



PROCESSO Nº : 2666/2019 (AUTOS DIGITAIS)
ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA
UNIDADE : SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA
RESPONSÁVEIS : CINÉSIO NUNES DE OLIVEIRA ex-Gestor (SINFRA 2013-2014)
CONSTRUTURA ENCOMIND ENGENHARIA COMÉRCIO E
INDÚSTRIA LTDA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSÉ CARLOS NOVELLI

PARECER Nº 71/2024

TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA. SECRETARIA DE ESTADO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA. CONTRATO Nº 137/2013 – CONCORRÊNCIA Nº24/2012/SETPU FIRMADO COM A CONSTRUTORA ENCOMIND ENGENHARIA COMÉRCIO E INDÚSTRIA LTDA. DANO AO ERÁRIO. PRESCRIÇÃO DOS ATOS IMPUTADOS AOS FISCAIS DO CONTRATO (ELABORAÇÃO DE MEDIÇÃO). INEXISTÊNCIA DE PRESCRIÇÃO EM RELAÇÃO À CONSTRUTORA. PAGAMENTOS E RECEBIMENTOS POR SERVIÇOS PRESTADOS EM DESCONFORMIDADE COM O PROJETO. RESTITUIÇÃO AO ERÁRIO. PARECER PELO JULGAMENTO IRREGULAR DA TOMADA DE CONTAS

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de **Tomada de Contas** instaurada em cumprimento da determinação exarada no Acórdão nº 566/2018-TP¹, tendo como objetivo apurar eventuais prejuízos causados à Administração em razão de possíveis irregularidades na execução do Contrato n.º 137/2013/SETPU, decorrente da Concorrência n.º 24/2012/SETPU, firmado entre a Construtora Encomind Engenharia Comércio e Indústria LTDA e a Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana – SETPU, atual SINFRA, que teve por objeto a Pavimentação da Rodovia “MT-100”, trecho: BR-364 (B) MT-299 – ent.º BR-070 – ent.º MT-336, lote 01.2, nos municípios de Alto Araguaia, Ponte Branca e Ribeirãozinho, numa extensão de 45,538 km.

¹.



2. A Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura apresentou Relatório Técnico Preliminar² informando que nesta Tomada de Contas avaliou-se os sobrepreços detectados na Representação de Natureza Interna - protocolizada sob o n.º 19.886-2/2013, com a finalidade de apurar irregularidades por descumprimento do TAG celebrado entre este Tribunal e o Governo do Estado de Mato Grosso (SETPU atual SINFRA), referente à Concorrência Pública n.º 24/2012/SETPU, o que veio a ocasionar danos ao erário por força da execução do Contrato n.º 137/2013/SETPU.

3. As irregularidades detectadas no Contrato n.º 137/2013/SETPU e indicadas no Relatório de Auditoria CGE n.º 06/2015, disponibilizado nos autos do Processo n.º 25.691-9/2015, imputaram dano.

4. Os compromissos específicos assumidos no TAG que se referem ao Contrato n.º 137/2013/SETPU, decorrente da Concorrência Pública n.º 24/2012/SETPU, não se verificou omissões da SINFRA. Ademais, os ajustes efetivados em cumprimento aos compromissos assumidos no TAG evitaram que o sobrepreço inicial detectado, no valor de R\$ 3.947.738,34³, se materializasse em danos ao erário, demonstrando a efetividade do controle exercido por este Tribunal, bem como exemplificando mais um bom resultado do instituto do TAG.

5. Sobre os apontamentos contidos no Relatório de Auditoria de Conformidade⁴, detectou-se o achado relativo à liquidação irregular de despesa com escavação, carga e transporte de material de 1ª categoria. Quanto aos demais achados, a SINFRA adotou implementou medidas para sanar potencial dano ao erário na apropriação do serviço de recomposição de cerca, constatando-se, assim, a incidência do instituto da prescrição quanto ao achado - inclinação do aterro no serviço de terraplenagem e das camadas de pavimentação, executados em desacordo com o projeto original, antes da celebração dos devidos aditamentos contratuais.

² Doc Digital nº25975/2023

³ Processo RNI nº7.1820/2023 (Doc. Digital nº41426/2013)

⁴ Processo Control-P nº 31.738-1/2017



6. No que toca às irregularidades do Relatório de Auditoria CGE n.º 06/2015, verifica-se: (i) não foi confirmada a irregularidade referente ao descompasso entre a execução e o cronograma físico-financeiro; (ii) quanto ao ISSQN, foi confirmado que a SINFRA adotou os procedimentos em sintonia com a jurisprudência do Acórdão TCU n.º 1080/2016-P e n.º 1456/2010-P; (iii) referente às demais irregularidades apontadas pela CGE, foi verificada **a incidência da Prescrição da Pretensão Punitiva** desta Corte de Contas, nos termos do artigo 1º da Lei Estadual n.º 11.599/21, uma vez que os supostos fatos irregulares noticiados ultrapassam 05 (cinco) anos.

7. Durante a apuração da execução do contrato, em questão, foi constatado o dano de **R\$ 2.230.313,07**, pela Secex-Obras, concluindo, pelo cometimento das seguintes irregularidades:

- **Achado 01. JB99.** Dano ao erário em razão da liquidação irregular de despesa referente ao serviço de Escavação, Carga e Transporte, decorrente da adoção de fator de conversão não amparado por ensaios laboratoriais.
- **Achado 02. JB99.** Dano ao erário em função da apropriação indevida do serviço de “Regularização de Subleito”.
- **Achado 03. JB99.** Dano ao erário pela apropriação indevida do item de serviço referente à execução de meio-fio de forma incompatível com a especificação do projeto e da norma.

