada.



555. Por fim, no tocante ao apontamento sobre a substituição da passarela de acesso ao setor de serviço e carga do Teatro de estrutura metálica por lajes pré-moldadas em concreto, aduziu que tal procedimento não acarretou qualquer prejuízo ao Erário.

556. Entendo, assim como exposto pela Equipe Técnica, que as razões de defesa expostas pela Empresa Construtora não merecem acolhida, sobretudo por corroborarem a prática de pagamento antecipado por serviços que não foram executados.

557. Embora eu presuma que o equipamento para sistema de ventilação era destinado à obra contratada, a sua não instalação autoriza a sua exclusão do rol de serviços eventualmente medidos e pagos, por evidente ausente de serventia para o fim a que se destinava. Ademais, o ponto mais relevante, a meu ver, foi a constatação de que o equipamento possui especificações muito inferiores a daquele previsto no projeto e posteriormente orçado, o que certamente o torna imprestável ainda que para utilização.

558. Quanto a mencionada passarela, em nenhum momento se questionou o fato de não ter sido edificada ou ainda a qualidade da executada em lajes de concreto pré-moldado. O que se trouxe à tona foi o fato do seu valor já integrar outra etapa da obra. Daí que se computada novamente nesta fase de “**serviços complementares**”, em substituição a que deveria ser de estrutura metálica, culminaria em evidente pagamento em duplicidade.

559. À vista do exposto, uma vez mais reconhecido pela própria defendant a ocorrência de pagamento por serviços não realizados, tenho como **PROCEDENTES** os apontamentos concernentes aos itens **20.1 a 20.9** da Planilha Orçamentária, reconhecendo como executado referente à etapa construtiva “**Serviços Complementares**” apenas **40,78%** do objeto contratual, o que resultou na ocorrência de superfaturamento no montante de **R\$ 392.447,96**, importância que deverá ser restituído ao Erário, agregada aos demais valores já discriminados ao longo deste voto.



560. Em sua conclusão, quanto ao achado de auditoria denominado de **“Liquidação e Pagamento Irregular da Despesa em Razão de Medição e Pagamento de Serviços em Quantidades Superiores às Efetivamente Executadas, Resultando em Danos ao Erário”**, classificada como irregularidade **“JB03. Despesa_Grave_03**. Pagamentos de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (arts. 62 e 63, § 2º, da Lei 4.320/1964), em face dos argumentos e provas apresentados pela defesa, recalcoulou-se o valor do dano ao erário indicado no Relatório Técnico Preliminar, que passou de **R\$ 19.481.035,26**, para o montante de **R\$ 16.719.137,50**, elaborando quadro detalhado sobre cada pagamento indevido, nos seguintes termos:

Item do Relatório Preliminar	Item da Planilha Orçamentária	Valor do dano apontado (R\$)
3.1.2.1.1	2.6	696.984,63
3.1.2.1.2	3.1	98.627,67
3.1.2.1.3	3.2	89.083,80
3.1.2.1.4	3.3	818.481,84
3.1.2.1.5	4.1	73.846,78
3.1.2.1.6	4.2	54.256,67
3.1.2.1.7	4.5 e 4.9	481.137,00
3.1.2.1.8	4.3 e 4.7	328.658,11
	4.4 e 4.8	81.449,92
3.1.2.1.9	4.6 e 4.10	212.695,11
3.1.2.1.10	5.8	52.102,03
3.1.2.1.11	5.15 e 5.16.6	69.834,55



GABINETE DA CONSELHEIRA INTERINA

Jaqueleine Jacobsen Marques

Telefone: (65) 3613-2980

e-mail: gabjaquelinejacobsen@tce.mt.gov.br

Item do Relatório Preliminar	Item da Planilha Orçamentária	Valor do dano apontado (R\$)
3.1.2.1.12	6.1 7.5	7.442.601,99
3.1.2.1.13	7.1	396.326,34
3.1.2.1.14	7.2 7.3	318.766,76 55.713,69
3.1.2.1.15	7.4	136.669,14
	7.6 e 8.5	161.907,21
3.1.2.1.16	12.3 12.4	11.157,28 270.517,95
3.1.2.1.17	8.3 e 12.1	471.484,80
3.1.2.1.18	8.4 e 8.6	65.023,04
3.1.2.1.19	8.7	347.450,40
3.1.2.1.20	8.9	413.148,97
3.1.2.1.21	8.14 8.15	61.113,60 67.043,88
3.1.2.1.22	8.18	25.080,80
	9.1 9.2	16.191,57 33.439,93
3.1.2.1.23	10.1 10.2 11.1 11.2	31.285,11 85.991,04 40.020,51 336.238,57
3.1.2.1.24	12.5	264.269,09
	13.33	2.059,20
	13.14, 13.15 e 13.16	15.685,10
	13.26	1.880,20
	13.34	6.585,80
	13.27	9.681,00
3.1.2.1.25	13.46 13.43 13.42 13.44 13.45 13.29	1.879,20 300,62 1.350,16 630,70 1.241,24 71.146,88
3.1.2.1.26	Etapa 14: 14.1.1 a 14.10.2	1.386.673,56
3.1.2.1.27	Etapa 18: 18.1 a 18.8	718.976,10
3.1.2.1.28	Etapa 20: 20.1 a 20.9	392.447,96
	TOTAL	16.719.137,50

561. No entanto, em relação o item **13.29** da Planilha Orçamentária, que tratou do fornecimento e instalação de “**Perfilado Faturado**”, com indicação de dano ao Erário no valor de **R\$ 71.146,88**, por ocasião da análise do referido tópico, enfatizei que o montante foi apurado em razão de levantamento, por amostragem, de um único item,
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



entre 29 suscitados pela própria defesa às páginas 43 a 45 do documento digital 101221/2016, para fins de comprovar eventual direito seu à compensação entre que foi efetivamente executado e o liquidado.

562. Por consistir fato novo, haja vista que não foi apontado no Relatório Preliminar de Auditoria, bem como em razão do encerramento da fase instrutória desta **RNE**, entendi como melhor alternativa o envio de cópia da defesa apresentada pela empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.** e do Relatório Técnico de Defesa à **Secex-Obras**, para que possa prosseguir nos levantamentos necessários, uma vez que existem outros **28** itens indicados pela defendant, com a possibilidade de ocorrência de outras hipóteses de superfaturamento.

563. Assim, o dano ao Erário relacionado, de **R\$ 71.146,88**, decorrente do item **13.29** da Planilha Orçamentária e os a ele correlatos, deverão ser fiscalizados em procedimento próprio, no qual serão observadas as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

564. Posto isso, fixo em **R\$ 16.647.990,62** (R\$ 16.719.137,50 – R\$ 71.146,88) o valor total do dano ao Erário apurado por meio desta **RNE**, decorrente de liquidações e pagamentos irregulares de despesas vinculadas à execução do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, cujo objeto é a construção do estacionamento anexo ao Teatro da ALMT.

565. Uma vez caracterizada, de modo irrefutável, a ocorrência de significativos danos ao Erário, passo a analisar as **responsabilidades imputadas** à pessoa jurídica de direito privado e aos agentes públicos nesta Representação, com exame das respectivas condutas no contexto fático ora retratado.

566. Conforme minuciosamente demonstrado, a irregularidade em comento ocasionou expressivo prejuízo aos cofres públicos do Estado de Mato Grosso, os quais devem ser devidamente reparados pela empresa contratada e pelos agentes públicos que deram causa à lesão ao patrimônio estatal.



567. Inicialmente, destaco que, no âmbito constitucional, o artigo 71 e seus incisos II e VIII, da CF/88, aplicável tanto ao âmbito federal quanto estadual (artigo 75, da CF/88), estabelecem o **dever dos Tribunais de Contas** em julgar e punir **os administradores e demais responsáveis que derem causa** a irregularidades que resultarem em **dano ao erário**, inclusive em caso de ilegalidade de despesa, hipótese concernente ao caso concreto em exame:

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

[...]

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

[...]

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

568. No mesmo sentido, dispõe o artigo 47, incisos II e VIII, da Constituição do Estado de Mato Grosso:

Art. 47 O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

[...]

II - **julgar as contas dos administradores e demais responsáveis** por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Pública direta e indireta e as contas daqueles **que derem causa** a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

[...]

IX - **aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multas proporcionais ao vulto do dano causado ao erário;**

[...]

