



PROTOCOLO	:	4.784-8/2017
PRINCIPAL	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO SÃO JOAQUIM
INTERESSADOS	:	LEONARDO FARIA ZAMPA SEBASTIÃO DE JESUS MATOS JÚNIOR ANDEBURGO FRANKLIN DA SILVA LEANDRO DE OLIVEIRA DOLZAN HIGGOR PINHO E SILVA CONSTRUTORA AMIL LTDA.
ASSUNTO	:	REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA (RNI)
RELATOR	:	CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

RELATÓRIO

1. Trata-se de **Representação de Natureza Interna (RNI)** proposta pela Secretaria de Controle Externo de Obras e Serviços de Engenharia (Secex) deste Tribunal em razão de duas comunicações de irregularidades oriundas do Sistema de Denúncia *online* deste Tribunal.
2. A RNI teve como finalidade apurar supostas irregularidades constatadas na Tomada de Preços n.º 10/2016 e na execução do Contrato n.º 124/2016, celebrado entre o Município de Novo São Joaquim e a Construtora Amil Ltda., cujo objetivo era a manutenção e a conservação da Rodovia MT 110.
3. Em relatório preliminar, a Secex constatou **8 (oito) achados**, todos de natureza grave, conforme se verifica abaixo:

Achado n.º 01 – Responsáveis: Andeburgo Franklin da Silva – Presidente da Comissão Permanente de Licitação do Município de Novo São Joaquim e Leandro de Oliveira Dolzan – Assessor Jurídico do Município.
Classificação: GB03. Licitação_Grave. Constatação de especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias que restrinjam a competição do certame licitatório. Resumo: Restrição ao caráter competitivo ao estabelecer obrigatoriedade de visita ao local de execução dos serviços.
Achado n.º 02 – Responsáveis: Leonardo Faria Zampa – Ex-prefeito do Município de Novo São Joaquim e Sebastião de Jesus Matos Júnior – Ex-secretário de Infraestrutura do Município.
Classificação: GB99. Licitação_Grave. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com justificativa/motivação improcedentes, ocasionando aplicação ineficiente de Recursos Públicos. Resumo: Justificativa improcedente para realização da Tomada de Preço nº 10/2016.
Achado n.º 03 – Responsável: Higgor Pinho e Silva – Engenheiro Fiscal.
Classificação: GB06. Licitação_Grave. Realização de processo licitatório ou contratação de bens e serviços com preços comprovadamente superiores aos de mercado – sobrepreço. Resumo: Sobrepreço do item 3.8 da planilha orçamentária referente ao serviço "2 S 01 080 01 - Seção Padrão".



Achado n.º 04 – Responsável: Higgor Pinho e Silva – Engenheiro Fiscal.
Classificação: JB03. Despesa Grave. Pagamento de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação. Resumo: Liquidação irregular de despesa referente ao serviço "2 S 01 100 22 - Esc. carga trasnp. mat. 1ª cat DMT 50 A 200m c/e"
Achado n.º 05 – Responsável: Higgor Pinho e Silva – Engenheiro Fiscal.
Classificação: JB03. Despesa Grave. Pagamento de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação. Resumo: Liquidação irregular de despesa referente ao serviço "2 S 01 510 00 - Compactação de Aterros a 95% do Proctor Normal.
Achado n.º 06 – Responsável: Higgor Pinho e Silva – Engenheiro Fiscal.
Classificação: JB03. Despesa Grave. Pagamento de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação. Resumo: Liquidação irregular de despesa referente ao serviço "3 S 01 401 00 - Recomposição de revestimento primário"
Achado n.º 07 – Responsável: Higgor Pinho e Silva – Engenheiro Fiscal.
Classificação: JB03. Despesa Grave. Pagamento de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação. Resumo: Liquidação irregular de despesa referente ao serviço "2 S 09 001 05 - Transp. Local em Rod. Não Pavimentada (cascalho)"
Achado n.º 08 – Responsáveis: Higgor Pinho e Silva – Engenheiro Fiscal e Leonardo Faria Zampa – Ex-prefeito do Município de Novo São Joaquim.
Classificação: GB 12. Licitação Grave 12. Ausência de licenciamento ambiental para os inícios das obras (Resoluções do CONAMA 01/86; Lei Complementar Estadual nº 38/95 – Código Estadual do Meio Ambiente e Decreto Estadual nº 138/2016). Resumo: Expedir ordem de início de serviço sem obtenção das Licenças Ambientais exigidas pela legislação ambiental.

4. Em atenção aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis foram regularmente citados por meio dos Ofícios n.º 65, 66, 67, 68, 69, 70 e 71¹ e apresentaram suas defesas², as quais serão analisadas a seguir.

RAZÕES DAS DEFESAS

DEFESA APRESENTADA PELO SR. LEANDRO DE OLIVEIRA DOLZAN – ASSESSOR JURÍDICO (DOCUMENTO DIGITAL N.º 120666/2017)

5. O defendente alegou que a exigência de visita técnica, na prática, não interferiu na logística dos interessados, pois a Rodovia MT 110 é local de fácil acesso e a maioria das viagens à cidade de Novo São Joaquim passa por tal rota.

6. Ressaltou que a via é atendida pela empresa Xavante, cuja linha é regular, o que possibilita o acesso aos indivíduos que optam por esse meio de transporte e que vêm das cidades de Barra do Garças/MT, Cuiabá/MT e Goiânia/GO.

