



PROCESSO N.º : 60.082-2/2021

PRINCIPAL : SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE

RESPONSÁVEIS : **GILBERTO GOMES DE FIGUEIREDO** (Secretário de Estado)
RAIANE BERNARDI SERRA (Engenheira Orçamentista) - CPF: 016.900.341-81
EMPRESA RRS CONSTRUTORA LTDA (CNPJ/MF n.º 31.940.101/0001-76)
Ricardo Augusto Sguarezi – Representante Legal
Rodrigo Fernando Sguarezi – Representante Legal
LOTUFO ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO LTDA (CNPJ/MF n.º 01.318.705/0001-14)
Luiz Lotufo Júnior – Representante Legal

ADVOGADOS : **FELIPE DA ROCHA FLORÊNCIO** – (Procurador do Estado de Mato Grosso)
ROSANA LAURA DE CASTRO FARIAS RAMIRES – OAB/MT N.º 9.931-A e OAB/SP n.º 197.176
RAFAEL COSTA BERNARDELLI – OAB/MT n.º 13.411-A

ASSUNTO : TOMADA DE CONTAS

RELATOR : CONSELHEIRO GUILHERME ANTONIO MALUF

RAZÕES DO VOTO

A presente Tomada de Contas se originou da conversão de Representação de Natureza Interna (RNI) proposta pela Secretaria de Controle Externo (Secex) de Obras e Infraestrutura em face da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso – SES/MT por supostas irregularidades relacionadas à obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT.

De acordo com a Unidade de Instrução, tratou-se da construção emergencial de 180 (cento e oitenta) leitos clínicos e de 30 (trinta) leitos de UTI (Unidade de Terapia Intensiva) em ação de enfrentamento à pandemia mundial provocada pela Covid-19.

Foram analisados os Contratos n.º 056/2020/SES/MT, que teve por objeto a “aquisição de painel isotérmico para construção de 180 leitos emergenciais no Hospital Metropolitano para o combate do coronavírus (Covid-19)”, no valor global de R\$ 767.578,74 (setecentos e sessenta e sete mil quinhentos e setenta e oito reais





e setenta e quatro centavos) e n.º 067/2020/SES/MT, cujo objeto era a “aquisição de painel isotérmico para construção da UTI Emergencial no Hospital Metropolitano para o combate do coronavírus (Covid-19)”, no valor total de R\$ 186.202,07 (cento e oitenta e seis mil duzentos e dois reais e sete centavos), ambos firmados com a empresa Kingspan–Isoeste Construtivos Isotérmicos S/A.

Além disso, foram analisados os repasses efetuados pelo Fundo Estadual de Saúde (FES/MT) à empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda., no valor de R\$ 15.711.513,47 (quinze milhões setecentos e onze mil quinhentos e treze reais e quarenta e sete centavos) e à empresa RRS Construtora Ltda., no importe de R\$ 4.674.573,85 (quatro milhões seiscentos e setenta e quatro mil quinhentos e setenta e três reais e oitenta e cinco centavos), totalizando R\$ 21.339.868,13 (vinte e um milhões trezentos e trinta e nove mil oitocentos e sessenta e oito reais e treze centavos) pelos serviços emergenciais para a ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT.

Analisando os autos, observa-se que a presente Tomada de Contas obedeceu aos normativos necessários, respeitou os princípios do contraditório e ampla defesa, realizou as apurações e os danos causados.

Destaco que foram observados os ritos normativos e oportunizado aos responsáveis a apresentação de defesa e alegações finais, estando os autos devidamente instruídos, motivo pelo qual passarei a realizar o exame das irregularidades relatadas de forma pormenorizada.

2.1. ACHADO 1 SES-Lotufo – Dano ao erário em função da apropriação, em duplicidade, de encargos sociais no orçamento, medições e pagamentos relacionados à obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, construída em ação de combate à Covid-19.

Classificação da irregularidade JB 99. Despesa_Grave_99. Realização de despesa considerada lesiva ao patrimônio público, favorecendo o enriquecimento sem causa de empresa privada. (Art. 1º, § 1º da Lei Complementar 269/20074 c/c art. 70, caput5, e art. 37, caput6, da Constituição Federal; Art. 884 do Código Civil7).

Responsáveis: Raiane Bernardi Serra – Engenheira Civil, responsável pela elaboração do orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19.

Empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda, responsável pela obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à covid-19.





Na análise preliminar, a equipe de auditoria identificou que, na relação jurídica estabelecida entre a SES e a Lotufo, foi considerada a apropriação duplicada dos encargos previdenciários, mediante a combinação irregular da utilização da referência de custos não desonerados do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi) e, ainda, a inclusão da alíquota previdenciária na taxa de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI)¹.

A Secex esclareceu que, uma vez que a referência utilizada foi a Sinapi não desonerada, ou seja, contemplou a parcela de 20% de INSS nos encargos sociais, a apropriação de 4,5% relativos à contribuição previdenciária na taxa de BDI foi irregular, gerando duplicidade de valores na orçamentação, medição e pagamento dos serviços prestados.

Pontuou que, considerando a mesma metodologia da SES-Lotufo para o cálculo da taxa de BDI e suprimindo a parcela duplicada (4,5%), o valor paradigma da taxa de BDI para referida orçamentação seria de 20,68%, o que gerou um dano ao erário no valor de R\$ 637.946,25 (seiscentos e trinta e sete mil novecentos e quarenta e seis reais e vinte e cinco centavos), conforme detalhado na Tabela 1 – Achado 1 SES-Lotufo².

Em sua defesa, a **Sra. Raiane Bernardi Serra**, engenheira civil orçamentista, após discorrer acerca dos elementos que compõe os orçamentos elaborados para obras, custos diretos e BDI, argumentou que, uma vez que a elaboração e discriminação do BDI é ato personalíssimo da contratada, com a justificativa dos encargos e despesas para cada espécie de obra, a conclusão pela superestimativa orçamentária da Secex não apresentou parâmetro para concluir pela inadequabilidade da taxa do BDI.

Pelo contrário, alegou que a auditoria destaca que inexistente inconformidade na utilização da taxa de BDI em 26,73% e, em quebra de expectativa, conclui que a irregularidade formal da planilha justifica o suposto dano ao erário, o que deve ser confirmado com a análise pormenorizada de todas as medições.

¹ Doc. 114835/2022 – fl. 07;

² Doc 201834/2021, fl. 02;





Pontuou que a empresa contratada compareceu ao presente processo, e manifestou sobre todos os pontos levantados pelo relatório da auditoria, inclusive reconhecendo eventuais inconformidades, e se propôs a ressarcir o dano.

Especificamente quanto ao achado n.º 1, afirmou que a auditoria concluiu pela superestimativa da taxa de BDI sem apresentação de parâmetro que demonstre a incompatibilidade com o mercado.

Nessa linha, sustentou que os próprios parâmetros fixados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no Acórdão n.º 2622/2013 – TCU–Plenário não foram sobrepujados, principalmente tomando por base a excepcionalidade da situação vivenciada pelo mundo.

Salientou que a faixa referencial do BDI tem o condão de mitigar, na prática, as incertezas envolvendo as diversas variáveis da taxa a ser aplicada, porém, não serve ao propósito de indexar os custos indiretos de um empreendimento, e citou entendimento do TCU na defesa³.

Ressaltou que os percentuais aplicados pela SES/MT na relação com a Lotufo Engenharia e Construção Ltda. não destoam dos percentuais fornecidos pelo TCU, ainda que sem apreciar a excepcionalidade circunstancial da contratação.

Nessa linha, argumentou que destoa dos parâmetros fixados pelo TCU apenas o percentual relativo à despesa financeira, componente do BDI e frisou que a discriminação da taxa percentual do BDI é anterior à execução do objeto, de modo que a parcela relativa às despesas financeiras corresponde a uma estimativa em torno da necessidade de financiamento ou capital de giro, em atenção às condições e à pessoa do contratante.

Destacou, ainda, que a engenheira orçamentista atuou com a celeridade que lhe era exigida, diante da emergencialidade da obra, aliado ao fato de terem vários profissionais afastados em decorrência da Covid-19.