8. Desse ponto em diante, **a Secex Obras asseverou que o presente processo discute o dano ao erário consumado pelas medições, pagamentos e recebimentos de serviços de forma indevida, especialmente, diante do recebimento definitivo da obra pela SINFRA sem que fossem adotadas medidas reparadoras.**

9. Pontuou, ademais, que a prescrição foi devidamente analisada e que os atos atribuídos aos responsáveis Senhor José Pedro Pires e Senhor Zenildo Pinto de Castro Filho (fiscais engenheiros) foram alcançados pelo prazo prescricional de 5 anos.



10. Para a equipe técnica, os atos irregulares praticados pela empresa Construtora Encomind Engenharia Com. e Ind. LTDA, remontam a prazos inferiores a 5 anos, ou seja, os atos irregulares não foram alcançados pela prescrição, considerando a data do término dos atos (em caráter continuado) e a data da citação válida do responsável.

11. A empresa, Construtora Encomind Engenharia Com. e Ind. LTDA. foi regularmente citada⁵ e apresentou defesa⁶ se limitando à alegação de prescrição em todos os achados.

12. O Relatório Técnico Conclusivo da Secex-Obras não acatou a manifestação de defesa, mantendo os achados e o valor do dano ao erário de R\$ 2.230.313,07, sugerindo o julgamento irregular das contas da Construtora Encomind Engenharia Com. e Ind. LTDA.

13. Vieram os autos para manifestação do MP de Contas.

14. É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

15. Conforme relatado, trata-se de **Tomada de Contas Ordinária** instaurada em cumprimento à determinação constante do Acórdão nº566/2018-TP, para a análise do Contrato nº137/2013/SETPU – Concorrência nº024/2012.

16. O citado acórdão conheceu as Representações Internas nºs 19.886-2/2013, 7.182-0/2013 e 21.386-1/2014 formuladas em desfavor da SINFRA acerca do descumprimento do TAG.

⁵ Ofício n.º122/2023/GC/SRA (Doc. digital n.º 33870/2023).

⁶ Defesa (Doc. digital n.º 50713/2023).



17. No mérito, o Acórdão n.º 566/2018-TP julgou procedente a RNI n.º 19.886-2/2013 que absorveu as irregularidades da RNI n.º 7.182-0/2013, julgou procedente a RNI 21.386-1/2014, julgou integralmente rescindido o TAG e determinou, à Secretaria de Controle Externo de Obras e Infraestrutura desta Corte de Contas, a instauração de Tomada de Contas para apurar 16 editais de pavimentação de rodovias decorrentes do Programa MT Integrado.

2.1 Contextualização dos processos julgados no Acórdão n.º 566/2018-TP

18. A **Representação Interna n.º 7.182-0/2013** foi protocolada em março de 2013 pela Secex de Obras, com pedido de Medida Cautelar, para análise de 14 editais de Concorrências, provenientes do Programa MT Integrado, promovido pelo Governo do Estado de Mato Grosso, que tinha como objetivo a ampliação e a melhoria da infraestrutura estadual de transportes, visando a integração dos municípios e a continuidade do processo de desenvolvimento do Estado, com investimentos na ordem de R\$ 573.545.681,70 (quinhentos e setenta e três milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e oitenta e um reais e setenta centavos).

19. O levantamento de irregularidades graves e o potencial dano ao erário levaram a determinação de suspensão dos procedimentos. Na sequência, após a homologação da cautelar, o ex-Secretário da SINFRA requereu a revogação da cautelar e na permanência de irregularidade a lavratura de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG. O TAG foi assinado em 19/04/2013, homologado e revogada a medida cautelar.

20. O processo n.º 7.182-0/2013 foi apensado ao processo n.º 19.886-2/2013, em fevereiro de 2015, por tratarem da mesma matéria.

21. A **RNI n.º 19.886-2/2013** foi proposta pela Secex de Obras para apurar irregularidades por descumprimento do TAG, em desfavor do ex-Secretário da SETPU, Sr. Cinésio Nunes de Oliveira. Os fatos apurados nesta RNI foram decorrentes da RNI n.º 7.182-0/2013, que traz irregularidades nos processos licitatórios que foram



sobrestados após a homologação do TAG.

22. O ex-Secretário admitiu⁷ o descumprimento de cláusulas gerais do TAG. A análise técnica⁸ concluiu que não ficou comprovada a participação da Auditoria Geral do Estado na análise das contratações efetuadas pela Secretaria, sendo apontados: editais norteados por projetos básicos deficientes; não correção de cláusulas editalícias; incompatibilidade de projetos de engenharia para trechos de uma mesma Rodovia; indisponibilidade de editais e projetos básicos na internet; preços acima dos praticados no mercado, além de sobrepreços, que, apenas na amostra selecionada (Concorrências n.º 025 e 031/2013/SETPU), somaram cerca de 6,8 milhões de reais.

23. Após tal constatação, houve a rescisão integral do TAG, por meio do Acórdão n.º 566/2018-TP, restando determinada a instauração de Tomada de Contas, para análise de possíveis danos ao erário, decorrentes dos contratos celebrados em função das licitações processadas na vigência do referido TAG.

24. Vale destacar, outrossim, que o **Processo nº25.691-9/2015**, teve como objetivo apresentar a esta Corte de Contas o Relatório de Auditoria CGE n.º 91/2015, que tratou do Balanço da atuação da Controladoria Geral do Estado – CGE, no primeiro semestre de 2015. A CGE consolidou nesse processo os trabalhos realizados no período, dentre os quais destaca-se o Relatório de Auditoria n.º 06/2015⁹, que versa sobre a análise da execução do Contrato n.º 137/2013/SETPU.

2.2. Apresentação do objeto

25. Inicialmente, é de suma importância apresentar uma visão geral do Contrato nº137/2013/SETPU – Concorrência Pública nº24/2012/SETPU, objeto sob análise na presente Tomadas de Contas.