569. Desse modo, tais dispositivos constitucionais impõe um **poder-dever de fiscalização e julgamento**, aos Tribunais de Contas, seja por culpa ou por dolo do agente, independentemente da natureza jurídica do causador do dano (entidade



privada, agente público ou terceiro privado) ou de sua participação, direta ou indireta, no prejuízo (agente delegante ou delegado).

570. No intuito de conceder maior efetividade a esse poder-dever, tanto a CF/88, quanto a Constituição Estadual, conferem **eficácia de título executivo extrajudicial** à decisão que resultar imputação de débito por dano ao erário (artigos 71, §3º, da CF/88, c/c artigo 47, §3º, da Constituição Estadual).

571. Da mesma forma, estabelece o **artigo 1º, §3º, da Lei Orgânica** deste Tribunal.

572. A importância que o legislador constituinte atribuiu à proteção do patrimônio público foi tamanha, que além de afastar a prescrição para as ações de ressarcimento por prejuízo ao erário, **garantiu o direito de regresso não só por dolo, mas também em caso de culpa do agente público que, por causar prejuízos a terceiros, acarretar a condenação do Poder Público a indenizar o dano** (artigo 37, §§ 5º e 6º, da CF/88).

573. Dessa ilação, obviamente não se pode concluir que, se o agente público causar prejuízos ao patrimônio público, só poderia ser responsabilizado em caso de dolo.

574. Tal conclusão, além de fugir da lógica do razoável, violaria os princípios da **supremacia do interesse público sobre o particular** e o da **indisponibilidade dos bens e interesses públicos**.

575. Como é cediço, os agentes públicos e privados, que administram ou executam obras ou serviços públicos, não são os reais titulares do patrimônio público, pois este **pertence ao povo** (artigo 1º, parágrafo único, da CF/88, c/c o **princípio da impensoalidade**, constante do *caput* do artigo 37, também da Constituição da República).

576. Ademais, é pacífico o entendimento jurisprudencial de que os Tribunais de Contas têm competência para processar e julgar as contas não só de agentes públicos, mas também de **pessoas jurídicas de direito privado** que tenham percebido dinheiro público.



577. Nesse sentido, colaciono ementas de julgado do Supremo Tribunal Federal:

Ementa: 1. **O Tribunal de Contas tem atribuição fiscalizadora acerca de verbas recebidas do Poder Público, sejam públicas ou privadas (MS nº 21.644/DF), máxime porquanto implícito ao sistema constitucional a aferição da escorreita aplicação de recursos oriundos da União, mercê da interpretação extensiva do inciso II do art. 71 da Lei Fundamental.** 2. O art. 71, inciso II, da CRFB/88 eclipsa no seu âmago a fiscalização da Administração Pública e das entidades privadas. 3. É cediço na doutrina pátria que “o alcance do inciso [II do art. 71] é vasto, de forma a alcançar todos os que detenham, de alguma forma, dinheiro público, sem seu sentido amplo. Não há exceção e a interpretação deve ser a mais abrangente possível, diante do princípio republicano, (...). (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro . 3^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 564). 4. O Decreto nº 200/67, dispõe de há muito que “**quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.**”. 5. **O Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de sua atuação secundum constitutionem, atua com fundamento infraconstitucional, previsto no art. 8º da Lei Orgânica desse órgão fiscalizatório.** 6. As instâncias judicial e administrativa não se confundem, razão pela qual a fiscalização do TCU não inibe a propositura da ação civil pública, tanto mais que, consoante informações prestadas pela autoridade coatora, “na hipótese de ser condenada ao final do processo judicial, bastaria à Impetrante a apresentação dos documentos comprobatórios da quitação do débito na esfera administrativa ou vice-versa.”. Assim, não ocorreria duplo ressarcimento em favor da União pelo mesmo fato. 7. Denegação da segurança, sem resolução do mérito, diante da falta de apresentação, nesta ação, de fundamento capaz de afastar a exigibilidade do título constituído pelo TCU em face da Impetrante, ficando ressalvado, ex vi do art. 19 da Lei nº 12.016, o direito de propositura de ação própria, ou mesmo de eventual oposição na execução fiscal ou na ação civil pública para o afastamento da responsabilidade da Impetrante.

(MS 26969, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 18/11/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 11-12-2014 PUBLIC 12-12-2014)

A competência do Tribunal de Contas da União para julgar contas abrange todos quantos derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, devendo ser aplicadas aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, lei que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado aos cofres públicos (art. 71, II, da CB/1988 e art. 5º, II e VIII, da Lei 8.443/1992). A tomada de contas especial não consubstancia procedimento administrativo disciplinar. Tem por escopo a defesa da coisa pública, buscando o ressarcimento do dano causado ao erário. Precedente (MS 24.961, rel. min. Carlos Velloso, DJ de 4-3-2005).
[MS 25.880, rel. min. Eros Grau, j. 7-2-2007, P, DJ de 16-3-2007.]

578. Destaco também o teor do artigo 195, *caput*, do RITCE-MT:



Art. 195. Nas hipóteses dos incisos II, III e IV, do artigo anterior, a responsabilidade será pessoal, podendo, para fins de resarcimento de valores ao erário, ser declarada a responsabilidade solidária do terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado. (Nova redação do caput do artigo 195 dada pela Resolução Normativa nº 32/2012)

579. Pois bem. Quanto à contratada, a empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, beneficiária direta dos pagamentos realizados com superfaturamento, em inúmeras ocasiões, conforme acima explanado, assumiu que recebeu antecipadamente por serviços parcialmente executados ou, o que é pior, por outros sequer realizados.

580. Embora atuando na área da engenharia, não apresentou cálculos ou argumentos técnicos para se contrapor aos levantamentos realizados pela **Secex-Obras**.

581. Como os demais corresponsáveis, apegou-se prioritariamente à tese de que o regime de empreitada por preço global, previsto no Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, lhe asseguraria o direito a receber pelas etapas concluídas da obra, segundo o disposto no cronograma físico-financeiro, sem possibilidade de verificação dos itens orçados, inerentes a cada uma delas.

582. Contudo, como já analisado em tópico anterior, trata-se de entendimento manifestamente equivocado, pois, como também sustentando pelo Ministério Público de Contas, é esclarecedora a decisão do Tribunal de Contas da União:

O fato de se tratar de contratação por preço global não assegura a nenhum contratado o direito de receber por produto não utilizado. (Acórdão 363/2007 – TCU – Plenário – trecho do voto). Acórdão 1977/2013. Grifado].



583. Nesse sentido, quanto à definição de empreitada por preço global, Flávio Amaral Garcia esclarece:

Tem-se *empreitada por preço global*, segundo a definição constante do art. 6º, VIII, “a”, da Lei 8.666/93, quando a execução da obra ou do serviço ocorre por preço certo e total. A empreitada por preço global é o regime de execução adequado para as situações nas quais o contratante tem condições de definir previamente todas as quantidades dos itens e insumos necessários à execução da obra.

Com a definição clara e precisa do objeto e dos encargos que serão atribuídos ao empreiteiro torna-se viável ao contratado elaborar preço certo e total para a execução da obra em sua integralidade. Há, pois, direta correlação entre a possibilidade de prévia quantificação dos itens que integram a obra e sua forma de remuneração, como previsto no próprio art. 47 da Lei 8.666/93.

A empreitada por preço global tem, portanto, como pressuposto o conhecimento pleno do objeto pelo ente contratante, permitindo aos licitantes identificar todos os elementos técnicos e informações necessários e indispensáveis à composição e formação do seu preço.

Um aspecto importante a destacar é o fato de que, por ser a empreitada por preço global, a especificação dos preços unitários não se torna dispensável, ou seja, ainda que a remuneração seja por preço certo e determinado, a fiscalização e a medição das etapas da obra mesmo assim são igualmente necessárias e importantes.

[GARCIA, Flávio Amaral. **Licitações e contratos administrativos**: casos e polêmicas. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2018; p. 118. Grifado]

584. Conforme asseverou o Ministério Público de Contas, importa registrar que a defesa dos responsáveis possui entendimento equivocado sobre o apontamento em questão, eis que independentemente do regime de execução adotado pela Administração, não há embasamento legal que permita o pagamento por serviços que não foram executados (superfaturamento por inexecução).