Salientou que o erro na planilha orçamentária, tal como a disposição errônea da alíquota previdenciária, não são motivos suficientes para a

³ Doc. 262789/2022 - fl. 15;





desclassificação das propostas, quando permitido o ajuste sem a majoração do preço, entendimento clássico da doutrina e jurisprudência administrativas.

Do mesmo modo, o erro no preenchimento da planilha não deve ser tomado como conduta dolosa da engenheira, tendo em vista o ambiente de atuação e a urgência da medida a ser tomada e o objeto (a vida, saúde e integridade das pessoas) a ser resguardado pela obra em um período extremamente sensível.

Nessa linha, citou que as condições em que foi executado o objeto da obra devem ser consideradas, com base nos arts. 21 e 22 do Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB).

Pontou que o Hospital de Campanha para atendimento da Covid-19, com ampliação de 210 (duzentos e dez) novos leitos, sendo 180 (cento e oitenta) leitos clínicos e 30 (trinta) UTI's, foi custeado com aproximadamente R\$ 16.500.000,00 (dezesesseis milhões quinhentos mil reais), valor excessivamente inferior ao praticado por outros entes federativos em igual situação, visto que o Estado de Mato Grosso optou por garantir à população leitos definitivos, ao contrário do que foi praticado nas estruturas temporárias de outros estados e municípios.

Reconheceu a impossibilidade de combinação entre a Tabela Sinapi não desonerada e a aplicação de taxa a título de contribuição previdenciária, sob pena de incorrer em duplicidade dos encargos.

Acrescentou que o relatório da Secex atestou que não há inconformidade na utilização da taxa de BDI em 26,73%, tendo sido discriminado o erro material da planilha ao incluir a apropriação da taxa de contribuição previdenciária em 4,50, quando a proposta combinada com a empresa para o percentual total do BDI era relativa aos componentes que efetivamente fazem parte deste elemento, inclusive com parâmetros formulados no Acórdão n.º 2622/2013 – TCU–Plenário.

Por fim, requereu o afastamento da irregularidade, e, em caso de entendimento diverso, que sejam formulados, pela auditoria, os parâmetros que justifiquem a suposta superestimativa na taxa de BDI adotada, pontuando as taxas comparativas aplicadas em contratos similares e de mesmo período, de modo a demonstrar que efetivamente há dano ao erário.





Em sede de defesa, **a empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda** esclareceu que a situação jurídica que de fato se estabeleceu entre a SES/MT e a Lotufo, no decorrer da obra, foi a utilização do Sinapi não desonerada com BDI 26,73%, sem a apropriação de 4,5% da Contribuição Previdenciária sobre a Receita Bruta (CPRB).

Nesse contexto, aduziu que desconhece o motivo (possivelmente um erro material da fiscalização) em anexar ao processo uma composição de BDI diferente da acordada entre as partes e que de fato foi utilizada, tanto pela SES/MT na planilha orçamentária e nas medições, como pela Lotufo no recebimento de seu BDI, elaborado dentro das diretrizes estabelecidas pelo Acórdão n.º 2622/2013 – TCU–Plenário.

Frisou que tal duplicidade não ocorreu devido às características inerentes à obra e à situação emergencial para sua realização, e acrescentou que a adoção da planilha de serviços compondo custos de referência da tabela Sinapi não desonerada foi opção da Lotufo, que tem a premissa de adotar o regime de tributação não desonerado, assim sem computar os efeitos da desoneração da folha de pagamento, conforme a Lei n.º 13.161/2015.

Pontou que a auditoria efetuou análise da composição do BDI adotado avaliando exclusivamente o cenário de contratação de obras de engenharia em condições habituais de trabalho, bem como o assemelhou ao cenário de praxe efetuado pela SES/MT em condições normais.

Contudo, o cenário real da contratação era uma situação emergencial e as condições de trabalho diversas do habitual, o que requereu valores distintos aos comumente adotados.

Ao final, afirmou que não houve irregularidade no BDI utilizado na obra (Sinapi não desonerada com BDI 26,73%, sem a apropriação da CPRB) ou apropriação duplicada de encargos previdenciários, tampouco a ocorrência de dano ao erário no valor de R\$ 637.946,25 (seiscentos e trinta e sete mil novecentos e quarenta e seis reais e vinte e cinco centavos), pois inexistiu a apropriação da CPRB.

Em Relatório Técnico Conclusivo, a equipe de auditoria não acolheu os argumentos apresentados e opinou pela manutenção da irregularidade, visto que há





necessidade de expurgar os a duplicidade de encargos previdenciários embutida no preço da obra – tanto na taxa de BDI quanto no custo da obra.

O MPC, em consonância com a equipe de auditoria, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

A **Sra. Raiane Bernardi Serra** não apresentou alegações finais.

Em sede de alegações finais, **a empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.** ratificou os argumentos anteriormente expendidos.

O Órgão Ministerial reiterou o posicionamento anterior pela manutenção da irregularidade, com imputação de débito à Sra. Raiane Bernardi Serra em solidariedade com a empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda., bem como aplicação de multa proporcional ao dano, com o encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual (MPE).

A irregularidade reside, desde sua origem, na superestimação do preço de referência que decorreu da utilização do valor de 26,73% de BDI **(já incluídos os encargos previdenciários)** em conjunto com a **Tabela Sinapi Onerada (que também já contempla os encargos previdenciários)**.

A defesa da Empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda. argumenta que a relação SES/MT-LOTUFO se baseia na utilização da Tabela Sinapi não desonerada, com BDI de 26,73%, sem a apropriação de 4,50%.

Entretanto, como demonstrado, a irregularidade reside na própria formação do preço referencial, superestimado desde sua origem.

A conjunção do BDI de 26,73% com a Tabela Sinapi Onerada configura, como demonstrado, uma dupla incidência que torna a metodologia de cálculo do preço de referência inadequada, independentemente das dificuldades enfrentadas na execução.

Some-se a isso a inexistência de licitação e, conseqüentemente, de competição de preços, o que impede a obtenção de descontos sobre o valor referencial, perpetuando a majoração.





As alegações relativas às particularidades da obra, como a execução em regime emergencial, cronograma reduzido e falta de mão de obra, não justificam a ratificação de um orçamento referencial superestimado.

Conforme demonstrado no relatório preliminar, na metodologia de precificação apresentada pela própria SES/MT, o preço final da obra se dá da seguinte forma:

Opção 1: Tabela Sinapi Desonerada + BDI de 26,73% = Preço da Obra

Opção 2: Tabela Sinapi Onerada + BDI de 20,68% = Preço da Obra

O que foi feito pela Eng. Raiane/Lotufo foi a indevida miscigenação das duas opções:

SES-Lotufo: Tabela Sinapi Onerada + BDI de 26,76% = Preço Superestimado da Obra

Fonte: Imagem extraída do Doc. nº 114835/2022, fls. 14.

Ou seja, utiliza-se a taxa de BDI de 26,73% quando os encargos previdenciários não estão contemplados nos custos diretos da obra (Tabela Sinapi - desonerada), impedindo que ocorra a duplicidade na apropriação desses encargos e, consequentemente, a superestimativa do valor final da obra.

Conforme já amplamente evidenciado neste processo, a relação jurídica estabelecida entre a SES/MT e a empresa Lotufo considerou a apropriação duplicada dos encargos previdenciários, mediante a combinação irregular da utilização da referência de custos não desonerados do Sinapi (custos onerados) e, ainda, a inclusão da alíquota previdenciária na taxa de BDI.

Embora a defesa afirme que a composição da taxa de BDI utilizada na obra não inclui encargos previdenciários, conforme consta no relatório preliminar⁴, a incompatibilidade persiste.

A supressão da parcela de encargos previdenciários do BDI e sua diluição nos demais itens da composição não elidem a impropriedade da metodologia:

⁴ Doc.114835/2022;





a aplicação de um BDI de 26,73% em conjunto com a Tabela Sinapi Onerada, que já contempla tais encargos:

	Onde era:	Teria passado a ser:
AC - Administração Central	3,00%	-----> 5,5%
DF - Custos Financeiros	1,00%	-----> 1,83%
C - Riscos	0,97%	-----> 1,27%
S - Seguros e Garantias Contratuais	0,80%	-----> 1,00%
G - Garantias	0,20%	-
E - Lucro Operacional	7,40%	-----> 8,96%
F - PIS	0,65%	0,65%
G - COFINS	3,00%	3,00%
H - ISSQN	2,00%	2,00%
Contribuição Previdenciária - Lei N° 13.161/15	4,50%	-----> 0,00%
BDI COM IMPOSTOS	26,73%	26,73%

Fonte: Imagem extraída do Documento Digital nº 114835/2022, fls. 15.