⁷ Processo 19.886-2/2013 – Doc. Digital nº131745/2014

⁸ Processo 19.886-2/2013 – Doc. Digital nº44185/2014

⁹ Relatório de Auditoria n.º 06/2015 (Doc. Digital n.º 89616/2021)



26. O Contrato nº137/2013/SETPU foi celebrado entre a SETPU (atual SINFRA) e a Construtora Encomind Engenharia Comércio e Indústria LTDA, tendo por objeto a execução dos serviços de pavimentação da Rodovia MT-100, trecho compreendido entre a BR-364 (B) / MT-299 – BR-070 (Barra do Garças) – MT-336 (Araguaiana), Segmentos: Alto Araguaia – Ponte Branca – Ribeirãozinho, lote 01.2 (Ponte Branca – Ribeirãozinho), numa extensão de 45,538 km, nos municípios de Alto Araguaia, Ponte Branca e Ribeirãozinho. O valor inicialmente pactuado foi de R\$ 43.753.365,40.

27. O valor inicial foi retificado para menor (R\$42.900.068,93), em novembro de 2013, conforme Termo de Re-Ratificação do Contrato.¹⁰

28. O 1º Termo Aditivo foi feito em dezembro de 2014, aumentando o valor do contrato em R\$ 8.899.474,60, resultando na demanda de R\$51.799.543,53. O 2º, 3º e 4º termos aditivos alteraram somente a vigência do contrato, que de 630 dias passou para 1.817 dias, com previsão de término da execução e 30/06/2018. O 5º termo aditivo manteve o valor do contrato em R\$ 51.799.543,53.

29. O recebimento da obra pela SINFRA foi iniciado em 11/04/2018, com o consentimento do Sr. Zenildo Pinto de Castro Filho, fiscal da obra designado pela Portaria 062/2017/SAOB/SINFRA, do Termo de Recebimento Provisório¹¹ e, em **29/06/2019**, a obra foi recebida **definitivamente** pela SINFRA, representada pelos engenheiros Paulo Roberto Machado Gomes, Zenildo Pinto de Castro Filho e Paulo Roberto Santos Dorileo.¹²

30. Sob tal embasamento, o trabalho técnico verificou se os sobrepreços detectados na RNI (processo nº19.886-2/2013), que deu origem ao TAG, resultaram em danos ao erário pela execução do Contrato nº137/2013/SETPU, como também, se as irregularidades detectadas na Auditoria de Conformidade (processo nº31.738-

¹⁰ TERMO DE RE-RATIFICAÇÃO – Doc. Digital nº89673/2021

¹¹ Termo de Recebimento Provisório (Doc. Digital n.º 89752/2021)

¹² Relatório de Auditoria n.º 06/2015 (Doc. Digital n.º 100480/2021).



1/2017) e no Relatório de Auditoria da CGE nº06/2015 implicaram em supostos danos ao erário.

2.3. Das irregularidades e constatação de inexistência de prescrição

31. O Relatório Técnico Preliminar trouxe 3 achados (classificação JB99), com implicação em dano ao erário de R\$2.230.313,07 abaixo detalhado¹³:

Irregularidade	Responsável	Dano ao erário
Dano ao erário em razão da liquidação irregular de despesa referente ao serviço de Escavação, Carga e Transporte, decorrente da adoção de fator de conversão não amparado por ensaios laboratoriais.	Construtora Encomind Engenharia Comércio e Indústria LTDA	R\$ 791.766,55
Dano ao erário em função da apropriação indevida do serviço de "Regularização de Subleito".		R\$ 532.219,95
Dano ao erário pela apropriação indevida do item de serviço referente à execução de meio-fio de forma incompatível com a especificação do projeto e da norma.		R\$ 906.326,57

32. A primeira irregularidade **JB99** resultou em dano ao erário por liquidação irregular de despesa **referente ao serviço de Escavação, Carga e Transporte, decorrente da adoção de fator de conversão não amparado por ensaios laboratoriais.**

33. Segundo a equipe técnica, para os serviços relacionados à terraplenagem, principalmente o de escavação, carga e transporte de solos, as normas DNIT 106, 107 e 108/2009-ES contemplam a metodologia de quantificação e medição dos serviços a serem executados, estabelecendo os volumes das escavações, cargas e transportes a serem obtidos a partir do material *in natura*, seja nas regiões de corte, seja nas caixas de empréstimo.

34. No entanto, na execução do Contrato n.º 137/2013/SETPU, a

¹³ Doc. Digital nº267996/2023



fiscalização optou por quantificar e medir os serviços de escavação, carga e transporte de forma indireta, ou seja, a partir do volume de aterro compactado em pista. Nesta sistemática, o volume do material escavado, carregado e transportado é apurado a partir do produto do volume desse material compactado em pista por um **fator de conversão**, normalmente denominado **“fator de empolamento”**.

35. Foi registrado na 26ª medição, o volume escavado, carregado e transportado (**volume *in natura***) foi apurado pelo produto do volume do material aplicado na pista pelo fator de conversão de 1,25, ou seja, a fiscalização considerou que o volume do solo no corte ou empréstimo (**volume *in natura***) é 25% maior em relação ao volume desse material após sua compactação na pista.

36. Sendo assim, optando por obter o volume de solo de forma indireta, era necessário que a fiscalização se certificasse de que o fator de conversão adotado estivesse embasado por ensaios capazes de comprovar sua adequação, fato não constatado na documentação disponibilizada nos autos.

37. A Secex de Obras salientou que a implantação deste trecho da Rodovia MT-100 foi objeto de vistoria por uma equipe desta Corte de Contas e, conforme relatado nos autos do Processo n.º 31.738-1/2017, à época da inspeção, também, não foram disponibilizados pela fiscalização da obra os relatórios de controle tecnológico comprovando a adequação do fator de conversão médio de 1,25 utilizado para calcular o volume de material *in natura*.