7. Alegou, ainda, que o intuito da exigência era orientar os interessados no certame licitatório sobre a situação do local de prestação dos serviços de manutenção e conservação viária, o que garantiria maior efetividade na conclusão da obra.

¹ Documentos Digitais n.º 110783/2017, 110785/2017, 110786/2017, 110787/2017, 110788/2017, 110790/2017 e 110782/2017, respectivamente.

² Documentos Digitais n.º 120666/2017, 120889/2017, 140261/2017, 142336/2017 e 194106/2017. AGCJ



8. Entendeu, também, que, por ser uma obra de alta complexidade, não seria sacrifício algum às empresas interessadas enviar um representante ao local de execução. Contudo, reconheceu que deveria ter evitado tal exigência, mas que, no caso em tela, o intuito não fora de restringir a competição, pois sua inserção não teve natureza de especificação excessiva, irrelevante ou desnecessária.

9. Salientou que em momento algum houve impugnação do edital licitatório, inexistindo recursos administrativos em face do procedimento, bem como destacou que nenhum dos outros cinco concorrentes manifestou descontentamento com o resultado do processo licitatório.

10. Alegou que a limitação de tempo e a pouca importância do conhecimento do objeto pelos concorrentes eram circunstâncias que poderiam tipificar a conduta do Município, com a consequente responsabilização das partes imputadas no achado.

11. Sobre sua participação no processo, o Assessor Jurídico reconheceu que sua atuação pode gerar responsabilização pelos atos praticados. Porém, mesmo havendo caráter vinculativo, no caso em tela, não houve dolo ou culpa grave por sua parte. Consubstanciou sua tese ao afirmar que não houve, no relatório técnico, sugestão de aplicação de multa ou pena pela conduta praticada, o que, no seu entender, deve ser considerado para absolvê-lo.

12. Por fim, invocou as Súmulas n.º 02 e 06 do Conselho Nacional de Advocacia Pública da OAB, as quais, em síntese, garantem independência funcional aos Advogados Públicos e a não responsabilização por opiniões técnicas, salvo hipótese de dolo ou fraude, e pugnou pela improcedência da RNI em face do achado.

**DEFESA APRESENTADA PELO SR. ANDEBURGO FRANKLIN DA SILVA –
PRESIDENTE DA CPL (DOCUMENTO DIGITAL N.º 120889/2017)**

13. O defendente apresentou os mesmos argumentos de defesa do Assessor Jurídico, acrescentando cópias de atestados de visita das empresas participantes do certame licitatório com objetivo de demonstrar a intenção destas ao pleno conhecimento



das condições relacionadas à execução dos serviços.

14. Ressaltou que o processo licitatório contou com a presença de empresas de várias localidades, como Goiânia/GO, Rondonópolis/MT, Primavera do Leste/MT e Cuiabá/MT, o que confirmaria, em seu entender, que o intuito da exigência era apenas para conhecimento dos serviços que seriam executados.

DEFESA APRESENTADA PELO SR. HIGGOR PINHO DA SILVA – ENGENHEIRO FISCAL (DOCUMENTO DIGITAL N.º 140261/2017)

15. O defendente iniciou sua defesa informando que o valor nominal do Contrato n.º 124/2016 perfazia R\$ 644.649,48 (seiscentos e quarenta e quatro mil e seiscentos e quarenta e nove reais e quarenta e oito centavos) e o orçamento da obra, conforme planilha orçamentária, apresentava o valor inicial de R\$ 866.696,84 (oitocentos e sessenta e seis mil e seiscentos e noventa e seis reais e oitenta e quatro centavos).

16. Diante do contexto, o defendente esclareceu que a vencedora do certame, a Construtora Amil Ltda., concedeu um desconto global de 25,5% (vinte e cinco e meio por cento).

17. Ressaltou que o mencionado desconto não diz respeito a item que tenha sido isolado, anulado ou totalmente descontado. Desse modo, afirmou que o desconto não foi ocasionado a itens com supostos sobrepreços.

18. Especificamente quanto ao **achado de n.º 3**, o defendente afirmou que não houve sobrepreço.

19. Esclareceu que o item constante da planilha é descrito como “2 S 01 080 01 – Seção Padrão”, e a comparação realizada pela unidade técnica deste Tribunal descreveu como “3 S 08 001 00 – Reconformação de plataforma”, cujo código possui identificação e atividade distintas.

20. Assim, entendeu que a execução dos serviços não são as mesmas. Como



exemplo, afirmou que os maquinários dos mencionados serviços são distintos, necessitando de uma equipe muito maior, com preços de referências diferenciados.

21. Ressaltou, ainda, que a planilha de composições de custos utilizou como referência de preços a tabela da Coordenadoria de Preços de Obras e Transportes da Secretaria de Infraestrutura do Estado (Sinfra) e que a Secex utilizou a tabela do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) sem considerar que se trata de rodovia estadual, e não federal. Desse modo, o defendente entendeu que não há que se falar em sobrepreço com relação ao achado de auditoria.

22. O defendente utilizou os mesmos argumentos em relação aos **achados n.º 4, 5, 6 e 7**, afirmando que não houve liquidação irregular em nenhum dos serviços relacionados ao Contrato n.º 124/2016.