Dessa forma, a apropriação duplicada de encargos previdenciários, tanto nos custos Sinapi Não Desonerado (onerado), quanto na taxa de BDI da obra, está evidenciada e materializada neste processo.

Quanto ao argumento de que os percentuais aplicados pela SES/MT na relação com a Lotufo Engenharia e Construção Ltda. não destoam dos percentuais fornecidos pelo TCU, por meio do Acórdão n.º 2.369/2011 – Plenário, tem-se que a avaliação de sobrepreço ou superfaturamento não pode estar alicerçada em apenas um dos componentes do preço da obra, mas da avaliação conjunta dos itens que o compõe, pois uma taxa de BDI elevada pode ser compensada por um baixo custo unitário ou, de outro lado, um custo unitário elevado pode ser compensado por uma taxa de BDI reduzida.

Ou seja, a taxa de BDI estar no primeiro, segundo, terceiro ou quarto quartil referencial do Acórdão n.º 2369/2011/TCU, ou ser a taxa média, ou mesmo se a taxa estiver em patamares superiores ou inferiores aos identificados no estudo do TCU, não implica em sobrepreço ou subpreço no orçamento contratado, pois essa análise só é possível mediante a combinação “taxa de BDI + custo da obra = preço da obra”.

Além disso, a análise técnica da Secex se mostra conservadora ao apontar apenas a necessidade de eliminar a duplicidade de encargos previdenciários presentes no preço da obra, tanto na taxa de BDI quanto no custo da obra.





A Secex admite, portanto, a perda de economicidade decorrente da inexistência de licitação e da consequente ausência de descontos sobre o preço de referência. Tal posicionamento, embora se alinhe à jurisprudência e à busca do preço justo, ignora a problemática mais ampla da superestimação do preço referencial desde sua origem.

Nesse sentido, e conforme já exposto, não cabe à Administração pagar duas vezes pelos encargos previdenciários incidentes na relação jurídica estabelecida entre a SES/MT e a Lotufo e SES/MT e a RRS.

Conforme destacado pela unidade de auditoria, a apropriação duplicada de encargos previdenciários, tanto nos custos diretos quanto na taxa de BDI, resultou em um dano ao erário de R\$ 637.946,25⁵:

Cálculo do Dano ao Erário por medição	Total acumulado	Dano ao erário por pagamento (Acumulado Atual - Acumulado Anterior)	Data-base
Dano Erário Acumulado (MED 01) - I	98.762,97	98.762,97	07/04/2020
Dano Erário Acumulado (MED 02) - II	267.095,51	168.332,54	17/04/2020
Dano Erário Acumulado (MED 03) - III	279.086,81	11.991,30	07/05/2020
Dano Erário Acumulado (MED 04) - IV	326.394,11	47.307,30	20/05/2020
Dano Erário Acumulado (MED 05) - V	431.031,67	104.637,56	01/06/2020
Dano Erário Acumulado (MED 06) - VI	545.701,01	114.669,34	26/06/2020
Dano Erário Acumulado (MED 07) - VII	614.725,75	69.024,74	24/07/2020
Dano Erário Acumulado (MED 08) - VIII	637.946,25	23.220,50	07/10/2020
Total		637.946,25	

Constato que a Sra. Raiane Bernardi Serra elaborou a planilha orçamentária da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT com apropriação, em duplicidade, de encargos sociais previdenciários (conduta).

E ao elaborar a planilha com apropriação em duplicidade de encargos sociais previdenciários, a responsável concorreu diretamente para a ocorrência de dano ao erário (nexo causal).

Nesse sentido, era esperado que a Engenheira Orçamentista não apropriasse, em duplicidade, os encargos sociais previdenciários, demonstrando falha técnica na elaboração do orçamento (culpabilidade).

A empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda. se beneficiou da apropriação, em duplicidade, de encargos sociais previdenciários, enriquecendo-se sem justa causa (conduta).

⁵ Doc. 201834/2021, fls. 1 a 85;





E ao se beneficiar da apropriação em duplicidade de encargos sociais previdenciários, restou caracterizado o enriquecimento sem justa causa da empresa em detrimento do erário estadual (nexo causal).

A empresa tinha o dever de atentar para a correta aplicação dos encargos sociais na elaboração de sua proposta, e se beneficiou do erro da Administração, aceitando um orçamento com valores superestimados (culpabilidade).

Contudo, diversamente do sugerido pelo Parecer Ministerial, **deixo de aplicar a solidariedade entre as partes**, tendo em vista que entendo a existência de dois erros ocorridos, um sendo a falha no orçamento cometido pela Engenheira Orçamentista, e o outro a apropriação, em duplicidade, de encargos sociais previdenciários, de responsabilidade da empresa Lotufo. O ganho orçamentário foi somente da empresa.

Por essas razões, compreendo **pela manutenção da irregularidade JB99 (achado 2.1)**, com imputação de débito no valor de R\$ 637.946,25, a ser devidamente atualizado nos termos do art. 70, II, da Lei Orgânica do TCE/MT e do art. 165 do Anexo Único da Resolução Normativa n.º 16/2021 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso), tendo como responsável a **empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.**

Em observância à Resolução Normativa TCE/MT n.º 17/2016, fixo as seguintes datas como marco do fato gerador⁶, para fins de atualização:

Cálculo do Dano ao Erário por medição	Total acumulado	Dano ao erário por pagamento (Acumulado Atual - Acumulado Anterior)	Data-base
Dano Erário Acumulado (MED 01) - I	98.762,97	98.762,97	07/04/2020
Dano Erário Acumulado (MED 02) - II	267.095,51	168.332,54	17/04/2020
Dano Erário Acumulado (MED 03) - III	279.086,81	11.991,30	07/05/2020
Dano Erário Acumulado (MED 04) - IV	326.394,11	47.307,30	20/05/2020
Dano Erário Acumulado (MED 05) - V	431.031,67	104.637,56	01/06/2020
Dano Erário Acumulado (MED 06) - VI	545.701,01	114.669,34	26/06/2020
Dano Erário Acumulado (MED 07) - VII	614.725,75	69.024,74	24/07/2020
Dano Erário Acumulado (MED 08) - VIII	637.946,25	23.220,50	07/10/2020
Total		637.946,25	

Por outro lado, atenuo a conduta da Orçamentista e, nos moldes do art. 327 do RITCE/MT, entendo pela aplicação de multa no patamar mínimo de **06 UPFs/MT à Sra. Raiane Bernardi Serra**, em razão da **manutenção da irregularidade JB99 (achado 2.1)**, pelo erro administrativo cometido.

⁶ Doc. 201834/2021 – fl.85;





2.2. ACHADO 2 SES-Lotufu: Dano ao erário em função da apropriação superestimada do valor para fornecimento de compressor de ar medicinal (comprimido) na obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, construída em ação de combate à covid-19.

Classificação da irregularidade JB 99. Despesa_Grave_99. Realização de despesa considerada lesiva ao patrimônio público, favorecendo o enriquecimento sem causa de empresa privada. (Art. 1º, § 1º da Lei Complementar 269/200713 c/c art. 70, caput14, e art. 37, caput15, da Constituição Federal; Art. 884 do Código Civil16).

Responsáveis: Raiane Bernardi Serra – Engenheira Civil, responsável pela elaboração do orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19.

Empresa Lotufu Engenharia e Construção Ltda, responsável pela obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à covid-19.

Segundo a análise técnica preliminar, o item 10.24 da planilha orçamentária, elaborada pela Administração, contempla um compressor de ar medicinal (comprimido), sendo que para precificação do item consta a realização de cotações com a obtenção de três valores (R\$ 425.850,00, R\$ 748.999,00 e R\$ 780.895,66) e a utilização da mediana (R\$ 748.999,00), para fins da definição do valor de referência.