38. Na instrução deste processo, foi solicitado a disponibilização de cópia dos controles tecnológicos dos materiais e serviços realizados pela Construtora Encomind, ao longo da execução do Contrato n.º 137/2013/SETPU. Em resposta a SINFRA afirmou que estes documentos não foram localizados.

39. Sendo assim, uma vez que a fiscalização optou por obter o volume de material escavado, carregado e transportado de forma indireta, utilizando-se de fator médio de conversão de 1,25, não sustentado por ensaios laboratoriais, restou caracterizado o pagamento irregular desta despesa, de acordo com os arts. 62 e 63



da Lei nº 4320/1964 c/c art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

40. Demais disso, foi verificado que o Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro 2) estima para os serviços de “Base de solo estabilizado granulometricamente s/ mistura” (2 S 02 200 01) e “sub-base de solo estabilizado granulometricamente” (2 S 02 200 00) que o volume do solo *in natura* é 15% maior em relação ao volume após sua compactação na pista.

41. Conforme a explanação técnica, para fins de apuração do dano, é necessário adotar o fator de conversão de volumes de 1,15 considerado no Sicro 2, conforme apresentado. Isto posto, as medições do serviço de escavação, carga e transporte de materiais de 1ª categoria foram reprocessadas com a adoção do fator de conversão de 1,15, o que implicou no montante de **R\$ 791.766,55** de danos ao erário, conforme detalhado no Apêndice D¹⁴.

42. De acordo com a Secex de Obras, a empresa contratada recebeu pagamentos indevidos, implicando em enriquecimento sem justa causa, incidindo as disposições do artigo 884 do Código Civil.

43. A segunda e a terceira irregularidades JB99, demonstraram apropriação indevida **do serviço de “Regularização de Subleito” e do item de serviço referente à execução de meio-fio de forma incompatível com a especificação do projeto e da norma.**

44. Quanto ao serviço de “Regularização de Subleito”, na execução do Contrato nº 137/2013/SETPU, foram apropriados 675.570,623m². Este número foi levantado a partir da análise dos processos de pagamentos¹⁵, com a identificação das medições e dos segmentos (estacas) em que houve a apropriação do serviço de “Regularização do Subleito”.

¹⁴ Apêndice D - Dano ao Erário em Função de Fator de Conversão Não Amparado por Ensaios (Doc. Digital n.º 24305/2023)

¹⁵ Apêndice H – Análise da Execução do Serviço de “Regularização de Subleito” (Doc. Digital n.º 24334/2023).



45. Constatou-se que o serviço “Regularização do Subleito” foi apropriado ao longo de todo o trecho da rodovia, especificamente, desde a saída do município de Ribeirãozinho, a partir da estaca n.º 4, até o trevo de acesso para o município de Ponte Branca, estaca n.º 6.491.

46. A Norma DNER-ES 299/97, adotado no projeto da obra¹⁶, define “regularização de subleito” e esclarece sobre a execução.

Norma DNER-ES 299/97

3 DEFINIÇÕES

Para efeito desta Norma é adotada a definição seguinte:

Regularização – operação destinada a conformar o leito estradal, quando necessário, transversal e longitudinalmente, compreendendo corte ou aterros até 20 cm de espessura e de acordo com os perfis transversais e longitudinais indicados no projeto.

...

5.3 Execução

5.3.1 Toda a vegetação e material orgânico porventura existentes no leito da rodovia devem ser removidos.

5.3.2 Após a execução de cortes, aterros e adição do material necessário para atingir o greide de projeto, procede-se a escarificação geral na profundidade de 20 cm, seguida de pulverização, umedecimento ou secagem, compactação e acabamento.”

5.3.3 No caso de cortes em rocha a regularização deverá ser executada de acordo com o projeto específico de cada caso.

47. Após análise dos processos de pagamentos, verificou-se que os serviços de regularização do subleito, além de serem medidos ao longo de todo o trecho da rodovia a ser implantada, foram medidos nos mesmos segmentos em que foram executados os serviços de terraplanagem.

48. No caso do contrato em análise, sobre a camada final do aterro, isto é, sobre os últimos 60 centímetros do aterro, foi executado o serviço de “Compactação de aterros a 100% do Proctor Intermeditário”.

¹⁶ Projeto Executivo de Implantação e Pavimentação de Rodovia – Vol 1 (Doc. Digital n.º 21227/2023, pág. 140).



49. Logo, houve a cumulação do serviço de regularização de subleito no mesmo segmento em que foi executado o serviço de terraplanagem/compactação de aterro, havendo o pagamento da execução dos 20cm da camada final de aterro em duplicação.

50. De acordo com a medição, equivale afirmar que os 20 cm da camada final de aterro teriam sido executados e remunerados por meio do item “Compactação de aterros a 100% do Proctor Intermediário” e, posteriormente, destruídos e reexecutados por meio do item “Regularização do subleito”, uma vez que a regularização compreende a “escarificação geral na profundidade de 20 cm, seguida de pulverização, umedecimento ou secagem, compactação e acabamento”.

51. Para corroborar com sua linha de raciocínio, a equipe técnica destacou trecho do voto do Ministro do TCU Benjamin Zymler, rebatendo essa prática:

Acórdão n.º 1608/2010-TCU-Plenário

“14. A forma de execução do item de serviço “regularização do subleito” prevê não apenas a conformação do material, mas sua compactação. Haveria, assim, duplicidade parcial de pagamentos na cobrança desse serviço quando realizado em camadas finais de aterro já compactadas e em cortes, onde haja reforço do subleito, trechos que já foram submetidos à compactação do solo.”