23. Argumentou que sua responsabilidade se resumia em realizar as medições e fiscalizar a execução dos serviços prestados. Segundo alegado, limitava-se a encaminhar o boletim de medição, com toda documentação ao Setor Financeiro e Contábil para providências de empenho, liquidação e pagamento, mediante aprovação superior, estando tais atribuições fora de sua competência.

24. Expôs que o boletim da 1ª medição correspondeu a 32,73% do valor global contratado, o que evidencia o saldo remanescente de R\$ 433.677,52 (quatrocentos e trinta e três mil e seiscentos e setenta e sete reais e cinquenta e dois centavos), correspondente a 67,27% do valor global. Diante de tais fatos, afirmou que não existe termo de recebimento (provisório/definitivo).

25. Argumentou que, mesmo que a empresa abandone a obra, ainda assim será necessário o seu recebimento pela comissão ou pela fiscalização. Além disso, havendo vícios, a empresa será acionada a repará-los.

26. Asseverou que, caso a contratada não finalize a conclusão do objeto contratual, a Administração Pública poderá realizar uma glosa contratual.



27. Com relação ao **achado n.º 8**, o defendente expôs não possuir competência para expedição de licença ambiental, bem como afirmou que a municipalidade solicitou a regularização das jazidas por meio da Associação Mato-grossense dos Municípios (AMM). Dessa forma, entendeu inexistirem motivos imputar-lhe tal responsabilidade.

DEFESA APRESENTADA PELO SRS. LEONARDO FARIA ZAMPA – EX-PREFEITO MUNICIPAL E SEBASTIÃO DE JESUS MATO JÚNIOR – EX-SECRETÁRIO DE INFRAESTRUTURA (DOCUMENTO DIGITAL N.º 142336/2017)

28. Inicialmente, os defendentes informaram que todos os acessos à cidade de Novo São Joaquim são realizados por meio de estradas não pavimentadas, as quais necessitam de manutenção e reparos constantes, pois tanto as intempéries quanto o tráfego são intensos na localidade.

29. Esclareceram que o trecho licitado é a principal via de acesso ao Município e rota para as cidades de Barra do Garças e Primavera do Leste, cuja extensão é de 53 km de estrada de chão, a qual deve estar sempre em bom estado de conservação, uma vez que por ela passam diariamente ambulâncias e 3 (três) linhas de transporte escolar.

30. Ressaltaram que é dever do Município zelar pela manutenção e conservação de suas estradas. Dessa forma, afirmaram que, nos 8 (oito) anos de gestão, houve de 2 a 4 manutenções na estrada por ano.

31. Destacaram que o Município possui mais de 3.900 (três mil e novecentos) km de estradas de chão, entre estaduais e municipais, e que as manutenções se fazem constantes para garantia do direito de ir e vir dos cidadãos.

32. Afirmaram que a licitação em questão não foi realizada com o intuito de “lavar fundos de recurso de lavagem de dinheiro” e lapidar o patrimônio público, mas sim de atender às necessidades do Município.

33. Os defendentes ainda asseveraram que a denúncia foi realizada com cunho



totalmente político e que a auditoria realizada considerou apenas o que se verificou em um ou dois dias de fiscalização e dois meses após início da obra de conservação/manutenção. Entenderam também, que, da forma como a auditoria aconteceu, não se pode fazer juízo de valor, determinando se a estrada está ou não em boas condições.

34. Alegaram que, diante da necessidade de manter as estradas vicinais em boas condições, a Administração municipal utilizou-se do juízo de conveniência e de oportunidade, atributo exclusivo do Poder Executivo, já que se trata de ato administrativo.

35. Frisaram os defendentes que, no trecho onde a equipe técnica entendeu estar em perfeito estado de conservação, ocorreu um acidente com caminhão de laticínio, o qual tombou e derramou 15.000 (quinze mil) litros de leite, o que comprovaria a necessidade de constante manutenção da mencionada rodovia.

36. Mencionaram que, no ano de 2015, os Municípios obtiveram um avanço junto ao Estado de Mato Grosso com o repasse do FETHAB, permitindo melhorias nas estradas vicinais. Além disso, ressaltaram que o recurso empregado na obra foi obtido por meio do mencionado Fundo.

37. Para corroborar isso, transcreveram o teor da Resolução de Consulta n.º 27/2015 deste Tribunal, que tratou das aplicações do FETHAB, destacando o entendimento de que "... é possível aos municípios aplicarem os recursos recebidos por repartição do FETHAB nas seguintes hipóteses: a) execução de obras e serviços inerentes à construção, manutenção e conservação das suas próprias estradas ou rodovias...".

38. Dessa forma, os defendentes entenderam como absurda a sugestão da equipe técnica de ressarcimento de R\$ 210.971,96 (duzentos e dez mil e novecentos e setenta e um reais e noventa e seis centavos), tendo em vista que os serviços contratados foram prestados, conforme atestado quando da 1ª medição, devidamente assinada pelo engenheiro responsável pela fiscalização da obra.



39. Reiteraram que o valor total do contrato perfaz o montante de R\$ 644.649,48 (seiscentos e quarenta e quatro mil e seiscentos e quarenta e nove reais e quarenta e oito centavos) e que o valor pago (R\$ 210.971,96) se refere somente ao serviço executado conforme a 1ª medição.