Contudo, a Secex observou que o valor da proposta comercial do equipamento da *Air Liquide* é a metade do valor indicado no balizamento de preços, qual seja R\$ 390.447,83 (trezentos e noventa mil quatrocentos e quarenta e sete reais e oitenta e três centavos).

Assim, ajustando-se os valores das cotações (R\$ 390.447,83, R\$ 425.850,00 e R\$ 780.895,66), a mediana apontaria para o valor de R\$ 425.850,00 (quatrocentos e vinte e cinco mil oitocentos e cinquenta reais).

Registrou que a obra foi executada com o equipamento que representa o valor mediano cotado de R\$ 425.850,00, longe da mediana incorreta de R\$ 748.999,00.

Dessa forma, de modo conservador, sem se considerar eventuais descontos obtidos pela empresa Lotufu na relação comercial entre ela e a fornecedora do equipamento (custo real), não verificou qualquer razoabilidade para a prática de valores acima de R\$ 425.850,00 para precificação do material, visto que, de fato, foi este o equipamento utilizado na instalação hospitalar, medido e pago após constatação física na obra pela fiscalização da SES/MT.





Diante disso, entendeu que o erro orçamentário na precificação do equipamento gerou um prejuízo ao erário no valor de R\$ 382.543,76 (trezentos e oitenta e dois mil quinhentos e quarenta e três reais e setenta e seis centavos) conforme detalhado na Tabela 2 – Achado 2 SES-Lotufó⁷.

Em suas alegações de defesa, a **Sra. Raiane Bernardi Serra** reconheceu que o item “compressor de ar medicinal” foi duplicado na elaboração do orçamento, elevando a mediana da cotação realizada.

Todavia, a despeito disso, não observou o dano ao erário apontado, esclarecendo que o valor do compressor *Air Liquide* foi de R\$ 390.447,83, para a capacidade de 340m³/h; a marca White Martins forneceria o objeto por R\$ 748.999,00, para a capacidade de 520m³/h; e a marca Arvac precificou o compressor de ar em R\$ 425.850,00, para a capacidade de 600m³/h.

Diante disso, sustentou que os valores obtidos por capacidade/vazão, baseando-se na metragem cúbica padrão entre os fornecedores cotados, foram os seguintes⁸:

Fornecedor	Unidade/Quantitativo	Vazão total	Valor total	Valor por m ³ /h
Air Liquide	1	40m ³ /h	R\$ 390.447,83	R\$1.148,37
White Martins	1	20m ³ /h	R\$ 748.999,00	R\$ 1.440,38

Arvac	1	00m ³ /h	R\$ 425.850,00	R\$ 709,75
-------	---	---------------------	----------------	------------

Justificou que a Administração Pública orçou o item com base no menor valor por m³/h cotado, que é a medida de unidade comum entre os compressores de ar medicinal constantes dos autos.

Além disso, salientou que, em esclarecimento prestado aos autos, destacou a necessidade de que fossem utilizados na obra compressores de ar medicinal com aproximadamente o dobro da capacidade do compressor *Air Liquide* e que, ao

⁷ Doc. 201834/2021 – fl. 86;

⁸ Doc. 262789/2022 – fl. 21;





final, foram usados dois compressores da Arvac, resultando em uma capacidade de 1.200 m³/h.

Acrescentou que o custo por m³/h não seria alterado, apenas modificando-se o valor desembolsado pelo Estado de Mato Grosso, haja vista que o valor dos equipamentos seria manifestamente superior.

Pontuou que a legislação à época permitia a contratação com base em poucas ou nenhuma cotação – procedimento simplificado (§ 2º do art. 4º-E da Lei n.º 13.979/2020), questionando o apontamento, com base nos arts. 21, 22 e 28 da LINDB e art. 3º da Medida Provisória n.º 966, de 13 de maio de 2020.

Pugnou pelo afastamento da irregularidade, assinalando que o valor praticado na relação SES/MT-LOTUFO apresentou a menor importância financeira por m³/h dentre os valores cotados e que a Secex não apresentou os parâmetros que levaram à conclusão de que os itens estão em desconformidade com aqueles praticados no mercado à época, sendo certo que a fixação de um parâmetro robusto para a indicação de sobrepreço é uma exigência do TCU.

Nesse item, a **empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.** esclareceu que o valor da proposta comercial do equipamento da *Air Liquide* é a metade do valor indicado no balizamento de preços, visto que pela sua especificação técnica seria necessária a utilização de dois equipamentos para atender a capacidade do Hospital Metropolitano.

Apresentou os quadros abaixo reproduzidos para mostrar as vazões especificadas e as constantes nas propostas recebidas pela SES/MT, esclarecendo a necessidade de adequação do número de equipamentos de cada fabricante para atender a vazão especificada em projeto⁹:

⁹ Doc. 173518/2022 – fls.9/10;





Quadro I - Vazões de Projeto e Fornecedores

Central de Ar Comprimido	Projeto	White Martins (anexo VIII)	Air Liquide (anexo IX)	Arvac (anexo XIV)
Vazão (m³/h)	384,80	520,00	340,00	600,00 ¹
Valor unitário (R\$)		748.999,00	390.447,83	425.850,00

¹ Centra de ar comprimido medicinal execução DUPLEX

Quadro II - Adequações das Vazões por Fornecedor

Central de Ar Comprimido	Vazão unitária (m³/h)	Quantidade	Vazão Total (m³/h)
Projeto	384,80	1	384,80
White Martins	520,00	1	520,00
Air Liquide	340,00	2	680,00
Arvac	600,00	1	600,00

Nessa linha, explicou que apenas um equipamento da *Air Liquide* não seria suficiente para atender a especificação mínima exigida pela SES/MT, razão pela qual o valor constante em seu orçamento de R\$ 390.447,83 teve que ser multiplicado por dois pela Secretaria, gerando o preço final de R\$780.895,66, que foi utilizado na composição da mediana, não havendo, portanto, algum erro orçamentário na precificação do equipamento, tampouco, prejuízo ao erário no valor de R\$ 382.543,76, conforme demonstrado no quadro abaixo¹⁰:

¹⁰ Doc. 173518/2022;





Quadro III - Cotação Central de Ar Comprimido

Central de Ar Comprimido	Quantidade	Vazão Total (m³/h)	Preço Unitário (R\$)	Preço Total (R\$)
Projeto		384,80		
White Martins	1	520,00	748.999,00	748.999,00
Air Liquide	2	660,00	390.447,83	790.895,66
Arvac	1	600,00	425.850,00	425.850,00

Destacou, ainda, que duas das enfermarias passaram por adequações, que as transformaram em UTI's, que consomem maiores vazões das centrais de gasoterapia e não necessitaram de adequações nos equipamentos adquiridos, pois estes foram concebidos para estas eventuais alterações, otimizando recursos e possibilitando a liberdade de adequações no uso, conforme o andamento da pandemia.

Ademais, sustentou que a analogia induzida pela Secex para comparação do fornecimento de unidades geradoras de ar respirável com aparelhos de ar-condicionado é descabida, pois se trata de aparelhos hospitalares que garantem a vida.

Alegou que seria negligência instalar equipamentos com valores de vazão inferiores ao expressamente determinado, com risco de mau funcionamento da rede de abastecimento, ineficiência no suprimento de oxigênio e paradas inesperadas do equipamento, total imprudência com a vida humana.

Diante disso, buscou viabilizar equipamento previamente orçado pela SES/MT, que cumprisse os requisitos das especificações técnicas e o prazo de fornecimento atendesse a urgência que a situação apresentava.

Em Relatório Técnico Conclusivo, a equipe de auditoria não acolheu os argumentos apresentados e opinou pela manutenção da irregularidade.

O MPC, em consonância com a equipe de auditoria, manifestou-se pela manutenção da irregularidade, uma vez que a proposta apresentada pela empresa Air





Liquide Healthcare se baseou justamente na demanda de projeto calculada pela SES/MT e, caso o equipamento indicado fosse aquém do necessário, bastaria demandar um novo orçamento de um equipamento com capacidade superior, ao invés de duplicar indistintamente o orçamento anterior.