52. Também destacou que este Tribunal já alertou SINFRA acerca da inadequação da apropriação duplicada dos serviços de compactação de aterros e de regularização de subleito:

Voto condutor do Acórdão n.º 336/2020/TCEMT – Plenário⁴⁷

“Diante desses normativos podemos estabelecer, então, se para aterros superiores a 20 cm, os trabalhos de compactação e conformação do greide **já devem ser adequadamente executados na última camada da terraplenagem**, por lógica insuprimível, não seria mais necessário refazer o mesmo serviço na fase de pavimentação. Ao revés fosse, certamente haveria retrabalho nos processos de escarificação, umidificação ou secagem, homogeneização e compactação.

Manifestando-se acerca do tema em caso análogo, o Tribunal de Contas da União, em voto produzido pela Ministra Ana Lúcia Arraes de



Alencar nos autos do **Levantamento de Auditoria TC 6.391/2012-5**, deixou claro que: “as características técnicas de execução dos serviços de ‘regularização de subleito’ e de ‘compactação a 100% PN’ demonstram que a previsão concomitante dos serviços na mesma área **resulta**, em regra, **na duplicidade** apontada pela Secob-2”. (grifos do original)

53. Em conclusão, a Secex de Obras entendeu pela existência da irregularidade, resultando, assim em danos ao erário no valor de **R\$ 532.219,95**, conforme detalhado no Apêndice E.¹⁷

54. Sobre o item de **serviço referente à execução de meio-fio de forma incompatível com a especificação do projeto e da norma**, as imagens catalogadas no Apêndice F¹⁸, comprovam que os meios-fios executados não têm as especificações exigidas no projeto Executivo de Implantação e Pavimentação, que adotou o meio-fio MFC- 03 e MFC-05 para compor o sistema de drenagem da obra, os quais integram o Álbum de Projetos-Tipo de Dispositivos de Drenagem do DNIT. O projeto também determinou que a execução/implantação destes dispositivos deveria observar a Norma DNIT 020/2006 – ES.

55. Na vistoria *in loco*, realizada entre os dias 13 e 15 de setembro de 2022, constatou-se que todo o meio-fio executado não tinha 25 cm de altura e largura, como também não contemplava a sarjeta especificada no projeto.

56. A vistoria também verificou que o processo executivo do meio-fio foi descumprido. Isso porque, conforme determinação do Projeto e da Norma DNIT 020/2006-ES, a execução deste meio-fio requer a escavação do bordo do TSD para comportar a sarjeta, ou seja, a profundidade escavada deveria ser de 12cm. Entretanto, como comprovado pelas imagens catalogadas no Apêndice F, em todo o trecho, o processo executivo não observou a profundidade de escavação de 12cm do bordo do acostamento.

¹⁷ Apêndice E – Dano ao Erário em função da apropriação indevida do serviço de “Regularização de Subleito” (Doc. Digital n.º 24306/2023, pág. 140).

¹⁸ Apêndice F – Relatório Fotográfico (Doc. Digital n.º 24307/2023).



57. O entendimento técnico concluiu que as informações e imagens comprovam a irregularidade, mostrando que o meio-fio executado não corresponde àquele definido no projeto e que não deveria ter sido recebido pela fiscalização da SINFRA. Por ocasião da execução da obra, trouxe inclusive a informação de que a fiscalização deveria ter solicitado a reexecução do serviço como condição para pagamento.

58. A totalidade do serviço “Meio-fio de concreto - MFC 03 AC/BC” foi executado em desconformidade com o contratado (conforme definido no Projeto) e o serviço executado não atendeu a Norma DNIT 020/2006-ES, evidenciando **danos ao erário de R\$ 906.326,57**, referente a totalidade medida e paga pelo serviço “Meio-fio de concreto - MFC 03 AC/BC”.¹⁹

59. Em sede de defesa, a Construtora Encomind Engenharia Comércio e Indústria LTDA, não questionou o mérito dos achados, argumentando apenas que os apontamentos foram alcançados pela prescrição, havendo equívoco por parte da análise técnica ao considerar a data do recebimento definitivo da obra (29/03/2019), em vez data da ocorrência de cada achado.

60. A equipe técnica da Secex de Obras por sua vez, manteve seu entendimento e fundamentos apresentados no Relatório Técnico Preliminar no qual discorreu sobre a prescrição e concluiu pela não incidência do instituto.

61. Em análise de todos os achados foi verificado que o decurso de tempo entre a data da cessação das 03 (três) irregularidades e da citação válida é inferior a 5 anos, **não procedendo** a alegação de prescrição parcial dos eventos anteriores a 13/03/2018.

62. Isso porque, a data do término das infrações (em caráter continuado) se deu em **11/09/2018**, sendo que a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal

¹⁹ Apêndice G – Dano ao Erário Referente à Execução de Meio-Fio Incompatível com a Especificação do Projeto e da Norma (Doc. Digital n.º 24308/2023).



de Contas se daria em **11/09/2023**. Contudo, o prazo prescricional foi interrompido pela efetiva citação da responsável em 13/03/2023, verificando-se um lapso temporal inferior a 5 anos entre a data da cessação das infrações continuadas e da citação efetiva.

63. Conforme evidenciado pela equipe técnica, o marco inicial adotado para contagem do prazo prescricional foi a data do último pagamento/recebimento de valores indevidos pela contratada e não a data do termo de recebimento da obra, como alegado pela defesa.

64. A Secex de Obras ainda destacou que o marco adotado em seu trabalho está alinhado com a base jurisprudencial do Tribunal de Contas da União:

Acórdão 2535/2022-Plenário

ENUNCIADO

Na hipótese de pagamentos de valores superfaturados em contrato, o marco inicial da contagem do prazo prescricional é a data do último pagamento em benefício do contratado, tendo em vista a natureza continuada da irregularidade ensejadora do dano.