40. Entenderam que qualquer decisão contrária configurará enriquecimento sem causa por parte do Município. Assim, requereram o arquivamento da “denúncia”.

41. Quanto ao apontamento n.º 8, de responsabilidade do Sr. Leonardo Faria Zampa, ex-Prefeito Municipal, o defendente alegou que a licença ambiental é um assunto delicado e extremamente burocrático.

42. Ressaltou que solicitou à Assessoria da Associação Mato-grossense dos Municípios (AMM) que providenciasse a mencionada licença para as obras no Município. Porém, em face da burocracia e do prazo de análise que varia de 6 (seis) meses a um ano, o pedido se encontra sob análise da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Estado (SEMA).

43. Dessa forma, asseverou que as obras não poderiam esperar o deferimento da solicitação de licença. Assim, diante da necessidade de manutenção da rodovia, cujo acesso ao Município é realizado por estrada de chão, sua gestão não se omitiu e iniciou as obras de manutenção e conservação, mesmo sem a necessária licença ambiental.

44. Por fim, pugnou pela improcedência da RNI e seu consequente arquivamento.

DEFESA APRESENTADA PELA CONSTRUTORA AMIL LTDA. (DOCUMENTO DIGITAL N.º 194106/2017)

45. A defendente manifestou-se quanto aos achados n.º 2, 4, 5, 6 e 7, os quais descrevo na sequência.



46. Com relação ao **achado n.º 2**, a defendente informou que, visando às boas práticas da engenharia, adotou-se como medida de conservação, tanto corretiva, quanto preventiva, a reparação/saneamento dos defeitos existentes no revestimento primeiro da rodovia, estabelecendo conforto e segurança aos usuários. Dessa forma, entendeu que restou demonstrada a necessidade de conservação preventiva e periódica. Ressaltou que os recursos foram aplicados de forma correta.

47. Quanto aos **achados n.º 4 e 5**, afirmou que os serviços foram executados conforme projeto básico, sendo improcedentes as sugestões de ressarcimentos de valores ao erário.

48. Já com relação aos **achados n.º 6 e 7**, a defendente concordou em parte com a Secex e afirmou que de fato houve irregularidade na liquidação. Dessa forma, concordou em restituir, respectivamente, os valores de **R\$ 7.502,95** (sete mil e quinhentos e dois reais e noventa e cinco centavos) e **R\$ 2.071,30** (dois mil e setenta e um reais e trinta centavos).

49. Por fim, concordou em restituir parcialmente os valores pagos indevidamente, no montante de **R\$ 11.956,08** (onze mil e novecentos e cinquenta e seis reais e oito centavos), quando da realização das próximas medições.

ANÁLISE DAS DEFESAS PELA SECEX

50. Após analisar as manifestações apresentadas, **a unidade instrutiva manteve todos os apontamentos iniciais.**

51. Válido ressaltar que, com relação à defesa apresentada pela Construtora Amil Ltda., pelo fato de ter sido declarada revel (Documento Digital n.º 179791/2017), **a equipe técnica não se manifestou sobre as alegações de defesa apresentadas extemporaneamente.**

52. No entanto, pelo princípio da verdade real, amplamente aceito nesta Corte de Contas, considerarei a manifestação empresa na fundamentação do meu
AGCJ



posicionamento em relação aos respectivos achados.

53. Dessa forma, segue a análise feita pela equipe técnica para cada um dos apontamentos.

ACHADO 1 – GB 03 – RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO AO ESTABELEECER OBRIGATORIEDADE DE VISITA AO LOCAL DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

54. Após analisar as defesas apresentadas, a unidade instrutiva entendeu que os argumentos apresentados pelos defendentes não foram capazes de sanar o apontamento.

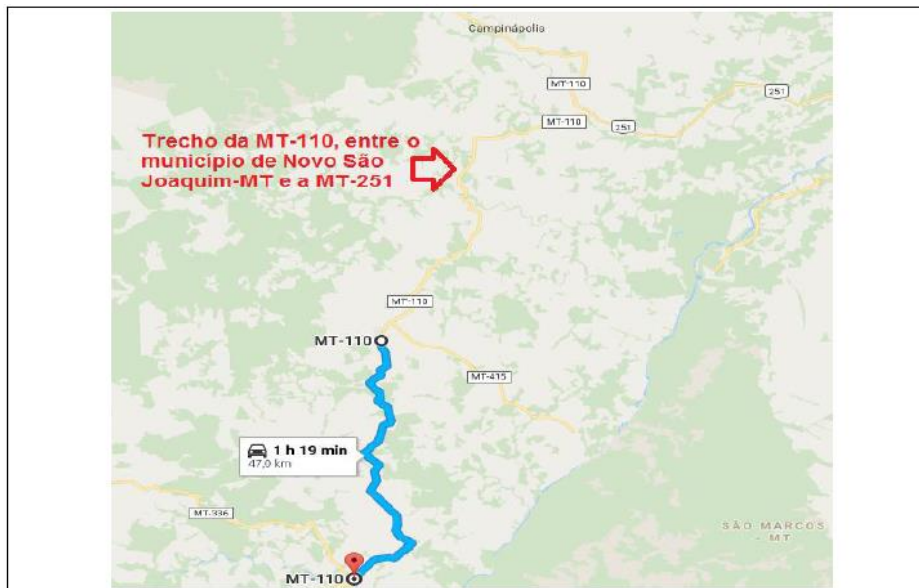
55. Assim, exarou entendimento no sentido de que as cláusulas estabelecidas no edital licitatório impondo a obrigatoriedade de os interessados realizarem visita técnica deveriam ser evitadas.