585. O Parecer Ministerial destacou, ainda, que embora o pagamento ocorra após a conclusão de cada etapa da obra, conforme pré estipulado no cronograma físico-financeiro, a escolha pelo regime de execução não pode servir para acobertar a inexecução do contrato sob o fundamento equivocado de que a empreitada por preço global não se atém às unidades que a compõem e sim a conclusão da etapa.

586. De acordo com o Ministério Público de Contas, agrava a situação o fato de que a empreitada por preço global exige para sua escolha projeto básico precisamente

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



definido e detalhado, o qual possibilitaria que os pagamentos fossem realizados somente pelo cumprimento da etapa. Ocorre que este não foi o caso da Concorrência 04/2013/ALMT, o que pode ser plenamente demonstrado inclusive no parecer técnico elaborado em 28 de setembro de 2015, pela Senhora Drieli Azeredo Ribas, a pedido da própria Assembleia Legislativa na gestão de 2015 que, apesar de opinar pela liberação do estacionamento para uso, destacou graves deficiências no projeto básico, como ausência de composição, duplicidade de serviços e serviços superdimensionados incompatíveis com a dimensão da obra, entre outros, bem como a ausência de projetos complementares.

587. Coaduno, também, com o Parecer Ministerial, ao asseverar que o Tribunal de Contas da União aprofundou os estudos sobre a empreitada por preço global no Acórdão 1977/2013, o qual se posicionou de forma clara e inequívoca quanto à inadmissibilidade de pagamento à contratada em decorrência da não execução de serviços:

91. Caso a Administração Pública identifique quantitativos superestimados, ela deve proceder, de ofício, (e em observância aos princípios da economicidade, moralidade e probidade administrativas) à alteração contratual para reduzir os quantitativos inadequados, ajustando o montante total ao valor real.

92. Essas regras decorrem do fato de que, se a medição for feita por etapas (e não por quantidades unitárias), haverá por consequência uma assimetria de informações entre o contratado e a Administração Pública. Afinal, o fiscal, já que mede por etapas, não estará medindo as quantidades (não terá com saber, portanto, quanto foi executado exatamente), mas o particular sabe o quanto ele executa qualquer que seja o regime. O Tribunal já se pronunciou a respeito de situação de quantitativos superestimados: O fato de se tratar de contratação por preço global não assegura a nenhum contratado o direito de receber por produto não utilizado. (Acórdão 363/2007 – TCU – Plenário – trecho do voto).

93. Ademais, quantitativo superestimado é um dos fatores causadores do superfaturamento de obras públicas, de modo que permiti-lo pode configurar ato de improbidade administrativa, nos termos dos artigos 10 e 11 da Lei 8429/92 (lei de improbidade administrativa). Tal conduta também pode ser enquadrada como crime, conforme o art. 96, incisos IV e V do Estatuto das Licitações.

588. De acordo com o Ministério Público de Contas, muito embora uma das características da empreitada por preço global seja, em regra, a inadmissibilidade da propositura de termo aditivo, eis que o projeto básico deverá ser preciso em seus quantitativos e serviços e que eventuais pequenas variações dos quantitativos ficariam
C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



na álea ordinária da empresa contratada, representando um ônus ou bônus, é inadmissível permitir que erros ou omissões relevantes sejam considerados também como álea ordinária.

589. Assim, o *Parquet* de Contas asseverou que, ao se constatar quantitativos superestimados, é dever da Administração (não se mostrando como uma faculdade) proceder à alteração contratual, com vistas a afastar pagamentos por serviços não executados. Aliás, também trata-se de dever do contratado pleitear sua alteração, a fim de que não incorra em condutas ilícitas.

590. Conforme destacado no Parecer Ministerial, em qualquer contrato realizado com a Administração Pública, somente a efetiva realização do serviço autoriza seu pagamento à empresa contratada, tal qual prescreve o procedimento de medição dos serviços previstos no **item 7.0 do contrato em exame**:

7.0 DA MEDIÇÃO DOS SERVIÇOS

7.1 As medições serão efetuadas de acordo com o estabelecido no cronograma físico-financeiro aprovado **onde serão computados em cada uma, os serviços efetivamente realizados no período**, de acordo com os procedimentos e critérios de medição utilizados pela Comissão de Fiscalização da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso. [grifado]

591. Desse modo, o Ministério Público de Contas ressaltou que as alegações apresentadas pela defesa reforçam a prática adotada em todo o decorrer deste contrato, que é de se primar pelo pagamento definido no cronograma físico-financeiro em detrimento de sua efetiva execução.

592. Assim, o *Parquet* de Contas destacou que, nos casos de comprovado dano ao erário decorrente de superfaturamento pela não execução de serviços contratados, inexiste metodologia diversa a ser aplicada pela fiscalização que não seja a aferição dos serviços que não foram executados ou executados a menor pela empresa contratada.



593. Do mesmo modo, destaco o teor do Informativo de Licitações e Contratos 53/2011-TCU:

O regime de empreitada por preço global é compatível com a realização de medições mensais, para o pagamento de serviços executados. [...] “as medições - que podem até ser mensais - são necessárias para verificar o andamento das etapas previstas da obra ou do serviço **e evitar que haja pagamentos antecipados ou indevidos.**”[grifado]

594. Entendimento diverso seria a institucionalização do **locupletamento ilícito, do enriquecimento sem causa, e da supremacia do interesse particular sobre o privado**, acarretando verdadeira **disponibilidade**, pelo particular e pelos gestores, do patrimônio e do interesse públicos.

595. Conforme demonstrado, a contratada recebeu por serviços não executados, resultando em superfaturamento no valor superior a **R\$ 16.000.000,00**.

596. Conforme já asseverado neste Voto, a Equipe de Auditoria relacionou 28 apontamentos, nos quais foram constatadas despesas irregulares em razão de medição e pagamento de serviços em quantidades superiores às efetivamente executadas.

597. Nesse sentido, o Ministério Público de Contas asseverou que muito embora todos os apontamentos sejam suficientemente graves, a ponto de causar dano ao erário de mais de R\$ 16.000.000,00, chama atenção que a maior parte dos apontamentos se referem a serviços **100% medidos e pagos em sua integralidade, porém sem a contrapartida dos serviços ou a sua realização em percentual mínimo** e, ainda assim, foram objetos de termo aditivo.

598. Ainda, constatou-se a existência de serviços previstos e pagos em duplicidade ou superestimados.

599. Ademais, de acordo com externado pela Equipe de Auditoria, por ocasião da análise de cada item da planilha orçamentária, embora tenha recebido o valor de **R\$ C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt**



696.984,40 pela elaboração do **projeto executivo**, não cumpriu com o pactuado, deixando de conferir ao processo construtivo, custeado com recursos públicos, a imprescindível transparência.

600. Como já acima destaquei, em várias oportunidades a empresa reconheceu, expressamente, que recebeu por serviços previstos em tópicos da Planilha Orçamentária, mas que não foram realizados.

601. Cito a título de exemplo o recebimento em duplicidade pela regularização do piso com argamassa, serviço que não foi executado uma vez sequer, ocasionando dano de **R\$ 471.484,80** (itens 8.3 e 12.1 da Planilha Orçamentária); aplicação de lama asfáltica, no valor de **R\$ 25.080,80** (item 8.18); serviços da etapa alvenaria e vedações no importe de **R\$ 543.166,73** (item 9.1 e seguintes); iluminação de emergência, no importe de **R\$ 1.386.673,56** (14.1.1 a 14.10.2).

602. Assim, ocorreu evidente afronta às disposições contidas nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/64; bem como aos artigos 55, §3º e 73, da Lei 8.666/83, nestes termos:

Lei 4.320/64:

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.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 64. A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

Parágrafo único. A ordem de pagamento só poderá ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade.

Lei 8.666/93:



Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

§ 3º. No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, **segundo o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.**

Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

I - em se tratando de obras e serviços:

a) provisoriamente, pelo responsável por seu acompanhamento e fiscalização, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes em até 15 (quinze) dias da comunicação escrita do contratado;

b) definitivamente, por servidor ou comissão designada pela autoridade competente, mediante termo circunstanciado, assinado pelas partes, após o decurso do prazo de observação, ou vistoria que comprove a adequação do objeto aos termos contratuais, observado o disposto no art. 69 desta Lei;

[...]

§ 1º. Nos casos de aquisição de equipamentos de grande vulto, o recebimento far-se-á mediante termo circunstanciado e, nos demais, mediante recibo.