Acórdão 2024/2023-Plenário

ENUNCIADO

O termo inicial para a contagem do prazo de prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento do TCU quando se trata de pagamento irregular de natureza continuada é a data do último pagamento indevidamente realizado.

65. **Passa-se à análise ministerial.**

66. Inicialmente, cabe analisar a alegação da defesa de ocorrência de prescrição.

67. Para a responsável, Construtora Encomind Engenharia Comércio e Indústria LTDA, já se passou mais de 5 anos da execução dos serviços, sendo notificada para responder por suposto dano ao erário pelos serviços executados no período de 07/2013 a 06/2019, sem que fosse considerada a prescrição parcial dos eventos anteriores a 13/03/2018 (considerando a data da citação de 13/03/2023).



68. De acordo com a defesa, a análise foi feita de forma equivocada, uma vez que foi considerado a data do termo de recebimento definitivo da obra, de **29/03/2019**, em vez da data da ocorrência de cada achado.

69. **Pois bem.**

70. É cediço que o tema ganhou novos fundamentos no TCE/MT desde o entendimento exarado no Processo nº 147575/2016, por meio do Acórdão nº 337/2021, que entendeu pelo prazo prescricional de 05 (cinco) anos da pretensão sancionatória no âmbito do controle externo, em que se firmou a seguinte tese:

Processual. Prescrição. Pretensão punitiva. Controle externo.

O prazo prescricional da pretensão punitiva (sancionatória) no âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas é de 5 anos, a contar da data do ato ou fato punível.

*Revogou a Resolução de Consulta 7/2018 – TP (Acórdão 337/2021 - TRIBUNAL PLENO. RELATOR: LUIZ HENRIQUE LIMA. REVISOR: VALTER ALBANO. TOMADA DE CONTAS)

71. Após esse posicionamento adotado pelo Tribunal Pleno do TCE/MT, houve a aprovação da Lei Estadual nº 11.599, de 07 de dezembro de 2021, que dispõe sobre o prazo de prescrição para o exercício da pretensão punitiva no âmbito do Tribunal de Contas e dá outras providências, nos seguintes termos:

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

Parágrafo único O prazo previsto no *caput* deste artigo será contado a partir da data do fato ou ato ilícito ou irregular ou, no caso de infração permanente e continuada, do dia de sua cessação.

Art. 2º A citação efetiva interrompe a prescrição.

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

§2º O conselheiro relator reconhecerá a prescrição de ofício, após vista ao Ministério Público de Contas.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.
(grifos nossos)



72. Posteriormente, foi aprovada pelo Plenário do TCE/MT a **Resolução Normativa nº 3/2022** acerca da matéria, que dispõe:

RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 3/2022 – TP

Art. 1º A pretensão sancionadora e reparadora no âmbito do Tribunal de Contas prescreve em 5 (cinco) anos, contados da data do ato ilícito/irregular ou, no caso de infração permanente ou continuada, da data em que cessar.

Parágrafo único. A citação válida interrompe a prescrição.

Art. 2º O Relator, de ofício ou por provocação, após a oitiva do Ministério Público de Contas, poderá reconhecer, por decisão monocrática, a ocorrência da prescrição, extinguindo o processo com resolução de mérito e encaminhando-o ao Serviço de Arquivo.

Parágrafo único. O Relator, quando identificar que o cumprimento dos prazos regimentais e/ou normativos previstos para a realização dos atos processuais subsequentes não permitirá a instrução e julgamento dentro do prazo prescricional, poderá, desde logo, promover o arquivamento dos autos por meio de decisão fundamentada demonstrando a fluência do prazo prescricional porvir no caso concreto, após oitiva do Ministério Público de Contas.

Art. 3º Na hipótese do art. 1º, caso os autos contenham indícios de infração penal ou ato de improbidade administrativa, o Relator, sem emitir qualquer juízo definitivo de valor sobre a matéria, encaminhará cópia dos autos ao Ministério Público Estadual ou Federal, conforme o caso.

Art. 4º Os processos arquivados sem juízo de mérito poderão ter sua instrução retomada, por provocação ou por ato de ofício do Relator, mediante decisão monocrática devidamente fundamentada, em que se demonstre o surgimento de elementos probatórios anteriormente desconhecidos.

Art. 5º O Relator adotará, sempre que possível, providências para verificar o lapso temporal dos processos em curso, inclusive aqueles sobrestados e arquivados sem resolução de mérito, na forma do regramento interno deste Tribunal, elaborado de acordo com a legislação vigente.

§ 1º Ressalvadas hipóteses excepcionais devidamente motivadas, a decisão que determinar o sobrestamento deverá ser reavaliada a cada 12 (doze) meses.

§ 2º As Secretarias de Controle Externo deverão zelar pela celeridade da tramitação processual e instruir, com prioridade, os processos cujo prazo prescricional esteja próximo de se encerrar.

Art. 6º A Corregedoria-Geral do TCE-MT poderá, de ofício ou por provocação do Relator, apurar a responsabilidade funcional nos processos alcançados pela prescrição. (destaquei)



73. Por último, o Código de Processo de Controle Externo separou um capítulo para dispor especificamente sobre prescrição e decadência e, além de confirmar o prazo prescricional quinquenal para as pretensões punitivas e de ressarcimento decorrentes do exercício de controle externo pelo Tribunal de Contas, dispôs sobre, marco inicial e causas interruptivas e suspensivas, nos seguintes termos:

CAPÍTULO XIV DA PRESCRIÇÃO E DA DECADÊNCIA

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

- I - em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
- II - da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
- III - do protocolo do processo, quando a irregularidade ou o dano forem constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas, ou mediante denúncia ou representação de natureza externa, desde que, da data do fato ou ato ilícito ou irregular, não se tenham ultrapassado 5 (cinco) anos;
- IV - da cessação do estado de permanência ou de continuação, no caso de irregularidade permanente ou continuada.