56. Ressaltou que a contratação possuía como objeto a mera manutenção de rodovia não pavimentada, serviço corriqueiro para qualquer empresa de engenharia.

57. Destacou o entendimento do TCU quanto ao tema, inclusive exposto no Relatório Preliminar constante destes autos, e, por fim, manteve o apontamento, lembrando que esta Corte de Contas proferiu Acórdãos nesse sentido.

ACHADO 2 – GB 03 – RESTRIÇÃO AO CARÁTER COMPETITIVO AO ESTABELEECER OBRIGATORIEDADE DE VISITA AO LOCAL DE EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS

58. Inicialmente, a equipe técnica informou que o acidente ocorrido com um caminhão de laticínio, mencionado pelos defendentes, não ocorreu no trecho inspecionado quando da auditoria realizada. Destacou que o referido sinistro ocorreu na MT-110 entre o Município de Novo São Joaquim e a MT-251, conforme o *print* a seguir:



Fonte: Relatório Conclusivo – Documento Digital n.º 204079/2017, fl. 35.

59. Mencionou que o Boletim de Ocorrência n.º 2017.62497 ratifica a informação, afastando a argumentação dos defendentes (Documento Digital n.º 204079/2017, fls. 35-36).

60. Ressaltou que, quando inspeção *in loco*, a equipe constatou que a rodovia apresentava perfeitas condições de trafegabilidade, em especial nos trechos que não haviam sofrido intervenção.

61. Quanto ao argumento sobre o juízo de conveniência e de oportunidade exposto pelos defendentes, a equipe técnica esclareceu que tais princípios não devem ser opostos em detrimento do princípio da indisponibilidade do interesse público, que impõe aos gestores públicos o dever de zelo pela coisa pública, vedando vantagens antieconômicas como no caso em tela.

62. Asseverou que o argumento de que todos os acessos aos Municípios são por estradas não pavimentadas não pode ser justificativa para formalização de contratações antieconômicas.

63. A equipe técnica ressaltou, ainda, que no caso de existir disponibilidade financeira, o gestor deveria avaliar a possibilidade de pavimentar os trechos rodoviários, o
AGCJ



que levaria desenvolvimento à região, e não promover gastos contínuos e ineficientes.

64. Entendeu que houve ausência de planejamento pelo Poder Público, considerando que a ordem de início dos serviços ocorreu na data de 24/11/2016 e a paralisação na data de 28/12/2016, conforme termo publicado no D.O.E. n.º 26928, à p. 174.

65. Por fim, expôs que, dos 28 (vinte e oito) diários de obras, em 12 (doze) diários apresentados pelo Engenheiro fiscal constou a informação de improdutividade por motivo de chuva.

66. **Dessa maneira, a equipe técnica manteve o achado, com sugestão de ressarcimento do valor de R\$ 210.971,96** (duzentos e dez mil e novecentos e setenta e um reais e noventa e seis centavos) pelos **ex-gestores**, Srs. **Sebastião de Jesus Matos Júnior e Leonardo Faria Zampa**.

ACHADO 3 – GB 06 – SOBREPREGO DO ITEM 3.8 DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA REFERENTE AO SERVIÇO “2S 01 0800 01 – SEÇÃO PADRÃO”

67. A equipe técnica esclareceu que, ao analisar a planilha orçamentária elaborada pelo Sr. Higgor, verificou que não houve atendimento à supremacia do interesse público, pois, conforme exposto em relatório preliminar, o valor unitário para a execução do serviço “2 S 01 080 01 – Seção Padrão” foi de R\$ 910,61 (novecentos e dez reais e sessenta e um centavos), acrescido de 28,5% do Benefícios de Despesas Indireta (BDI), com valor total de R\$ 1.168,76 (mil cento e sessenta e oito reais e setenta e seis centavos).

68. A Secex ressaltou que, embora constasse na planilha orçamentária a descrição “Seção Padrão”, verificou-se no memorial descritivo que o serviço era de “Reconformação de plataforma de rodovias não pavimentadas”, não cabendo o argumento de que a equipe de auditoria comparou serviços distintos.

69. Dessa forma, constatou junto ao Sistema de Custos Rodoviários do DNIT a



existência da composição “3 S 08 001 00 – Reconformação de Plataforma”, com custo unitário direto no valor de **R\$ 187,54** (cento e oitenta e sete reais e cinquenta e quatro centavos).

70. Dessa forma, a unidade instrutiva detectou sobrepreço no valor de R\$ 30.337,95 (trinta mil e trezentos e trinta e sete reais e noventa e cinco centavos). No entanto, considerando o desconto concedido pela empresa contratada (25,10%, com preço unitário em R\$ 875,39), bem como a realização de medição parcial, **apurou-se um superfaturamento de R\$ 7.908,11** (sete mil e novecentos e oito reais e onze centavos) – Documento Digital n.º 10843/2017, às fls. 26-27 do Relatório Preliminar.