A Sra. **Raiane Bernardi Serra** não apresentou alegações finais.

Em sede de alegações finais, a empresa **Lotufo Engenharia e Construções Ltda.** ratificou os argumentos anteriormente expendidos.

O Órgão Ministerial reiterou o posicionamento anterior pela manutenção da irregularidade, com imputação de débito à Sra. Raiane Bernardi Serra em solidariedade com a empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda., bem como aplicação de multa proporcional ao dano, com o encaminhamento dos autos ao MPE.

Conforme exposto acima, a defesa da Engenheira Civil argumenta que foram comprados os compressores de ar medicinal com a empresa que apresentou o menor valor de mercado, considerando o valor por m³/h.

Ocorre que o referido cálculo considerou o valor de R\$ 425.850,00 para o cálculo da marca Arvac, resultando no valor de R\$ 709,75 m³/h¹¹:

Fornecedor	Unidade/Quantitativo	Vazão total (A)	Valor total (B)	Valor por m ³ /h C = (B/A)
AIR LIQUIDE	1	340	R\$ 390.447,83	R\$ 1.148,37
WHITE MARTINS	1	520	R\$ 748.999,00	R\$ 1.440,38
ARVAC	1	600	R\$ 425.850,00	R\$ 709,75

A irregularidade decorre justamente do fato de não ter sido esse o valor praticado na contratação, não se verificando qualquer razoabilidade para a prática de valores acima de R\$ 425.850,00 para precificação do material, visto que, de fato, foi este o equipamento utilizado na instalação hospitalar.

Conforme apontado no Relatório Técnico Preliminar, foi adotado o custo de R\$ 748.999,00 (detalhamento constante na Tabela 2 – Achado 2 SES-Lotufo)¹².

¹¹ Doc. 207445/2023, fl. 27;

¹² Doc. 201834/2021, fl. 86;





ITEM	CÓDIGO	FONTE	DESCRIÇÃO	ACHADO	UNID.	QUANTIDADE PROJETO	CUSTO UNIT. SEM BDI	PREÇO UNIT. COM BDI (18,38%)	PREÇO TOTAL
9.24	LOTUFO_COMP_22	PRÓPRIO	CENTRAL DE AR COMPRIMIDO - APENAS MATERIAL	ACHADO 2	UND	1,00	R\$ 748.999,00	R\$ 886.665,01	R\$ 886.665,01

Verifica-se, de forma incontroversa nos autos, que o valor majorado decorre da falha de orçamentação da SES/MT, ao duplicar o item cotado, elevando a mediana de forma injustificada.

Ademais, quanto aos argumentos de que não se verificou nos autos o dano ao erário que atingiria a importância de R\$ 382.543,76 (trezentos e oitenta dois mil quinhentos e quarenta e três reais e setenta e seis centavos), tem-se a expor que se trata da diferença entre R\$ 748.999,00 e 425.850,00 acrescidos do BDI (18,38%)¹³.

Diferente do alegado pela empresa Lotufo e pela Sra. Raiane, a proposta comercial apresentada pela empresa **Air Liquide Healthcare** se baseou **justamente na demanda de projeto calculada pela SES/MT**, com o fornecimento de unidade geradora de ar respirável, **LINHA MAC**, conforme exposto:

Proposta Comercial | On-Sites - MAC

Fundo Estadual de Saúde

Objetivo

Esta proposta tem por objetivo estabelecer as condições técnicas e comerciais para fornecimento de unidade geradora de ar respirável, **LINHA MAC**.

Dados básico e referências

Nossa oferta foi elaborada tendo como base em informações cedidas pelo cliente de 285 leitos de UTI, **vazão calculada de 384,8 m³/h**.

Condições comerciais

Preços de locação da On-Site Modulair linha MAC

Modelo	Ref.ALB	QTD	Tensão	Período contrato	Preço
MAC-MP-360-2L-C	715381	1	220V	Venda	R\$390.447,83

Observação: Moeda em reais

Fonte: MANIFESTAÇÃO PRÉVIA da empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda.Doc. Control-P nº 234414/2021; fl.52.

O equipamento constante na proposta comercial da Air Liquide Healthcare, MAC-MP-360-2L-C, foi especificado justamente para atender a demanda de 384,8m³/h, com valor de R\$ 390.447,83.

¹³ Doc. 201834/2021 - fl. 86;





Além disso, conforme demonstrado pela equipe técnica, a LINHA MAC de geradoras de ar respirável da Air Liquide Healthcare possui equipamentos que atenderiam demandas de 30 a 420m³/h, assim, caso julgassem que o equipamento indicado fosse aquém do necessário, mesmo diante da proposta da empresa Air Liquide se embasar na vazão de projeto, bastaria demandar um outro orçamento com equipamento de capacidade superior, mas não duplicar indistintamente o orçamento da Air Liquide¹⁴:



Nesse sentido, com o orçamento da Air Liquide Healthcare indevidamente duplicado, orçou-se uma incorreta mediana no valor de R\$ 748.999,00¹⁵:

¹⁴ Doc. 207445/2023, fl. 32;

¹⁵ Doc. 207445/2023, fl. 33;





COTAÇÃO - MATERIAL

1	PREÇO 01 (MARÇO 2020) - FOB - WHITE MARTINS	R\$ 748.999,00
2	PREÇO 02 (MARÇO 2020) - CIF - AIR LIQUIDE	R\$ 780.895,66
3	PREÇO 03 (MARÇO 2020) - FOB - PRESMED	R\$ 425.850,00
MEDIANA		R\$ 748.999,00

Fonte: Planilha Orçamentária, 6ª Medição (doc. nº 200896/2021).

Ademais, como bem exposto pela Secex no relatório preliminar¹⁶, em casos como este não caberia a utilização de médias ou medianas, visto que, de acordo com entendimento do TCU, deveria ser utilizado o menor valor cotado:

Acórdão 1850/2020-Plenário

ENUNCIADO

Na elaboração de orçamento estimativo para equipamentos a serem fornecidos em mercado restrito, devem ser adotados os valores decorrentes das cotações mínimas. As médias ou medianas de cotações de preços devem ser empregadas apenas em condições de mercado competitivo.

Acórdão 1639/2016-Plenário

ENUNCIADO

Na elaboração do orçamento estimativo, deve ser adotada a cotação mínima, não a mediana, para equipamentos a serem fornecidos em mercado restrito, oligopolizado, em que dificilmente os menores valores decorrem de situações excepcionais, como promoções.

Acórdão 8514/2017-Segunda Câmara

ENUNCIADO

Na elaboração de orçamento estimativo para equipamentos a serem fornecidos em mercado restrito, devem ser adotados os valores decorrentes das cotações mínimas. As médias ou medianas de cotações de preços devem ser empregadas apenas em condições de mercado competitivo.

Conforme amplamente demonstrado nos autos, evidencia-se que o valor mediano incorreto (R\$ 748.999,00) serviu apenas para se embasar o pagamento à empresa, uma vez que os equipamentos fornecidos, **realmente empregues na obra, correspondem ao orçamento de R\$ 425.850,00.**

¹⁶ Doc. 114835/2022, fl. 31;





Tal fato pode ser comprovado na planilha de medição¹⁷ da empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda., sendo utilizado o valor atualizado da mediana para recebimento:

10.24	COMP_22	COMPOSIÇÃO	COMPRESSOR AR MEDICIONAL (COMPRESSO)	UND	1,00	755.882,20	894.813,34	894.813,34	1,00	894.813,34	1,00	894.813,34	100,00%
-------	---------	------------	--------------------------------------	-----	------	------------	------------	------------	------	------------	------	------------	---------

Nessa linha, a obra foi executada com o equipamento que representa o valor mediano cotado de **R\$ 425.850,00**, longe da mediana incorreta de **R\$ 748.999,00**, conforme demonstrado adiante:



Fonte: SES – Secretaria de Estado de Saúde. Relatório Fotográfico central de ar comprimido.
(Doc. nº 200939/2021).

Dessa forma, não se verifica qualquer razoabilidade para o pagamento de valores acima de R\$ 425.850,00, visto que, de fato, foi este o equipamento utilizado na instalação hospitalar.