§ 2º. O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.

603. Além disso, agrava-se mais ainda o fato de existir expressa previsão contratual dispondo que os pagamentos seriam efetuados em relação a serviços “**efetivamente executados**” (item 4.1 do anexo do Edital denominado condições do contrato).

604. Nesse sentido, importante ressaltar que o artigo 65, inciso II, alínea “c”, da Lei 8.666/93, **veda até mesmo a antecipação de pagamento por mero acordo entre as partes** que venha, porventura, a intentar alterar cláusula contratual, nestes termos:

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

[...]

II - por acordo das partes:

[...]

c) quando necessária a modificação da forma de pagamento, por imposição de circunstâncias supervenientes, mantido o valor inicial atualizado, **vedada a antecipação do pagamento, com relação ao cronograma financeiro fixado, sem a correspondente contraprestação de fornecimento de bens ou execução de obra ou serviço;**

605. Portanto, à luz dos apontamentos materializados pela Equipe de Auditoria, nos Relatórios Técnicos Preliminar e de Defesa, tenho como indiscutível a responsabilidade

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



da empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, pois que a sua conduta desidiosa e dolosa resultou no vultoso dano de **R\$ 16.647.990,62**, valor que deverá restituir aos cofres públicos.

606. Além disso, em face da gravidade da conduta e culpabilidade dolosa e de má-fé da mencionada empresa, aliada ao expressivo dano ao erário apurado, entendo por **declarar a inidoneidade** da empresa Tirante Construtora e Consultoria Ltda., **pelo prazo de 5 anos**, para participar de licitações públicas, nos termos do artigo 41 da Lei Complementar 269/2007; artigo 295 da Resolução 14/2007-TCE/MT.

607. Ressalto que o conceito de fraude à licitação, previsto no artigo 41 da Lei Orgânica deste Tribunal, não se limita apenas ao procedimento licitatório, mas também abrange os atos de superfaturamento por quantidade ou inexecução contratual, uma vez que fraudam o objetivo principal da licitação, qual seja, garantir a efetivação da melhor proposta para a Administração Pública, nos termos da lei e do edital, em observância aos princípios da imparcialidade e da supremacia e indisponibilidade do interesse público.

608. Nesse sentido, destaco que o próprio artigo 96, da Lei 8.666/93, prescreve que o superfaturamento, por quantidade ou por inexecução, ou o ato que torne, por qualquer modo, injusta ou mais onerosa a execução do contrato, caracteriza fraude à licitação. Abaixo, transcrevo o conteúdo do mencionado artigo:

Art. 96. **Fraudar, em prejuízo da Fazenda Pública, licitação** instaurada para aquisição ou venda de bens ou mercadorias, ou contrato dela decorrente:
I - elevando arbitrariamente os preços;
II - vendendo, como verdadeira ou perfeita, mercadoria falsificada ou deteriorada;
III - entregando uma mercadoria por outra;
IV - alterando substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;
V - tornando, por qualquer modo, injustamente, mais onerosa a proposta ou a execução do contrato. [Grifado]



609. Em que pese o *caput* do citado artigo se referir à licitação para aquisição de venda de bens ou mercadorias, obviamente também será considerado fraude à licitação, o superfaturamento de serviços concernentes às obras públicas. Para corroborar tal entendimento, colaciono julgado do Supremo Tribunal Federal:

DENÚNCIA – COMPLETITUDE. Propiciando a denúncia elementos capazes de viabilizar a defesa, descabe tomá-la como inepta. LICITAÇÃO – CONTRATO – MAJORAÇÃO SUBSTANCIAL DO PREÇO. A majoração substancial do preço, fora do figurino previsto na Lei nº 8.666/93, **pouco importando o envolvimento, na espécie, de serviços e não de venda de mercadorias, configura, em tese, o tipo penal – artigos 92 e 96 da citada Lei.** (STF, HC 102063 / ES, Primeira Turma, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJe de 01-12-2010). [Grifado]

610. Em relação **aos fiscais do contrato**, senhores **Adilson Pinheiro da Silva** (Presidente da Comissão), **Mário Kazuo Iwasse** e **Valdenir Rodrigues Benedito** (membros), a Equipe de Auditoria imputou-lhes a prática de irregularidades previstas na Resolução 02/2015 deste Tribunal e classificadas como “**HB 15 – Contrato Grave**” e “**JB 03 – Despesa Grave**”.

611. A primeira, já enfrentada neste Voto, versa sobre a ineficiência e falha na fiscalização da execução contratual, enquanto que a segunda trata da liquidação e pagamento irregular de despesas em razão de medição e pagamento de serviços em quantidades superiores às efetivamente executadas, resultando nos já referidos danos ao erário.

612. Embora tenham sido designados para atuarem como fiscais da execução do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, na forma prevista no artigo 67 da Lei 8.666/93, ao se defenderem, não impugnaram qualquer dos levantamentos realizados pela **Secex-Obras**. Alegaram, basicamente, que observaram, no exercício de suas atribuições, o regime de execução contratual, qual seja, empreitada por preço global.

613. Assim, aduziram que mediam a evolução da obra, pautando o trabalho de fiscalização no cronograma físico-financeiro, não se apegando a “minúcias da obra”



(sic).⁹⁹ Logo, a contratada não era remunerada pela simples execução parcial de um item, mas sim pela conclusão de determinada etapa de trabalho, tais como limpeza, escavação, etc.

614. As razões suscitadas pelos ora defendantes, quanto ao regime de execução contratual, também já foram exaustivamente debatidas ao longo deste Voto.

615. Assim como não é lícito ao particular receber por produtos que não foram utilizados ou serviços que não foram executados, também não se pode tolerar da fiscalização da obra comportamento omisso ou negligente, de modo a permitir que pagamentos indevidos ocorram.

616. Para elucidar, transcrevo novamente o teor do artigo 63, §2º, inciso III, da Lei 4.320/64, c/c o artigo 67, §1º, da Lei 8.666/93:

Art. 63. [...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

[...]

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Art. 67. [...]

§ 1º O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, **determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.**

617. A importância da atuação do fiscal do contrato, na gestão do interesse público, é bem elucidada pela doutrina de Marçal Justen Filho:

O regime de Direito Administrativo atribui à Administração o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato (art. 58, III). Compete à Administração designar um agente seu para acompanhar diretamente a atividade de outro contratante. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a fiscalização pela Administração não é mera faculdade assegurada a ela. Trata-se de um dever, a ser exercitado para melhor realizar os interesses fundamentais. Parte-se do pressuposto, inclusive, de que a fiscalização induz o contratado a executar de modo mais perfeito os deveres a ele impostos.



[JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 3 ed. São Paulo: Dialética]

618. Assim, no regime de execução por preço global, o fiscal do contrato responderá quando “se tratar de distorções relevantes que puderem ser verificadas de plano, durante o acompanhamento da obra”, conforme já decidido pelo Tribunal de Contas da União. E mais:

[...] deve-se atentar para as outras funções da fiscalização, extremamente importantes para boa gestão dos recursos públicos, como, por exemplo, a verificação da aderência entre o que foi executado na obra e os projetos [...]

[...] Nesse aspecto, o fiscal do contrato também pode ser responsabilizado por pagamentos indevidos quando a execução da obra ocorre em desconformidade com o projeto, como no exemplo de uma edificação cuja especificação dos serviços previa a execução das fôrmas da estrutura com chapa de madeirit plastificada, mas as fôrmas que foram efetivamente executadas utilizaram chapas de madeirit resinadas. Em tal situação, a fiscalização contratual teria o dever de observar a não-conformidade da obra executada com o seu projeto ou especificação. [TCU. Acórdão AC-1977-28/13-P. Relator: Valmir Campelo]

619. Volto a citar como exemplo de pagamento por serviços e obras não executadas, a etapa de iluminação de emergência, de fácil verificação, no valor de **R\$ 1.386.673,56** (itens **14.1.1 a 14.10.2** da Planilha Orçamentária), cuja conclusão foi atestada pelos fiscais do contrato.

620. Igualmente relevante é o exemplo suscitado pelo Ministério Público de Contas, referente à execução de 144,00 m² de janela de alumínio tipo *maxim ar*, incluso guarnições e vidro fantasia (item 10.2), sendo que inexiste na obra a colocação de qualquer janela, acarretando em dano ao erário no valor de **R\$ 85.991,04**.