71. Sobre a alegação de que não se poderia utilizar como parâmetro a tabela de custos do DNIT, a equipe técnica esclareceu que o Sistema de Custos Rodoviários do DNIT nada mais é que um sistema referencial de custos utilizado por qualquer engenheiro orçamentista, de modo que não importa se é obra pública rodoviária municipal, estadual ou federal. Ressaltou que as tabelas representam custos, e não preços, sendo aplicáveis a qualquer obra, independentemente do porte.

72. Diante de todo o contexto, a equipe técnica **manteve o apontamento**, com a constatação de **superfaturamento de R\$ 7.908,11** (sete mil e novecentos e oito reais e onze centavos).

73. No entanto, devido à manutenção do achado n.º 2 e possível determinação de restituição de valores em face dele, **a Secex sugeriu aplicação de multa ao Sr. Higgor no patamar de 10% sobre o dano constatado neste achado** para evitar a incidência de possível *bis in idem* diante da imposição do ressarcimento integral mencionado.

ACHADOS 4, 5, 6 E 7 – JB03. DESPESA_GRAVE. PAGAMENTO DE PARCELAS CONTRATUAIS OU OUTRAS DESPESAS SEM A REGULAR LIQUIDAÇÃO

74. A equipe técnica apontou **4 achados** relacionados à Liquidação Irregular, a saber: a) **ACHADO 4**: Liquidação irregular de despesa referente ao serviço "2 S 01 100 AGCJ



22 - Esc. carga transp. mat. 1ª cat. DMT 50 A 200m c/e"; b) **ACHADO 5**: Liquidação irregular de despesa referente ao serviço "S 01 510 00 - Compactação de Aterros a 95% do Proctor Normal."; c) **ACHADO 6**: Liquidação irregular de despesa referente ao serviço "3 S 01 401 00 - Recomposição de revestimento primário"; e d) **ACHADO 7**: Liquidação irregular de despesa referente ao serviço " 2 S 09 001 05 - Transp. Local em Rod. Não Pavimentada (cascalho)".

75. Após analisar a defesa apresentada pelo Sr. Higgor Pinheiro e Silva, a Secex ratificou o entendimento de que todos os achados estão relacionados às medições realizadas em quantitativos a maior aos efetivamente executados.

76. Conforme exposto, a unidade instrutiva constatou que houve liquidação irregular com relação ao **achado n.º 4**, em 2.100m³ do serviço "2 S 01 100 22 - Esc. carga transp. mat. 1ª cat. DMT 50 A 200m c/e". Assim, para a equipe de auditoria, o referido serviço foi executado da Coordenada 15°02'13.9"S 53°00'39.8"W até a Coordenada 15°04'03.1"S 53°01'52.6"W.

77. Ou seja, numa **extensão de 4.400m**. Porém, o Sr. **Higgor Pinho e Silva considerou uma extensão de 5.900m**, perfazendo uma diferença em 1.500m. A equipe técnica **ratificou o achado**, com o seguinte cálculo: liquidação irregular de 2.100m³ ($1.500 \times 7,0 \times 0,25 \times 0,8 = 2.100$) do serviço "2 S 01 100 22 - Esc. carga transp. mat. 1ª cat DMT 50 A 200m c/e", **quantitativo que corresponde ao montante de R\$ 9.996,00** ($2.100 \times R\$ 4,76 = R\$ 9.996,00$).

78. Com relação ao **achado n.º 5**, a equipe técnica constatou que houve liquidação irregular de 1.680m³ referente ao serviço. Verificou-se que o serviço "2 S 01 510 00 - Compactação de Aterros a 95% do Proctor Normal" correspondeu a 0,8 vezes o quantitativo do serviço de "2 S 01 100 22 - Esc. carga transp. mat. 1ª cat DMT 50 A 200m c/e", conforme metodologia de cálculo adotada no Boletim de Medição.

79. Dessa forma, a equipe técnica **manteve o achado**, pois restou evidenciado que ocorreu liquidação irregular em 1.680m³ ($2.100 \times 0,8$) do serviço denominado "Compactação de Aterros a 95% do Proctor Normal (2 S 01 510 00), **com o quantitativo**



correspondente ao valor pago a maior de R\$ 3.729,60 (três mil e setecentos e vinte e nove reais e sessenta centavos) - (1.680m³ x R\$ 2,22).

80. Quanto ao **achado n.º 6**, conforme se infere no Relatório Conclusivo, a equipe técnica constatou que o serviço "3 S 01 401 00 - Recomposição de revestimento primário" foi executado em uma distância de 13,2 km. Porém, conforme informações do Boletim da 1ª medição provisória, verifica-se que foi considerada a distância de 17,8 km, ou seja, 4,6 km a maior.

81. Diante disso, a equipe técnica **manteve o apontamento**, pois evidenciou que ocorreu uma liquidação irregular de 1.610m³ (4.600 x 7,0 x 0,05) do serviço de "recomposição de revestimento primário", o que ocasionou um pagamento a maior no montante de **R\$ 20.302,10** (1.610m³ x R\$ 12,61).

82. Por fim, com relação ao **achado n.º 7**, a equipe técnica constatou a ocorrência de liquidação irregular de 20.744,85 T x Km do serviço "2 S 09 001 05 - Trasp. Local em Rod. Não Pavimentada (cascalho)".

83. Conforme exposto, a equipe técnica identificou **três áreas onde foram extraídos cascalho** para utilização na recomposição do revestimento primário, a saber: 1) 14°59'36.7"S 53°01'44.7"W; 2) 15°00'01.8"S 53°01'24.5"W; e 3) 15°01'26.5"S 53°00'47.7"W.