Art. 84 Consuma-se a prescrição intercorrente nos processos perante o Tribunal de Contas que ficarem paralisados por mais de 3 (três) anos, pendentes de julgamento, despacho ou prática de ato de ofício.

§ 1º Reconhecida a prescrição, os autos devem ser arquivados, sem prejuízo da possibilidade de apuração da responsabilidade funcional em razão de sua ocorrência, se for o caso.

§ 2º Não serão computados, para fins de aferição da ocorrência de prescrição intercorrente, os períodos de paralisação do processo decorrente de ato ou omissão imputável exclusivamente às partes.

Art. 85 A prescrição pode ser reconhecida de ofício ou mediante provocação, após oitiva do Ministério Público de Contas.

Art. 86 São causas que interrompem a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento:

- I - a citação válida;
- II - a publicação de decisão condenatória recorrível.

Parágrafo único A prescrição interrompida volta a fluir da data do ato que a interrompeu ou do último ato do processo em que ocorreu a causa interruptiva.

Art. 87 São causas que suspendem a prescrição das pretensões punitiva e de ressarcimento:



I - decisão judicial que determinar a suspensão do processo ou, de outro modo, paralisar a apuração do dano ou da irregularidade ou obstar a execução da condenação;

II - decisão do Tribunal de Contas que determinar o sobrestamento do processo, desde que não tenha sido provocada pelo próprio órgão, mas, sim, por fatos alheios à sua vontade, devidamente demonstrados;

III - a assinatura do termo de ajustamento de gestão, pelo prazo nele estabelecido;

IV - outras causas previstas em lei e atos normativos do Tribunal de Contas.

Parágrafo único. Cessada a causa suspensiva da prescrição, retoma-se a contagem do prazo do ponto em que tiver parado.

Art. 88 É de 5 (cinco) anos a contagem do prazo decadencial para a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma ou pensão, contado de forma ininterrupta, a partir do ingresso do ato no Tribunal de Contas.

74. Em conclusão, atualmente, não há dúvidas de que o prazo prescricional das pretensões punitivas e de ressarcimento decorrentes do exercício de controle externo pelo Tribunal de Contas é de 5 (cinco) anos.

75. O marco inicial da contagem do prazo, de acordo com o art. 83 do Código de Controle Externo do Estado de Mato Grosso – LCE nº 752/2022, deve ser o protocolo do processo, quando a irregularidade ou o dano forem constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas, ou mediante denúncia ou representação de natureza externa, desde que, da data do fato ou ato ilícito ou irregular, não se tenham ultrapassado 5 (cinco) anos (inciso III), ou da cessação do estado de permanência ou de continuação, no caso de irregularidade permanente ou continuada (inciso IV).

76. Ou seja, desde a data do último fato, ato ilícito ou irregular não deve ter sido ultrapassado o prazo prescricional de cinco anos.

77. Retomando à análise do caso concreto, a presente Tomada de Contas Ordinária se refere ao Contrato n.º 137/2013/SETPU, firmado entre a SEPTU (atual SINFRA) e a Construtora Encomind Engenharia Comércio e Indústria LTDA, assinado



em julho de 2013, cuja obra foi recebida definitivamente em junho de 2019.

78. A materialização do dano ao erário apurado nestes autos se deu com a elaboração das medições dos serviços. Em 01 de setembro de 2022 **prescreveu a pretensão punitiva deste Tribunal de Contas perante os Senhores José Pedro Pires e Zenildo Pinto de Castro Filho (responsáveis que fizeram as medições)**, uma vez que a última medição ocorreu em 01 de setembro de 2017.

79. Considerando que as condutas apontam para irregularidades ocorridas durante a execução contratual (em caráter continuado), as quais tiveram a consumação com o recebimento dos **pagamentos**, (despesa com serviço de escavação, carga e transporte, decorrente de adoção de fator de conversão não amparado por ensaios laboratoriais - apropriação do serviço de Regularização de Subleito nos mesmos locais de execução de terraplanagem - apropriação indevida de Meio-fio de concreto – MFC 03 AC/BC”), **o marco inicial da contagem do prazo quinquenal deve ser a data do último pagamento recebido pela Construtora (data do último fato ou ato ilícito ou irregular).**

80. Conforme consulta realizada no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado (FIPLAN), informado pela Secex de Obras em seu Relatório Técnico²⁰, a data do último pagamento à empresa Encomind Engenharia Comercio e Ind. Ltda, decorrente do Contrato nº 137/2013, foi o dia **11/09/2018**, nos termos da Nota de Ordem Bancária nº 25101.0003.18.000069-8²¹.

81. Definido o prazo prescricional e seu marco inicial, faz-se necessário analisar também os marcos interruptivos e suspensivos da sua contagem, sob a ótica da Lei Estadual nº 11.599/2021, Resolução Normativa TCE/MT nº 3/2022 e Código de Controle Externo do Estado de Mato Grosso – LCE nº 752/2022.

82. De acordo com a Lei Estadual nº 11.599/2021 e Resolução Normativa TCE/MT nº 3/2022, o único marco interruptivo da prescrição é a citação válida, sendo

²⁰ Relatório Técnico – Doc. Digital nº 25975/2023

²¹ Doc. Digital nº 22207/2023 pág.218



que a interrupção da prescrição somente se dará uma vez.

83. No caso, a presente Tomada de Contas foi **protocolada no TCE/MT em 21/01/2019²²**, dentro do prazo de 5 (cinco) anos da data do **último fato ou ato ilícito ou irregular (11/09/2018)**, ocorrendo a **interrupção da prescrição com a citação válida em 13/03/2023²³**.