621. Não menos relevante é a ocorrência de outras situações que resultaram em medições com superfaturamento, reconhecido pela própria contratada, como foi o caso de concreto asfáltico (Planilha Orçamentária – item 5.15): foram fornecidos **5**



caminhões e atestado pela fiscalização o equivalente a **15**, ou seja, **200% de diferença**.

622. Quanto ao item 6.1 da planilha orçamentária, que dispõe sobre a estrutura pré-moldada em concreto, efetivou-se o pagamento de **R\$ 12.842.295,27**, acrescido de **R\$ 1.134.117,82** referente ao muro de arrimo indicado no item **7.1** da mesma planilha, o que resultou no pagamento a maior do significativo montante de **R\$ 7.442.601,99**, que supera o valor efetivamente gasto em **113,90%**.

623. Os exemplos citados, à evidência, devem ser consideradas **distorções relevantes** e que deveriam ter sido facilmente detectadas por quem assumiu o encargo de ser fiscal de contrato. Portanto, comungando do entendimento externado pelo Procurador de Contas que oficiou neste feito, é patente a existência de nexo de causalidade entre a ineficiência na fiscalização da execução contratual e o pagamento por serviços superfaturados, situação que impõe aos fiscais a corresponsabilidade pelos prejuízos causados à Administração Pública. Neste sentido:

Informativo 307 - TCU

O fiscal da obra responde por prejuízo decorrente de serviços executados com deficiência aparente e por aqueles inexistentes que foram indevidamente atestados, situação na qual, se for terceiro contratado, cabe também a restituição dos honorários recebidos pelo serviço de fiscalização mal executado, uma vez que, conforme o disposto no art. 76 da Lei 8.666/1993, o fiscal tem uma típica obrigação de resultado. (Acórdão 2672/2016 Plenário, Recurso de Reconsideração, Relator Ministro Benjamin Zymler)

624. Assim, constato que os fiscais agiram com **dolo, no mínimo eventual**, por fomentarem, por meio de medições e relatórios parcos, falaciosos, insuficientes e destoantes da realidade, pagamentos de parcelas contratuais e despesas que resultaram em vultoso dano ao erário.

625. Além disso, se, mesmo atuando desidiosamente, acreditavam que o dano não ocorreria, incidiram em **culpa** grave, por negligência, imperícia e imprudência,



conjugada com erro grosseiro, inescusável, o que também não afasta a responsabilização pelo débito.

626. Desse modo, com fulcro no novo artigo 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, c/c os artigos 77, da Lei Complementar 269/2007, c/c o artigo 3º, §2º, da Resolução Normativa 17/2016, considerando a gravidade da infração cometida, acrescida da circunstância agravante de superfaturamento que resultou em prejuízo ao erário, assevero que, além dos aludidos fiscais deverem ressarcir o dano, em solidariedade com a empresa contratada, devem também sofrer a imputação da multa de 10% sobre o valor do dano, conforme dispõem os artigos conforme dispõem os artigos 287, *caput*, do RITCE-MT, c/c o artigo 7º da Resolução Normativa 17/2016.

627. Assim, de modo solidário com a empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, deverão os senhores **Adilson Pinheiro da Silva** (Presidente da Comissão), **Mário Kazuo Iwasse** e **Valdenir Rodrigues Benedito** (membros), restituírem ao Erário o valor, a ser atualizado, de **R\$ 16.647.990,62**.

628. Ademais, em decorrência da gravidade do resultado oriundo das condutas dos três fiscais, bem como considerando o grau de suas culpabilidades e participações quanto à inexistência de efetivo acompanhamento e fiscalização da execução contratual (HB15 – artigos artigo 58, inciso III; 67, *caput* e no §1º deste dispositivo da Lei 8.666/93; artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 e Súmulas 5 e 12 do TCE/MT), conjugada com a ocorrência do expressivo dano ao erário acima demonstrado (JB03), entendo necessário aplicar, aos Senhores Adilson Pinheiro da Silva, Mário Kazuo Iwasse e Valdenir Rodrigues Benedito, **a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou de função de confiança** na Administração Pública, pelo período de **05 anos**, com fulcro no artigo 81 da Lei Complementar 269/2007 e artigo 285, IV, da Resolução 14/2007-TCE/MT.

629. Em conclusão, passo a averiguar a corresponsabilidade, pelos vultosos danos levantados por meio desta **RNE**, dos membros da Mesa Diretora da ALMT à época da realização da Concorrência 004/2013 e celebração do Contrato



001/SCCC/ALMT/2014, Deputados **Romoaldo Junior** e **Mauro Savi**, Presidente e 1º Secretário, nessa ordem, figurando este último como ordenador de despesas.

630. Ressalto, inicialmente, que constatei a culpa *in eligendo* na designação de comissão para fiscalizar a fase de execução do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014 da obra em questão, imputada aos Deputados **Mauro Savi** e **Romoaldo Júnior**, conforme passarei a esclarecer.

631. Os referidos parlamentares, por meio do Ato 086/2014, publicado no Diário Oficial de 04/04/2014, constituíram comissão para “gestão, acompanhamento, fiscalização e avaliação da execução” do aludido Contrato, novamente integrada pelos servidores cuja atuação foi avaliada anteriormente, quais sejam: **Valdenir Rodrigues Benedito** (Presidente), **Adilson Moreira da Silva** e **Mário Kazuo Iwassake** (membros), os dois primeiros advogados e o terceiro engenheiro eletricista.

632. Referidos profissionais, à evidência, não detêm formação ou conhecimento técnico para fiscalizar obra de engenharia civil de tamanha envergadura, orçada inicialmente em **R\$ 29.677.467,50**, cuja parte estrutural respondeu por **42,75%** (**R\$ 12.819.915,43**).

633. Em face de obras de tamanha magnitude, preconiza a melhor doutrina que:

A escolha do fiscal deve recarregar sobre pessoa que tenha um conhecimento técnico suficiente do objeto que está sendo fiscalizado, pois falhas na fiscalização podem vir a alcançar o agente público que o nomeou, por culpa *in elegendo*. [COSTA, Antônio França da. Aspectos gerais sobre o fiscal de contratos públicos. Revista do Tribunal de Contas da União 127, maio/agosto/2013; pág. 61].

634. No mesmo sentido, dispõe a Súmula 12 deste Tribunal de Contas:

SÚMULA Nº 12-TCEMT

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



A mera designação formal de fiscal de contrato não é suficiente para atender às exigências dispostas no artigo 67 da Lei 8.666/93, sendo necessária a comprovação da fiscalização da execução contratual por meio de relatórios contendo informações sobre o cumprimento do objeto e das condições contratuais, os incidentes observados e as respectivas medidas corretivas.

635. Ao discorrerem sobre o tema, Amauri Alves Nery e Leonardo José Alves Leal Neri apresentam as seguintes ponderações a respeito da qualidade do servidor a ser escolhido como fiscal:

Capacitação em obras, serviços e compras diversas: Todos os fiscais devem ter um treinamento acadêmico compatível com o tipo de contrato que irá gerenciar. Um contrato de obra, por exemplo, deverá ser gerenciado, preferencialmente, por engenheiro ou arquiteto. Um contrato de conservação e limpeza, por sua vez, preferencialmente, por um profissional formado em Administração. Isso pelo fato de que cada contrato tem suas peculiaridades dominadas por profissionais habilitados.

A qualificação do representante da administração indicado para acompanhar a execução e a fiscalização do contrato, sendo o objeto uma obra ou serviço de engenharia, deverá ser engenheiro, pois a esse cabe, em face das normas próprias (Lei nº 5.194/99 e Resolução do CONFEA nº 218/75), fiscalizar a execução desses objetos" [NERY, Amauri Alves e Leonardo José Alves Leal Neri. O Fiscal de Contratos Públicos. Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal, nº 36, Brasília, jan. dez. 2010. Disponível em <<http://www.tc.df.gov.br>>. Acesso em 31.10.2016, p. 40/41.]

636. A propósito, registro que a prerrogativa conferida à Administração de fiscalizar a implementação da avença deve ser interpretada também como um dever. Por isso, fala-se em um poder-dever, porquanto, em deferência ao princípio do interesse público, não pode a Administração esperar o término do contrato para verificar se o objeto fora de fato concluído conforme o programado, uma vez que, no momento do seu recebimento, muitos vícios podem já se encontrar encobertos, o que de fato ocorreu no caso em análise, resultando em vultoso prejuízo ao erário.