¹⁷ Doc. 200896/2021, fl. 21





A Sra. Raiane Bernardi Serra elaborou a planilha orçamentária com apropriação superestimada do valor para fornecimento do compressor de ar medicinal (comprimido). Utilizou um valor mediano incorreto (R\$ 748.999,00) baseado em cotações, quando a proposta comercial do equipamento era de R\$ 390.447,83 (conduta).

E ao elaborar a planilha com apropriação superestimada do valor para o compressor, a responsável concorreu diretamente para a ocorrência de dano ao erário (nexo de causalidade).

No entanto, era esperado que a Engenheira Orçamentista não apropriasse, de forma superestimada, o valor para o compressor de ar, utilizando-se do menor valor cotado, demonstrando erro na elaboração da planilha orçamentária (culpabilidade).

A empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda. se beneficiou da apropriação superestimada do valor para fornecimento do compressor de ar medicinal (comprimido), enriquecendo-se sem justa causa (conduta).

E ao se beneficiar da apropriação superestimada, restou caracterizado o enriquecimento sem justa causa da empresa em detrimento do erário estadual (nexo de causalidade).

A empresa tinha o dever de atentar para a correta precificação do equipamento, utilizando o menor valor de mercado, e se beneficiou do erro da administração, aceitando um orçamento com valores superestimados (culpabilidade).

Contudo, diversamente do sugerido pelo Parecer Ministerial, **deixo de aplicar a solidariedade entre as partes**, tendo em vista que entendo a existência de dois erros ocorridos, um seria a falha no orçamento cometido pela Engenheira Orçamentista, e o outro pelo ganho financeiro da empresa aceitando um orçamento com valores superestimados.

Por essas razões, compreendo **pela manutenção da irregularidade JB99 (achado 2.2)**, com imputação de débito no valor de R\$ 382.543,76, a ser devidamente atualizado nos termos do art. 70, II, da LOA-TCE/MT e do art. 165 do





RITCE/MT, tendo como responsável a **empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.**

Em observância à Resolução Normativa TCE/MT n.º 17/2016, fixo as seguintes datas como marco do fato gerador¹⁸, para fins de atualização:

Medição	Dano ao erário total - Achado 2 (Responsável Orçamentista)	Data Pagamento
Med. 01	R\$ -	07/04/2020
Med. 02	R\$ -	17/04/2020
Med. 03	R\$ 267.780,64	07/05/2020
Med. 04	R\$ -	20/05/2020
Med. 05	R\$ 57.381,56	01/06/2020
Med. 06	R\$ 57.381,56	26/06/2020
Med. 07	R\$ -	24/07/2020
Med. 08	R\$ -	07/10/2020
TOTAL	R\$ 382.543,76	-

Por outro lado, atenuo a conduta da Orçamentista e, nos moldes do art. 327 do RITCE/MT, entendo pela aplicação de multa no patamar mínimo de **06 UPFs/MT** à **Sra. Raiane Bernardi Serra**, em razão da **manutenção da irregularidade JB99 (achado 2.2)**, pelo erro administrativo cometido.

2.3. ACHADO 3 SES-Lotufo: Dano ao erário em função da apropriação indevida de insumos nos serviços de armação em telas e treliças nervuradas nas fundações em radiers da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, construída em ação de combate à covid-19.

Classificação da irregularidade JB 99. Despesa_Grave_99. Realização de despesa considerada lesiva ao patrimônio público, favorecendo o enriquecimento sem causa de empresa privada. (Art. 1º, § 1º da Lei Complementar 269/200718 c/c art. 70, caput19, e art. 37, caput20, da Constituição Federal; Art. 884 do Código Civil21).

Responsáveis: Raiane Bernardi Serra – Engenheira Civil, responsável pela elaboração do orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19.

Empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda., responsável pela obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à covid-19.

Conforme observado pela Secex, na planilha orçamentária elaborada pela Administração, etapa de execução da fundação radier, foram previstos os seguintes serviços de armação com o uso de tela de aço soldada nervurada:

¹⁸ Doc. 201834/2021 - fl.86;





- Item 4.1.6 Fornecimento e instalação de tela de aço soldada nervurada CA-60, Q-196, malha 10 x 10 cm, ferro 5,0 mm (3,11 kg/m²), painel 2,45 x 6,0 m, telcon ou similar;
- Item 4.1.10; 4.2.5; 4.3.9; 5.2.14 (Antigo 6.16) - Fornecimento e instalação de tela de aço soldada nervurada CA-60, Q-138.

Consignou que os custos adotados para os referidos serviços provieram de composições próprias e que o custo obtido para serviço de fornecimento e instalação de tela de aço Q-196 foi de R\$ 30,73/m². Para a instalação e fornecimento da tela Q-138 foi de R\$ 24,40/m².

Observou, ainda, que o orçamento da SES/MT contempla o serviço de armação em treliça nervurada (espaçador) nos itens 4.1.8 e 5.2.9 (Antigo 6.11) - Treliça nervurada (espaçador), altura = 120,0 mm, diâmetro dos banzos inferiores e superior = 6,0 mm, diâmetro da diagonal = 4,2 mm - fornecimento e instalação.

Constatou que não verificou qualquer razoabilidade para a composição apresentada pela SES/MT, dado que o Sinapi apresenta, em seu caderno técnico de composições para radiers, composições aferidas para armação de radiers com uso de tela Q-196 e Q-138, inclusa instalação da treliça nervurada (espaçador).

Com base nas composições do Sinapi para os serviços de armação de radiers, bem como os próprios custos dos insumos do orçamento da SES/MT, obteve o custo de instalação da tela Q-196 de R\$ 10,43/Kg e da tela Q-138 de R\$ 11,13/Kg.

Pontuou que o uso das composições do Sinapi para os serviços de armação de radiers e dos próprios custos dos insumos do orçamento da SES/MT levaram ao custo máximo referencial de R\$ 439.200,00 (quatrocentos e trinta e nove mil e duzentos reais) para execução do serviço (38.310,84 Kg x R\$ 10,43/Kg + 3.559,56 Kg x R\$ 11,13/Kg = R\$ 439.200,00), enquanto o custo orçado pela SES/MT-Lotufo chegou a R\$ 522.224,90 (quinhentos e vinte e dois mil duzentos e vinte e quatro reais e noventa centavos).

Assim, concluiu que se expurgando dos cálculos a contabilização duplicada de encargos sociais previdenciários (Achado 1), conforme detalhado na Tabela 3 Achado 3 SES/MT-Lotufo, o orçamento da SES/MT-Lotufo representa o dano ao erário no valor de R\$ 102.116,87 (cento e dois mil cento e dezesseis reais e oitenta





e sete centavos), conforme disposto no Apêndice¹⁹, em favor do enriquecimento sem causa da Lotufo, em função da apropriação indevida de insumos nos serviços de armação em telas e treliças nervuradas nas fundações em radiers da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, construída em ação de combate à Covid-19.

Não constam justificativas no tocante a presente irregularidade na defesa apresentada pela **Sra. Raiane Bernardi Serra**.

Em sua manifestação, a defesa da empresa **Lotufo Engenharia e Construção Ltda.** esclareceu que as composições indicadas pela Secex (97092 e 97090) constam no Sinapi a partir de novembro/2020, data posterior a data base do orçamento que foi de fevereiro/2020.

Nessa linha, justificou que as composições apresentadas na planilha orçamentária da SES/MT foram elaboradas a partir da planilha de referência do Sistema de Orçamento de Obras de Sergipe (ORSE) na data base de dezembro/2019 (Anexo XXI), correspondendo respectivamente 03638 (Anexo XXI), utilizadas tanta para Q-196 quanto Q-138, e 11325 (Anexo XXII), treliça, que por não haver previsão na Sinapi naquela época (fevereiro/2020), era a que mais se adequava aos serviços prestados.

Ressaltou que é impossível que a planilha orçamentária com data base em 02/2020 pudesse adotar composições presentes na Tabela Sinapi de 11/2020, assim como identificar nas composições utilizadas pela auditoria na Tabela Sinapi 09/2017, possível referência a esta com mais de 3 anos anterior ao orçamento base.