84. Desta feita, a prescrição que se daria em 11/09/2023 foi interrompida, contando-se o transcurso de tempo de 4 anos, 6 meses e 2 dias. **Logo, não há como ser aplicado o instituto da prescrição ao caso sob comento.**

85. Superada a alegação de ocorrência de prescrição, passa-se de forma breve a análise das irregularidades, uma vez que a defesa não abordou o mérito dos achados e os dados informados pelo trabalho técnico, havendo a concordância tácita da existência das irregularidades.

86. A irregularidade JB99 que trata acerca da **liquidação irregular de despesa referente ao serviço de Escavação, Carga e Transporte, decorrente da adoção de fator de conversão não amparado por ensaios laboratoriais**, de fato restou comprovada.

87. Isso porque, o Contrato n.137/2013/SETPU estabeleceu que na execução dos serviços do objeto contratado deve-se observar as especificações e normas técnicas do vigentes no DNIT (item 2.2 – subitem 2.2.1).²⁴

88. Verificando as normas do DNIT (106, 107 e 108/2009 ES) que tratam da metodologia de quantificação e medição dos serviços executados de escavações e transportes, o controle deve ser feito a partir do volume *in natura* e não de forma indireta como foi feita, pelo volume de aterro compactado em pista.

²² Termo de Aceite - Doc. Digital nº 456/2019

²³ Termo de Recebimento – Doc. Digital nº 37339/2023

²⁴ Contrato nº 137/2013/SETPU – Doc. Digital nº 89618/2021



89. Na medição, a fiscalização aplicou o fator de conversão de 1,25, mas não certificou que o sistema escolhido estivesse amparado por ensaios laboratoriais que comprovassem sua adequação. Não há nos autos documentos que provem a existência de relatórios de controle tecnológico dos materiais e serviços realizados.

90. De acordo com a Secex de Obras, considerando o Sistema de Custos Referenciais de Obras – Sicro 2, o fator de conversão de 1,15 mostra-se mais correto, sendo assim, apurou-se o dano no valor de **R\$791.766,55**, proveniente de 26 medições.

91. Nesta senda, evidencia-se que o cerne da questão está no descumprimento das especificações e normas do DNIT, que deveriam ser seguidas conforme os termos do contrato. Neste passo, manifesta-se pela **manutenção da irregularidade**.

92. A irregularidade classificada em JB99 referente – **danos ao erário por apropriação indevida do serviço de “Regularização de Subleito”** – trouxe a apropriação 675.570,623m² do item “regularização de subleito”, que resultou em danos ao erário no aporte de **R\$532.219,95**.

93. Da análise dos pagamentos feitos, conclui-se que houve pagamento em duplicidade dos serviços de regularização de subleito ao serem medidos e pagos em trechos que foram executados os serviços de terraplanagem.

94. A equipe técnica pontuou entendimento do TCU (Acórdão nº1608/2010), bem como deste Tribunal de Contas com alerta direto à SINFRA (Acórdão nº336/2020/TCEMT), sobre a inadequação da duplicidade dos serviços de regularização de subleito em camadas que já foram submetidas à compactação do solo.

95. Sendo assim, considerando que os serviços de regularização de subleito foram medidos nas áreas em que os serviços de terraplanagem foram executados, constata-se a materialização do pagamento em dobro, assinalando a



ilegalidade, em afronta a Lei 4.320/1964 (arts.62 e 63, § 2º, III), que estabelece o processo de liquidação de despesa. Manifesta-se pela manutenção do achado.

96. A última irregularidade JB99 traz o **dano ao erário pela apropriação indevida do item de serviço referente à execução de meio-fio de forma incompatível com a especificação do projeto e da norma**.

97. Conforme o detalhamento desta irregularidade já realizada no início deste tópico, coaduno com a manutenção do apontamento, uma vez que o trabalho técnico evidenciado nas imagens fotográficas constantes do Relatório Conclusivo²⁵ que o meio-fio executado não seguiu as especificações do projeto (Meio-fio de concreto – MFC 03 AC/BC).

98. As imagens catalogadas no Apêndice F²⁶ comprovam que o serviço em sua totalidade foi executado em desconformidade com o definido no projeto, restando materializado o dano de **R\$906.326,57**.

99. Diante de tais argumentos, o **Ministério Público de Contas** entende que as três irregularidades classificadas JB99, as quais juntas somam danos ao erário no valor de R\$2.230.313,07, devem ser mantidas e consideradas para efeitos de julgamento da presente tomada de contas.

3. CONCLUSÃO

100. Pelo exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual), manifesta-se:

a) pela **irregularidade** da presente **Tomada de Contas**, nos termos do art. 164, III, do Regimento Interno do TCE/MT, haja vista a realização de

²⁵ Relatório Técnico Conclusivo – págs.39-41 (Doc. Digital nº267996/2023).

²⁶ Apêndice F – Relatório Fotográfico (Doc. Digital n.º 24307/2023)



pagamentos/recebimentos indevidos de serviços não executados, que resultou em dano ao erário, de responsabilidade da empresa contratada, Construtora Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda;

b) pelo reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva em relação aos Srs. José Pedro Pires e Zenildo Pinto de Castro Filho, fiscais responsáveis pela medição dos serviços;

c) pela manutenção das 03 (três) irregularidades classificadas (JB99);

d) pela condenação à restituição ao erário pela Construtora Encomind Engenharia Comércio e Indústria Ltda, no valor de **R\$ 2.230.313,07**, nas respectivas datas-bases, conforme Apêndice A e B²⁷, com a devida atualização monetária e juros de mora, nos termos dos art. 165 do Regimento Interno TCE/MT.

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 19 de março de 2024.

(assinatura digital²⁸)

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral de Contas

²⁷ Relatório Técnico Conclusivo – Doc. Digital nº267996/2023

²⁸ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.