637. O dano ao erário é ilícito tão grave que ocasiona, até mesmo, o julgamento pela irregularidade de eventuais contas de gestão, de acordo com o teor do artigo 194, inciso II, do RITCE-MT:



Art. 194. As contas serão julgadas irregulares quando comprovadas quaisquer das seguintes ocorrências:

[...]

II. **Dano ao erário, mesmo que culposo, decorrente de ato de gestão ilegal ou ilegítimo;**

[...]

638. Além disso, enfatizo que a mera delegação para a prática de atos administrativos não ocasiona uma **irresponsabilidade objetiva** dos gestores públicos! Em consonância com tal conclusão, dispõem o artigo 1º, inciso XIV, e artigo 33, ambos da Lei Complementar 269/2007, c/c o §3º, do artigo 189 do RITCE-MT, prevendo inclusive a responsabilidade **solidária**:

LC 269/2007

Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, órgão de controle externo, nos termos da Constituição do Estado e na forma estabelecida nesta lei, em especial, compete:

[...]

XIV. representar aos poderes competentes sobre irregularidades ou abusos apurados, indicando o ato inquinado, o agente ou autoridade responsável e **definindo responsabilidades, inclusive as solidárias**;

Art. 33 Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, **definirão responsabilidades, nos termos regimentais e demais provimentos do Tribunal**.

RITCE-MT

§ 3º. **O gestor delegante também será responsabilizado por atos administrativos praticados pelo agente delegado, na medida da sua culpabilidade.**

639. Por sua vez, o Tribunal de Contas da União já teve a oportunidade de decidir que:



Como se depreende dos fatos, o ex-prefeito atrai para si a responsabilidade civil e administrativa também por não ter bem selecionado agentes probos a quem delegou tais tarefas operacionais, bem como por não ter devidamente supervisionado e exigido dos seus subordinados o escorreito cumprimento da lei. [TCU. Acórdão 5.842/2010 –1ª Câmara]

640. E mais:

Se considerarmos, ainda, que os componentes de sua equipe não tinham competência e formação adequadas para as atividades que lhes eram afetas, pode-se suscitar que o deficiente teria agido com **culpa in eligendo**. [TCU. Acórdão 277/2010-Plenário]

641. A corroborar tal entendimento, colaciono ainda a ementa do Informativo de Licitações e Contratos 6/2010:

Responsabilidade solidária daquele que designa o fiscal do contrato e não lhe dá os meios necessários para o exercício das suas atribuições. [...] O gestor tinha o dever de avaliar a viabilidade do programa, tomar medidas para corrigir eventuais incorreções, adotar as devidas precauções para evitar desvios de recursos, fiscalizar as execuções contratuais e liberar os pagamentos após confirmar a execução dos serviços. Entretanto, nada disso ocorreu. [...] Não se está a afirmar que o responsável devesse praticar todos os atos de acompanhamento, mas, sim, adotar providências para que isso ocorresse. Infelizmente, isso não ocorreu de forma minimamente aceitável.

642. Do mesmo modo, tem decidido este Tribunal de Contas:

19.30) Responsabilidade. Gestor público. Culpa em homologação de procedimentos licitatórios. O gestor público que por ato oficial homologa



procedimentos licitatórios, consequentemente aprovando todos os procedimentos até então adotados, em que restarem comprovados fatos irregulares ou ilegais, poderá responder subjetivamente por culpa *in eligendo* e culpa *in vigilando*, independentemente de ter agido com dolo ou má-fé e de ter havido dano ao erário, devendo sua conduta ser sancionada na forma da lei. [Boletim de Jurisprudência TCE-MT. Edição consolidada. fevereiro de 2014 a dezembro de 2017. Recurso Ordinário. Relator: Conselheiro Substituto Luiz Carlos Pereira. Acórdão nº 209/2017 -TP. Julgado em 16/05/2017. Publicado no DOC/TCE-MT em 24/05/2017. Processo nº 5.093-8/2015].

19.28) Responsabilidade. Gestor e fiscal de contratos. Condutas omissivas na fiscalização.

A ocorrência de falhas ou deficiências no acompanhamento e fiscalização de contratos administrativos – art. 67 da Lei nº 8.666/93 – enseja a responsabilização do fiscal designado e do gestor designante, podendo ambos serem responsabilizados por condutas omissivas que provoquem danos ao erário ou à legalidade. [Boletim de Jurisprudência TCE-MT. Edição consolidada. fevereiro de 2014 a dezembro de 2017 Tomada de Contas Especial. Relator: Conselheiro Waldir Júlio Teis. Acórdão nº 433/2016-TP. Julgado em 16/08/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 30/08/2016. Processo nº 803-6/2013].

4.16) Contrato. Fiscal de contratos. Responsabilidade do designante.

1. Na designação de fiscal de contratos administrativos, a autoridade competente deve ter o cuidado de escolher servidores probos e que detenham capacidade técnica suficiente para verificar o efetivo cumprimento do objeto pactuado, sendo que a inobservância desses pressupostos poderá ensejar a responsabilização do designante, por culpa *in eligendo* e/ou culpa *in vigilando*, quando a ausência ou deficiência da fiscalização dos contratos acarretarem danos ao erário.

[...] [Boletim de Jurisprudência TCE-MT. Edição consolidada. fevereiro de 2014 a dezembro de 2017. Contas Anuais de Gestão. Relator: Conselheiro Substituto João Batista de Camargo Júnior. Acórdão nº 295/2016-TP. Julgado em 24/05/2016. Publicado no DOC/ TCE-MT em 07/06/2016. Processo nº 20.777-2/2011].

643. Ademais, a responsabilidade dos gestores, ao representar a Administração Pública como parte contratante, é ressaltada pela própria Lei 8.666/93, nos termos do seu artigo 66, *caput*, a qual expressamente incluiu, além da parte contratada, o dever de fiel execução do contrato para a parte contratante:

Art.66.O contrato deverá ser executado fielmente **pelas partes**, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo **cada uma** pelas **consequências** de sua inexecução total ou parcial.[grifado]



644. Outra não poderá ser a interpretação das normas de direito administrativo, sob pena de violação do próprio princípio do **Estado Democrático de Direito** (artigo 1º, *caput*, da CF/88), uma vez que, defender uma irresponsabilidade objetiva dos gestores públicos seria um retrocesso de séculos atrás, quando vigia o nefasto princípio absolutista de que ***o rei não podia errar*** [FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 1002].

645. Como já asseverei, o Gestor público não é o titular do patrimônio público e, assim, não pode livremente dele dispor ou, consequentemente, não pode também invocar interesse particular para afastar o interesse público, uma vez que **o verdadeiro titular do poder é o povo** (artigo 1º, parágrafo único, da CF/88).

646. Enaltecendo a **interpretação conforme o interesse público**, dispõem os artigos 2º, da Lei 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal), e artigo 5º, da Lei 7.692/2002 (Lei do Processo Administrativo do Estado de Mato Grosso):

Lei 9.784/99

Art. 2º. A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

[...]

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação.

Lei 7.692/2002

Art. 5º. A norma administrativa deve ser interpretada e aplicada de forma que melhor garanta a realização do interesse público a que se dirige.

647. Em consonância com tal entendimento, os novos **artigos 21, parágrafo único, e 22, caput, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro**, estabelecem que, na interpretação sobre normas de gestão pública, **não se pode prejudicar o interesse geral dos administrados**, ou seja, a interpretação deve ser conforme a supremacia do interesse público, **não se admitindo, portanto, extrair-se uma imunidade administrativa para os atos de gestão que causarem dano ao erário.**

C:\Users\jaquelinej\AppData\Local\Temp\1C1FC5A2A9928516611019BDE18B59375.odt



648. Assim, o ex-Gestores, Senhores Deputados Mauro Savi e Romoaldo Júnior, deveriam ter agido conforme as **regras legais e os princípios da formalidade, impessoalidade, indisponibilidade do interesse público, finalidade pública, economicidade (artigo 70, caput, da CF/88), legalidade, eficiência e segurança jurídica** e, mediante o poder-dever da **autotutela administrativa**, deveriam ter evitado, anulado ou invalidado os atos que acarretaram o dano ao erário em exame, nos termos das Súmulas 346 e 473 do STF, e dos artigos 2º, 4º, 24 e 25 da Lei estadual 7.692/2002:

Súmula 346 do STF

A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

SÚMULA 473

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

LEI N° 7.692/ 2002.