No mesmo sentido, mencionou que tais composições com datas tão longínquas não refletem a realidade no momento da execução dos serviços, pois as composições além de atualizar custos também sofrem mudanças de produção motivadas pelas constantes atualizações das técnicas construtivas e projetos.

Nesse sentido, defendeu que o mais acertado foi adoção da planilha ORSE com referência mais próxima e atualizada aos serviços propostos.

¹⁹ Doc. 201834/2021, fl. 87;





Com base em entendimento do TCU, no sentido de que a análise dos orçamentos deve guardar a homogeneidade das condições nas diversas referências dos preços obtidos, considerando, dentre outros aspectos, as referenciais contemporâneas e sazonais, requereu o afastamento da irregularidade.

Em Relatório Técnico Conclusivo, a equipe de auditoria não acolheu os argumentos apresentados e opinou pela manutenção da irregularidade, pois a referência Sinapi para *radiers* não só existia como está vigente e aferida desde setembro de 2017. Ademais, a composição analítica está disponível na última versão, a todos os interessados no *site* da Caixa Econômica Federal e, mesmo na versão atualizada aferida em 09/2021, os coeficientes são os mesmos adotados pela equipe técnica, cuja aferição era de 09/2017.

O MPC, em consonância com a equipe de auditoria, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

A Sra. Raiane Bernardi Serra não apresentou alegações finais e a **empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.** ratificou os argumentos anteriormente expendidos.

O Órgão Ministerial reiterou o posicionamento anterior pela manutenção da irregularidade, com imputação de débito à Sra. Raiane Bernardi Serra em solidariedade com a empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda., com aplicação de multa proporcional ao dano e encaminhamento dos autos ao MPE.

Após verificar o banco de dados e o catálogo das composições analíticas de fevereiro de 2020, disponibilizados pelo Sinapi, **verifico que a composição sugerida pela Secex não constava no boletim utilizado. A Caixa Econômica Federal retirou o serviço do catálogo (figura 1) para possíveis revisões e**





aferições, retornando somente em novembro de 2020²⁰:

01.FUBS.RADI.001/01	97082	ESCVAÇÃO MANUAL DE VIGA DE BORDA PARA RADIER. AF_09/2017	M3		Radiers
COMPOSICAO	88816	SERVENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	E	2,5040000	
01.FUBS.RADI.002/01	97083	COMPACTAÇÃO MECÂNICA DE SOLO PARA EXECUÇÃO DE RADIER, COM COMPACTADOR DE SOLOS A PERCUSSÃO. AF_09/2017	M2		Radiers
COMPOSICAO	88809	PEISSEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	E	0,0460000	
COMPOSICAO	88816	SERVENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	E	0,0590000	
COMPOSICAO	88264	CONTRACTADOR DE SOLOS DE PERCUSSÃO (BOQUETE) COM MOTOR A GASOLINA, POTÊNCIA 3 CV - CEF DURNO. AF_09/2016	CHF	0,0590000	
COMPOSICAO	88265	CONTRACTADOR DE SOLOS DE PERCUSSÃO (BOQUETE) COM MOTOR A GASOLINA, POTÊNCIA 3 CV - CEF DURNO. AF_09/2016	CHI	0,0420000	
01.FUBS.RADI.003/01	97084	COMPACTAÇÃO MECÂNICA DE SOLO PARA EXECUÇÃO DE RADIER, COM COMPACTADOR DE SOLOS TIPO PLACA VIBRATORIA. AF_09/2017	M2		Radiers
COMPOSICAO	88809	PEISSEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	E	0,0080000	
COMPOSICAO	88816	SERVENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	E	0,0190000	
COMPOSICAO	91277	PLACA VIBRATORIA REVERSÍVEL COM MOTOR 4 TEMPOS A GASOLINA, FORÇA CENTRÍFUGA DE 25 EM (2500 RPM), POTÊNCIA 3,5 CV - CEF DURNO. AF_09/2016	CHF	0,0080000	
01.FUBS.RADI.005/01	97086	FABRICAÇÃO, MONTAGEM E DESMONTAGEM DE FORMA PARA RADIER, EM MADEIRA SERRADA, 4 UTILIZAÇÕES. AF_09/2017	M2		Radiers
INSUMO	2492	DESMOLOCANTE PROTETOR PARA FORMAS DE MADEIRA, DE BASE CLORETA EMULSIONADA EM AGUA	L	0,0170000	
INSUMO	4481	FOURALETE DE MADEIRA NAO APARELHADA *7,5 X 7,5* CM (3 X 3 ") FINIS, MOSTA OU EQUIVALENTE DA REGIAO	M	0,3700000	
INSUMO	4487	SARRAFO DE MADEIRA NAO APARELHADA *1,5 X 7,5* CM (1 X 3 ") FINIS, MOSTA OU EQUIVALENTE DA REGIAO	M	0,4400000	
INSUMO	5069	PREÇO DE AÇO POLIDO COM CABEÇA 17 X 21 (2 X 11)	MP	0,0390000	
INSUMO	6199	TABUA DE MADEIRA NAO APARELHADA *1,5 X 20* CM, CEBRINHO OU EQUIVALENTE DA REGIAO	M	1,3800000	
COMPOSICAO	88239	AJUDANTE DE CARPINTEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	E	1,4460000	
COMPOSICAO	88242	CARPINTEIRO DE FORMAS COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	E	2,3870000	
01.FUBS.RADI.013/01	97094	CONCRETAGEM DE RADIER, PISO OU LAJE SOBRE SOLO, PCK 30 MPA, PARA ESPESURA DE 10 CM - LANÇAMENTO, ADENSAMENTO E ACABAMENTO. AF_09/2017	M3		Radiers
INSUMO	1635	CONCRETO USUADO BOMBÁVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C30, COM BRITA 0 E 1, SLUGS = 100 +/- 20 MM, INCLUI SERVIÇO DE BOMBAMENTO (NBR 1983)	MB	2,1630000	
COMPOSICAO	88809	PEISSEIRO COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	E	0,5040000	
COMPOSICAO	88816	SERVENTE COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	E	0,5040000	
COMPOSICAO	91856	VIBRADOR DE DISSIPAÇÃO, DIÂMETRO DE PONTA 40MM, MOTOR ELÉTRICO TRIFÁSICO POTÊNCIA DE 3 CV - CEF DURNO. AF_06/2016	CHF	0,0460000	
COMPOSICAO	91857	VIBRADOR DE DISSIPAÇÃO, DIÂMETRO DE PONTA 40MM, MOTOR ELÉTRICO TRIFÁSICO POTÊNCIA DE 3 CV - CEF DURNO. AF_06/2016	CHI	0,0460000	

Figura 1- Catálogo das composições de Radier em Fev/2020 do SINAPI

No Manual de Metodologias e Conceitos do Sinapi é possível averiguar que a Caixa promove aferições nos itens e/ou composições podendo sofrer alterações ao longo do tempo, cabendo ao orçamentista utilizar da composição adequada para representar o custo²¹:

²⁰ <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/sinapi/Paginas/default.aspx>

²¹ https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-manual-de-metodologias-e-conceitos/Livro_SINAPI_Metodologias_Conceitos.pdf





Os custos referenciais do SINAPI são obtidos pela soma dos valores de cada item de uma composição de serviço, cujo valor do item é resultado da multiplicação do seu coeficiente pelo preço do insumo ou custo da composição auxiliar.

A fim de garantir a contemporaneidade e a aderência às práticas de canteiro de obras e à literatura técnica, a CAIXA promove permanente processo de aferição das composições do SINAPI, que podem sofrer alteração nos seus itens, coeficientes e/ou descrições ao longo do tempo.

Quando da desativação de determinada composição, a CAIXA não estabelece relação entre composição desativada e composição substituta, cabendo ao usuário verificar a existência no SINAPI de composição adequada para representar o custo de serviço em seu orçamento.

Conforme cita o art. 6º do Decreto n.º 7.983, de 8 de abril de 2013, em caso de inviabilidade de utilização das tabelas Sinapi e Sicro, pode-se utilizar banco de dados referenciais para definição dos custos:

Art. 6º Em caso de inviabilidade da definição dos custos conforme o disposto nos arts. 3º, 4º e 5º, a estimativa de custo global poderá ser apurada por meio da utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado.