84. Dessa forma, constatou-se que os pontos em questão, localizados no trecho 2 do projeto, correspondem a 8,1 km. Assim, ficou evidenciada uma medição a maior da Distância Média de Transporte (DMT) relativa ao mencionado trecho (8,1 km), fato que acarretou uma liquidação irregular do serviço "2 S 09 001 05 - Transp. Local em Rod. Não Pavimentada (cascalho)", **o qual deveria resultar em 5.047,35 T x km, mas que constou**, quando da elaboração do Boletim da 1ª Medição Provisória, **o total de 21.387,24 T x km**.

85. Além da mencionada diferença, a Secex constatou, também, que a medição



referente ao trecho 05, no total de **4.404,96 T x km**, **não foi executada**, motivo pelo qual sugeriu o estorno do quantitativo.

86. Desta feita, a unidade instrutiva concluiu pela **manutenção do apontamento**, pois, do total de 21.387,24 T x km, apenas **5.047,35** foram efetivamente executados, não sendo executados, ainda, o quantitativo de 4.404,96 T x km, ocasionando uma liquidação irregular de 20.744,85 T x km (21.387,24 – 5.047,35 + 4.404,96) do serviço “2 S 09 001 05 – Transp. Local em Rodovia não pavimentada (cascalho)”, correspondente a **R\$ 14.728,84** (20.744,85 x R\$ 0,71).

87. Por fim, **quanto aos apontamentos n.º 4, 5, 6 e 7**, a equipe técnica consignou que, pelo fato de o achado n.º 2 ter sido mantido, impondo a restituição do valor de R\$ 210.971,96 (duzentos e dez mil e novecentos e setenta e um reais e noventa e seis centavos), deixaria de sugerir a restituição dos respectivos valores apontados para não configurar o “*bis in idem*”.

88. Dessa forma, **sugeriu apenas a imputação de multa de 10% sobre o valor dos danos apurados, a serem pagos pelo responsável Higgor Pinho e Silva.**

89. Com relação ao **achado n.º 8** (ausência de licenciamento ambiental para o início das obras na Rodovia MT 110), a equipe técnica constatou no Projeto Básico atinente à Tomada de Preços n.º 10/2016 **a obrigação de a Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim providenciar todas as licenças ambientais necessárias à execução do objeto licitado.**

90. No entanto, a despeito de conhecer tal obrigatoriedade, a Contratante iniciou a execução dos trabalhos sem o licenciamento ambiental. Dessa forma, a equipe técnica **manteve o apontamento.**

91. A equipe técnica ainda ressaltou em seu relatório conclusivo que, além de descumprimento legal e contratual, restou evidenciada a ocorrência de indícios da prática de crimes ambientais por parte da empresa contratada quando da execução do objeto contratado, conforme registros fotográficos inseridos no Documento Digital n.º



204079/2017, às fls. 84-85.

92. Por fim, a unidade instrutiva informou que, considerando o possível cometimento de crime ambiental, matéria não afeta à competência desta Corte de Contas, é necessário que tais informações sejam encaminhadas à Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA) para necessária apuração.

PARECER MINISTERIAL

93. O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n.º 3.381/2017, subscrito pelo Procurador de Contas William de Almeida Brito Júnior, opinou pelo **conhecimento** e pela **procedência** desta RNI, com **determinações legais de restituição de valores ao erário**, aplicação de **multa proporcional ao dano**, aplicação de **multa regimental**, expedição de **determinações e recomendações**, bem como **remessa de cópia integral dos autos ao Ministério Público Estadual, à Secretaria Estadual de Meio Ambiente e ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis**, nos seguintes termos:

a) pela **procedência** da presente Representação Interna, tendo em vista a constatação e manutenção dos **achados nº 01, 02, 03, 04 a 07 e 08 (GB03, GB99, GB06, JB03 e GB12)**, que se referem a falhas graves no procedimento licitatório Tomada de Preços nº 10/2016 e no Contrato nº 124/2016, além de execução irregular de despesas e sobrepreço;

b) pela condenação do Sr. Leonardo Faria Zampa, ex-Prefeito do município de Novo São Joaquim, Sr. Sebastião Jesus Matos Junior, ex-Secretário municipal de Infraestrutura, Sr. Higgor Pinho e Silva, engenheiro fiscal e da Construtora Amil Ltda, a restituírem, solidariamente, nos termos do artigo 195 da Resolução Normativa nº 14/07 (RI-TCE/MT), o valor de R\$ 210.971,96 (duzentos e dez mil novecentos e setenta e um reais e noventa e seis centavos) aos cofres da Prefeitura Municipal de Novo São Joaquim, tendo em vista a realização de processo licitatório desmotivado e comprovadamente inútil ao interesse público, conforme demonstrado neste parecer, sendo que o engenheiro fiscal responderá somente até o montante de R\$ 56.664,65 (cinquenta e seis mil seiscentos e sessenta e quatro reais e sessenta e cinco centavos), conforme a delimitação de sua responsabilidade apontada nos achados de auditoria nº 03, 04, 05, 06 e 07;