[...]

TÍTULO II

Dos Princípios da Administração Pública Estadual

Art. 2º. As normas desta lei aplicam-se subsidiariamente aos atos e procedimentos administrativos com disciplina legal específica, observada a hierarquia das normas jurídicas.

[...]

Art. 4º. A Administração Pública Estadual obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, motivação, formalidade, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório e segurança jurídica.

[...]

Art. 24. A Administração Pública Estadual deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, sempre assegurando a ampla defesa e o contraditório.



Parágrafo único. Os atos que apresentem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração Pública Estadual, em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros.

Art. 25 São inválidos os atos administrativos que desatendam os princípios da Administração Pública Estadual e os pressupostos legais e regulamentares de sua edição, especialmente nos casos de:

- I - incompetência do órgão, entidade ou autoridade de que emane;
- II - ilicitude, impossibilidade, incerteza ou imoralidade do objeto;
- III - omissão de formalidades ou procedimentos essenciais;
- IV - inexistência ou impropriedade do motivo de fato ou de direito;
- V - falta ou insuficiência de motivação;
- VI - desvio de poder;
- VII - desvio de finalidade.

Parágrafo único. Nos atos discricionários, será razão de invalidade a falta de correlação lógica entre o motivo e o objeto do ato, tendo em vista sua finalidade.

Parágrafo único. **Não será admitida a convalidação quando dela resultar prejuízo à Administração Pública Estadual ou a terceiros ou quando se tratar de ato impugnado.**

649. Nesse aspecto, também constato **violação ao princípio da gestão fiscal responsável** (artigo 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), o que evidencia a gravidade da irregularidade em análise.

650. Além disso, os citados deputados participaram ativamente da fase de liquidação de despesas de cada etapa da obra, homologando os relatórios apresentados pela comissão por eles designada, da qual não fazia parte um único engenheiro civil. Assim, invariavelmente, nas 7 medições por ambos homologadas, nota-se a existência de texto padrão, em poucas linhas, desprovidas, por exemplo, de planilhas com detalhamento ainda que global dos serviços executados, atestando os fiscais do contrato, por vezes, despesas superiores a **R\$ 3.500.000,00** (1ª Medição), sem qualquer ressalva ou oposição dos então gestores do Poder Legislativo Estadual.

651. Desse modo, tais circunstâncias específicas caracterizam não apenas culpa *in eligendo* e *in vigilando* quanto às conduta dos Gestores, mas até mesmo **dolo eventual**, uma vez que assumiram o risco dos resultados danosos.

652. Nesse sentido, colaciono excerto de julgado do Superior Tribunal de Justiça no que tange à configuração do dolo eventual em atos de improbidade administrativa:



ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LAUDO MÉDICO EMITIDO POR PROFISSIONAL MÉDICO, SERVIDOR PÚBLICO, EM SEU PRÓPRIO BENEFÍCIO. CONDENAÇÃO EM MULTA CIVIL. REDUÇÃO. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. Agravos regimentais interpostos contra decisão que deu provimento ao recurso especial, por violação do art. 12 da Lei n. 8.429/1992, para reduzir a pena de multa imposta à recorrente, pela prática de ato de improbidade administrativa. A primeira agravante defende a inexistência de ato ímparo e a desproporcionalidade da pena de multa que fora arbitrada. O segundo, que a pretensão não deveria ter sido acolhida, à luz do entendimento contido na Súmula n. 7 do STJ, e que "se a conduta ímpresa é grave, a resposta judicial tem que guardar paridade e consonância com tal ato, devendo ser enérgica, sob pena de representar um incentivo à continuidade da prática de atos contrários aos princípios da legalidade e da moralidade" (fl. 788). 2. Conforme pacífico entendimento do STJ, "não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos elevada de culpa grave, nas do artigo 10º" (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, dje 28/09/2011). **De outro lado, o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa previsto pelo art. 11 da Lei 8.429/1992 é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de intenção específica, pois a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo.** Nesse sentido, dentre outros: AgRg no AREsp 8.937/MG, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 02/02/2012. 3. O acórdão recorrido, sobre a caracterização do ato ímparo, está em sintonia com o entendimento jurisprudencial do STJ, porquanto não se exige o dolo específico na prática do ato administrativo para caracterizá-lo como ímparo. Ademais, não há como afastar o elemento subjetivo daquele que emite laudo médico de sua competência para si mesmo. 4.[...]. 6. Agravos regimentais não providos. [STJ. AgRg no AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 73.968 - SP (2011/0261049-5). 1º Turma. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Julgado em 12/04/2012. Grifado]

653. De outro lado, se, mesmo agindo com descuido, acreditavam que o evento danoso não ocorreria, incorreram em **culpa grave por negligência e imprudência, bem como erro grosseiro, inescusável**, restando caracterizada, de ambas as maneiras, a responsabilização pelo débito.



654. No que tange ao conceito de erro grosso, destaco os esclarecimentos de Alcir Moreno da Cruz e Mauro Borges, que citam também Pontes de Miranda [BORGES, Mauro; CRUZ, Alcir Moreno da. **O artigo 28 da LINDB e a questão do erro grosso.** Revista Consultor Jurídico.14 de maio de 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-14/opiniao-artigo-28-lindb-questao-erro-grosseiro#author>>]

Conforme já defendíamos em artigo anterior, advogamos que **o erro grosso consiste basicamente na inobservância dos mais singelos deveres objetivos de cuidado, em modalidades graves de imperícia, de imprudência e de negligência, averiguadas obviamente no caso concreto.** Nesse sentido, oportuno trazer a lição do mestre Pontes de Miranda a respeito do conceito:

Refere-se a esta modalidade de culpa como “**a culpa crassa, magna, nímia, como se dizia, que tanto pode haver no ato positivo como no negativo, é a culpa ressaltante, a culpa que denuncia descaso, temeridade, falta de cuidados indispensáveis. Quem devia conhecer o alcance do seu ato positivo ou negativo incorre em culpa grave.**

655. Quanto ao erro grosso, assevero que o novo artigo 28, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, também lhe conferiu importância:

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosso.(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

656. Assim, deveriam os senhores parlamentares ter adotado todas as medidas cabíveis para que servidores qualificados exercessem a efetiva fiscalização da obra e, na hipótese de carência no quadro de servidores do Legislativo Estadual, obrigatoriamente deveriam adotar a providência prevista na parte final do artigo 67, *caput*, da Lei 8.666/93, promovendo a “contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição”.



657. Patente a existência de nexo de causalidade entre a ineficiência na fiscalização da execução contratual e o pagamento por serviços superfaturados, em decorrência do dolo eventual nas condutas ou, no mínimo, culpa *in elegendo* na escolha dos fiscais; *in vigilando* quanto às suas atuações, combinada com a culpa grave e erro grosseiro quanto aos atos de homologação e autorização de pagamento proferidos pelos então ex-Gestores da ALMT, por ocasião do exercício do poder-dever previsto no artigo 67 da Lei Complementar 8.666/93, entendo pela corresponsabilidade dos Gestores pelos danos apurados nesta **RNE**.

658. Para concluir e ilustrar as circunstâncias que envolveram a execução do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, não bastasse a situação de superfaturamento evidenciada, confessado pela contratada em relação a alguns itens da Planilha Orçamentária, **em 28/01/2015** a Mesa Diretora da ALMT, então representada pelos Deputados **José Riva** (Presidente) e o representado **Mauro Savi** (1º Secretário), celebraram o “1º Termo Aditivo ao Contrato nº 001/SCCC/ALMT/2014”, acrescentado ao valor global contratado **R\$ 6.911.884,50 (23,29%)**, prejuízo que não se efetivou em razão da mudança de gestão no Poder Legislativo Estadual, que passou a ser presidido pelo Deputado **Guilherme Maluf**, um dos responsáveis pela instauração desta **RNE**.

659. Entre outras providências adotadas pela nova Mesa Diretora, realizou-se a designação de uma engenheira civil, senhora **Drieli Azeredo Ribas**, então servidora do próprio Poder Legislativo, para que efetuasse levantamento preliminar da situação da obra, para embasar o pagamento de parcelas pendentes, oportunidade em que relatou: **1)** ausência de boletins de medição; ausência de ensaios tecnológicos de concreto, solo e topográficos; diagrama de distâncias de bota-fora; **2)** serviços medidos e pagos e não executados; **3)** ausência dos projetos executivos contratados e pagos; **4)** serviços pagos em duplicidade.

660. Soma-se à tais circunstâncias, a já debatida ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), tema do Informativo 164/2013, do TCU:



Nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia, compete aos gestores públicos exigir, a cada etapa (projeto, execução, supervisão e fiscalização), as respectivas Anotações de Responsabilidade Técnica, sob pena de responsabilização.

661. Esse fato demonstra o quanto foi negligenciado o trabalho de fiscalização da obra por ausência de engenheiro civil entre os servidores designados na forma do artigo 67, da Lei 8.666/93, circunstância que impunha o ônus aos gestores em redobrar o cuidado no acompanhamento das medições dos serviços tido como executados, sem embargos às implicações relativas à improbidade administrativa e de cunho penal, a serem averiguadas nas esferas competentes.

662. Portanto, em solidariedade com a empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.**, deverão os senhores **Adilson Pinheiro da Silva** (Presidente da Comissão), **Mário Kazuo Iwasse**, **Valdenir Rodrigues Benedito** (membros) e os deputados **Romoaldo Júnior** (ex-Presidente) e **Mauro Savi** (ex-1º Secretário), restituírem ao Erário o valor, a ser atualizado, de **R\$ 16.647.990,62**.

663. Além disso, também com suporte nos artigos 75, incisos II e III, e 77, da Lei Complementar 269/2007, c/c o artigo 3º, §2º, da Resolução Normativa 17/2016, c/c os artigos 20, parágrafo único, e 22, §2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em razão da gravidade da conduta e do resultado, da culpabilidade, natureza, circunstâncias e consequências da irregularidade, bem como do exercício da função, a relevância da falta, o grau de instrução dos agentes e suas qualificações funcionais, entendo, como medida necessária e adequada, razoável e proporcional que, além do dever dos gestores, dos servidores e da empresa em ressarcir o dano ao erário, em solidariedade, devem também sofrer a imputação **da multa de 10%** sobre o valor do dano, conforme dispõem os artigos 287, *caput*, do RITCE-MT, c/c o artigo 7º da Resolução Normativa 17/2016.

664. Por outro lado, destaco ainda, a ausência de circunstâncias atenuantes da supracitada multa que, por analogia (artigo 4º da LINDB), constam do artigo 65, incisos I a III, do Código Penal Brasileiro.



665. Em face de todo o exposto, **acolho em parte** o Parecer Ministerial 237/2018, de autoria do Excelentíssimo Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps, e em cumprimento ao artigo 1º, inciso XV da Lei Complementar 269/2007 c/c artigo 227, § 5º do RITCE/MT, **VOTO** no sentido de **CONHECER** e **JULGAR PROCEDENTE** esta Representação de Natureza Externa, para o fim de:

- a) Aplicar multa de 30 UPFs-MT** ao Senhor **Mauro Luiz Savi**, em razão da irregularidade **“GB 11. Licitação Grave”**, por ser corresponsável pela deficiência do projeto básico que serviu de base para a Concorrência 004/2013 e posterior celebração do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, com amparo no artigo 75, III da LC 269/2007 e artigo 3º, §2º, da Resolução Normativa 17/2016-TP;
- b) Aplicar multa de 30 UPFs-MT, para cada um, aos Senhores Valdenir Rodrigues Benedito, Mário Kazuo Iwassake e Adilson Moreira da Silva**, pela ausência de efetivo acompanhamento e fiscalização da execução contratual, nos termos dos artigos 75, inciso III, e 77 da Lei Complementar 269/2007; artigo 286, II, do RITCE/MT e artigo 3º, §2º, da Resolução Normativa 17/2016-TP.
- c) Condenar**, nos termos do artigos 70, II da LC 269/2007 e 285, II do RITCE/MT os senhores **Mauro Luiz Savi**, ex-1º Secretário e Ordenador de Despesa da ALMT, **Romoaldo Aloísio Boracczynski Júnior**, ex-Presidente da ALMT, **Valdenir Rodrigues Benedito, Mário Kazuo Iwassake e Adilson Moreira da Silva**, ex-membros da Comissão de Fiscalização (fiscais do e a empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.** (CNPJ – 04.603.651/0001-27), a restituírem, de modo solidário, aos cofres do Estado de Mato Grosso, **no prazo de 60 dias**, o valor de **R\$ 16.647.990,62**, pelos danos causados na execução do Contrato 001/SCCC/ALMT/2014, conforme discriminado na fundamentação deste voto, valor que deverá ser atualizado desde **22/01/2015**, data do último pagamento realizado, segundo os parâmetros fixados na Resolução 02/2013-TCE/MT
- d) Aplicar**, aos responsáveis qualificados no item anterior, **MULTA de 10%** sobre o valor atualizado do dano ao Erário, como previsto no artigo 71, VIII da



CF e regulamentado nos artigos 72, da LC 269/2007, 287 do RITCE/MT e artigo 7º da Resolução Normativa TCE-MT 17/2016.

e) **APLICAR a sanção de inabilitação** aos Senhores **Valdenir Rodrigues Benedito, Mário Kazuo Iwassake e Adilson Moreira da Silva**, ex-membros da Comissão de Fiscalização, para o exercício de cargo em comissão ou de função de confiança na Administração Pública **pelo período de 05 anos**, com base no artigo 81 da Lei Orgânica do TCE-MT e artigo 285, inciso IV, do Regimento Interno do TCE/MT, em face das irregularidades HB15 e JB03;

f) **DECLARAR A INIDONEIDADE** da empresa **Tirante Construtora e Consultoria Ltda.** (CNPJ – 04.603.651/0001-27), **pelo prazo de 5 anos**, para participar de licitações públicas, em razão do cometimento da irregularidade JB03, nos termos do artigo 41 da Lei Complementar 269/2007 e artigo 295 do Regimento Interno do TCE/MT.

666. **Alerto** que as multas deverão ser recolhidas aos cofres do Fundo de Reaparelhamento e Modernização do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, no prazo de **60 dias**, a contar da publicação da presente decisão, conforme dispõe o artigo 286, §3º, do RI/TCE-MT.

667. **Advirto** os responsáveis que o não cumprimento do disposto nesta decisão ensejará a inclusão de seu nome no cadastro de inadimplentes deste Tribunal de Contas e o envio de cópia dos autos para execução judicial, nos termos do art. 293 e §§ 1º, 2º e 3º, do Regimento Interno do TCE-MT.

668. **Determino** a remessa à Secretaria de Obras e Serviços de Engenharia para analisar quanto à possibilidade de instauração de procedimento de fiscalização em relação:

a) ao item **13.29** da Planilha Orçamentária, que tratou do fornecimento e instalação de **“Perfilado Faturado”**, com indicação de dano ao Erário no valor de **R\$ 71.146,88**, fato decorrente de levantamento, por amostragem, de um único item, dentre **29** suscitados pela própria defesa às páginas 43 a 45 do documento digital **101221/2016**;



- b) à apuração de responsabilidades do ex-Gestor **José Riva**, no Termo de Homologação e Aprovação do projeto básico, bem como dos membros da Comissão de Fiscalização (servidores **Valdenir Rodrigues Benedito**, **Adilson Moreira da Silva** e **Mário Kazuo Iwassake**), quanto à irregularidade GB11;
- c) às medições 9, 10 e 11, referentes ao Contrato em exame, por não terem sido objeto de auditoria nestes autos.

669. **Determinar o** encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual em razão da constatação de fortes indícios de atos de improbidade administrativa e visando instruir o Inquérito Civil SIMP 000690-023/2014, já em curso na 13ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa, assim como para subsidiar a adoção de providências na área penal, tudo com fundamento no artigo 1º, XIV, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c o art. 196 do RITCE/MT.

670. **Determinar o** encaminhamento de cópia dos autos ao Conselho Regional de Arquitetura e Urbanismo – CAU/MT, para que sejam adotadas as providências que entender necessárias no que tange ao Senhor **Pedro Willi Kirst**, arquiteto CAU 2403-1.

É como voto.

Cuiabá, 06 de junho de 2018.

(assinatura digital)

JAQUELINE JACOBSEN MARQUES
Conselheira Interina
Relatora

(Portaria 125/2017, DOC 1199, de 15/09/2017)