c) pela **aplicação de multa proporcional ao dano**, de acordo com o art. 7º da Resolução Normativa nº 17/2016, ao **Sr. Leonardo Faria Zampa**, ex-Prefeito do município de Novo São Joaquim, **Sr. Sebastião Jesus Matos Junior**, ex-Secretário municipal de Infraestrutura, **Sr. Higgor Pinho e Silva**, engenheiro fiscal e da **Construtora Amil Ltda**;

d) pela **aplicação de multa**, nos termos do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT (LOTCE/MT) c/c art. 289, III, da Resolução Normativa nº 07/2014, ao Presidente da Comissão Permanente de Licitação, **Sr. Andeburgo Franklin da Silva** e ao Assessor Jurídico, **Sr. Leandro de Oliveira Dolzan**, em razão da elaboração e



aprovação do edital da Tomada de Preços nº 10/2016, contendo cláusula restritiva à competitividade (**achado nº 01**); ao **Sr. Higgor Pinho e Silva**, engenheiro fiscal do contrato e responsável por assinar os boletins de medição, em razão de atestar a execução de serviços não realizados conforme Boletim de medição, constituindo ofensa à tríade do gasto público e ao regular processo de pagamento de despesa previstos nos artigos 60, 62 e 63, da Lei n. 4.320/1964 (**achados nº 4 ao 7**); ao **Sr. Higgor Pinho e Silva**, engenheiro fiscal do contrato e ao **Sr. Leonardo Faria Zampa**, ex-Prefeito do município de Novo São Joaquim, em razão da expedição de ordem de

serviço para execução de obra pública sem as licenças ambientais pertinentes (**achado nº 08**);

e) pela **expedição de determinação legal**, nos termos do artigo 22, §2º, da LOTCE/MT:

e.1) à comissão permanente de licitação, atente-se aos princípios norteadores dos procedimentos licitatórios, de modo a evitar a inserção de cláusula restritiva à competitividade, sobretudo abstendo-se de exigir a realização de visita técnica como condição para habilitação no certame;

e.2) à atual gestão para que proceda a anulação do Processo Licitatório Tomada de Contas nº 10/2016 e, por conseguinte, do Contrato nº 124/2016, fazendo cessar os pagamentos no prazo máximo de 30 (trinta) dias, nos termos do artigo 49, § 1º e 2º c/c artigo 59, *caput* da Lei n.º 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Públicos) e artigo 89, XV da Resolução Normativa nº 14/2007 (RI-TCE/MT);

e.3) à atual gestão para que comprove a este Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, a adoção das providências necessárias ao efetivo cumprimento desta decisão, a partir de quando os pagamentos e os serviços prestados pela Construtora Amil Ltda deverão ser suspensos, ressaltando que eventual descumprimento da decisão desta Corte de Contas ensejará a aplicação de multa aos responsáveis, sem prejuízo das demais penalidades;

e.4) ao engenheiro do município e à atual gestão para que, ao efetuar licitações de obras públicas, e/ou quaisquer outros objetos, promova a cotação de preços precedida de ampla pesquisa de mercado público, nos termos do art. 15, inc. V da Lei nº 8.666/1993, de modo a obter o maior número de propostas possíveis e que estejam fidedignas aos praticados no mercado;

f) pela **expedição de recomendação legal**, nos termos do artigo 22, §1º, da LOTCE/MT:

f.1) à assessoria jurídica, promova um controle efetivo e preventivo da legalidade no exame das minutas de editais e contratos públicos, emitindo pareceres técnico-jurídicos probos, imparciais, cristalinos e sempre consubstanciados no interesse público, a fim de coibir atos desmedidos e sem fundamentação e lisura, sob pena de responsabilidade solidária em caso de constatação de ilegalidades;

f.2) à atual gestão para que cumpram integralmente as normas legais aplicáveis aos procedimentos licitatórios, sobretudo as principiológicas previstas na Lei 8.666/93 e demais normativos vigentes no Regime Jurídico Administrativo brasileiro, indicando os motivos verdadeiros para realização de um ato administrativo, como a licitação pública;

f.3) ao engenheiro fiscal de contratos para que atente-se e cumpra com zelo às atribuições pertinentes aos fiscais de contrato;

g) pela **remessa** de cópia integral dos autos ao **Ministério Público Estadual**, nos termos do parágrafo único do artigo 228 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, para adoção das providências que entendam cabíveis, tendo em vista os fortes indícios de fraude e/ou malversação de verbas públicas e possível ocorrência de degradação ambiental por parte da Construtora Amil Ltda, sugerindo a configuração de crime dessa natureza;

h) pela **remessa** de cópia integral dos autos ao **SEMA**, nos termos do artigo 228, *caput*, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, para adoção das providências que entendam cabíveis, tendo em vista a execução de obra pública sem autorização ambiental outorgada por meio das respectivas licenças ambientais;



i) pela remessa de cópia integral dos autos ao IBAMA e ao Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM), nos termos do artigo 228, caput, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, para adoção das providências que entendam cabíveis, tendo em vista a possível exploração ambiental (retirada de cascalho) sem prévia outorga, sugerindo a ocorrência do crime de usurpação de bens da União.

É o relatório.

Cuiabá/MT, 30 de julho de 2019.

(assinatura digital)³

JOÃO BATISTA DE CAMARGO JÚNIOR

Conselheiro Interino

(Portaria nº 127/2017, DOC TCE/MT de 18/09/2017)

³ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n.º 11.419/2006 e Resolução Normativa N.º 9/2012 do TCE/MT
AGCJ