Nesse sentido, é possível verificar que a composição de custo unitário apresentado pela SES/MT se baseou na tabela de referência ORSE conforme demonstrado na defesa, atendendo assim ao que dita as diretrizes de orçamento público, motivo pelo qual **entendo pelo saneamento da irregularidade JB99 (achado 2.3).**

2.4. ACHADO 4 SES-Lotufo: Dano ao erário em função da apropriação indevida/desvantajosa do serviço de fornecimento e bombeamento de concreto para concretagem de radier na obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, construída em ação de combate à covid-19.

Classificação da irregularidade JB 99. Despesa_Grave_99. Realização de despesa considerada lesiva ao patrimônio público, favorecendo o enriquecimento sem causa de empresa privada. (Art. 1º, § 1º da Lei Complementar 269/200725 c/c art. 70, caput26, e art. 37, caput27, da Constituição Federal; Art. 884 do Código Civil28).

Responsáveis: Raiane Bernardi Serra – Engenheira Civil, responsável pela elaboração do orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19.

Empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda, responsável pela obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à covid-19.





A Secex observou que na planilha orçamentária elaborada pela Administração, etapa de execução das fundações, foram previstos os seguintes serviços de concretagem de radier:

- Item 4.1.1 (concretagem de radier, piso ou laje sobre solo, FCK 25 MPA, para espessura de 20 cm - lançamento, adensamento e acabamento. AF_09/2017)
- Item 4.1.2 (concretagem de radier, piso ou laje sobre solo, FCK 25 MPA, para espessura de 15 cm - lançamento, adensamento e acabamento. AF_09/2017)
- Item 4.2.1 (concretagem de radier, piso ou laje sobre solo, FCK 25 MPA, para espessura de 15 cm - lançamento, adensamento e acabamento. AF_09/2017)
- Item 5.2.5 (original 6.6) (concretagem de radier, piso ou laje sobre solo, FCK 25 MPA, para espessura de 20 cm - lançamento, adensamento e acabamento. AF_09/2017)
- Item 13.2.1 (item medição) (concretagem de radier, piso ou laje sobre solo, FCK 25 MPA, para espessura de 15 cm - lançamento, adensamento e acabamento. AF_09/2017)

De acordo com as peças orçamentárias, constatou que o custo para concretagem de radier foi estipulado em R\$ 506,96/m³ (sem a inclusão da taxa de BDI).

Efetuada a análise, não verificou justificativa técnico-econômica que pudesse fundamentar a separação dos insumos de fornecimento e bombeamento de concreto usinado em dois itens na composição, uma vez que a tabela de referência Sinapi contempla o custo dos itens de forma agregada, tal como objetivado pelo orçamento base²².

Nos mesmos parâmetros do orçamento base para o serviço de concretagem de radier e se apropriando o serviço de fornecimento e bombeamento de concreto de forma agregada, tal como indicado na composição do serviço, encontrou o custo de R\$ 446,64 (quatrocentos e quarenta e seis reais e sessenta e quatro centavos) por metro cúbico de concreto, valor bem inferior que os R\$ 506,96/m³ apropriados em favor da Lotufo.

Dessa forma, constatou que a composição apresentada pela SES/MT-Lotufo para subsidiar os desembolsos de concretagem de radier representou um dano ao erário no valor de R\$ 79.194,28 (setenta e nove mil cento e noventa e quatro reais

²² Doc. 207445/2023 – fl. 58;





e vinte e oito centavos), conforme detalhado na Tabela 4 Achado 4 SES/MT-Lotufo²³.

Em sua defesa, **a Sra. Raiane Bernardi Serra** sustentou que o parâmetro adotado para aferição do dano ao erário se mostra possivelmente falho, uma vez que compara itens com especificações diversas.

Afirmou que a conclusão pela superestimativa orçamentária deve basear-se nos preços praticados pelo mercado no mesmo período e, além disso, para itens que apresentem elevado grau de similaridade.

Ao final, requereu o afastamento da irregularidade.

A empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda. alegou que a Secex utilizou como parâmetro concreto com característica diversa do aplicado, ou seja, com outra especificação e que, portanto, não poderia ser aplicado na composição apresentada.

Ademais, diferentemente do entendimento exarado no relatório técnico, argumentou que o concreto utilizado na construção atendeu aos requisitos definidos em projeto, tendo sido adotadas características iguais ou superiores ao especificado para garantia da qualidade e funcionalidade do produto.

Destacou que a única especificação de concreto que atende aos requisitos mínimos de projeto (fck 25MPa slump 120±20mm) é o insumo 00038405 – CONCRETO USINADO BOMBEÁVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C25, COM BRITA 0 E 1, SLUMP=130 +/- 20MM, EXCLUI SERVIÇO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953).

Frisou que a Secex, equivocadamente, persiste em adotar a composição de concreto inferior ao exigido para execução do serviço: 00011527 - CONCRETO USINADO BOMBEÁVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C25, COM BRITA 0 E 1, SLUMP=130 +/- 20MM, EXCLUI SERVIÇO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953).

Diante disso, entendeu ser indiscutível a inexistência de irregularidade no fornecimento e bombeamento de concreto, acrescentando que, além de correta a aplicação da composição com a separação dos insumos de fornecimento e bombeamento de concreto usinado em dois itens na composição, conforme previsto na Sinapi FEV/2020, o valor apresentado na composição COMP_149 foi vantajoso

²³ Doc. 201834/2021, fl. 89;





para a Administração.

Em Relatório Técnico Conclusivo, a equipe de auditoria não acolheu os argumentos apresentados e opinou pela manutenção da irregularidade, visto que o projeto estrutural da obra estabeleceu a utilização de concreto com abatimento (SLUMP) de 120 +/- 20mm, não havendo justificativa para utilização de produto diverso nem remuneração com insumos de referência inferior.

O MPC, em consonância com a equipe de auditoria, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

A **Sra. Raiane Bernardi Serra** não apresentou alegações finais.

Em sede de alegações finais, a **empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.** ratificou os argumentos anteriormente expendidos.

O Órgão Ministerial reiterou o posicionamento anterior pela manutenção da irregularidade, com imputação de débito à Sra. Raiane Bernardi Serra em solidariedade com a empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda., com aplicação de multa proporcional ao dano e encaminhamento dos autos ao MPE.

A Secex apontou a inconsistência na elaboração da composição do serviço de concretagem, sendo que o questionamento consiste na não utilização do concreto usinado com a inclusão do serviço de bombeamento.

Analisando os autos, é possível verificar que a Engenheira Orçamentista utilizou os parâmetros estabelecidos em projeto ao optar pelo concreto usinado com slump de 130 +/- 20mm²⁴:

²⁴ Doc. 207445/2023, fls. 57;





1.16. ESPECIFICAÇÃO DO CONCRETO UTILIZADO NA OBRA

- Resistência à compressão: >25MPa e >30MPa;
- Abatimento do concreto (slump): 12 +/- 2cm;
- Consumo de cimento: > 400kg/m³;
- Relação água/cimento: < 0,55;
- Cobrimento mínimo das armaduras em contato com o solo: 30mm;
- Cobrimento mínimo das armaduras: 30mm;
- Utilizar agregados com granulometria máxima de 19 mm;
- Curva granulométrica contínua;
- Utilizar cimento tipo CP II-F-32, CP IV-32 ou CP V-ARI.

Antes do lançamento do concreto devem ser executados ensaios de abatimento (Slump Test), devendo o concreto apresentar abatimento de 100 a 140mm para sua liberação ao uso.

Figura 3- Parâmetros do projeto estrutural

Caso a Engenheira considerasse em seu orçamento o concreto usinado com slump de 100 +/- 20mm, conforme proposto pela Secex, estaria desrespeitando o projeto e colocando em risco a integridade e segurança da estrutura.

Como exemplificado nas considerações finais na prancha do projeto: “Qualquer execução diferente do supracitado exime por completo qualquer responsabilidade destes projetistas”.

Ademais, ao verificar o Caderno Técnico de Composições²⁵ para Concretagem para Estruturas de Concreto Armado disponibilizado pela Caixa, pág. 68 Anexo 02 – Outros concretos usinados para concretagem, exemplifica que existem demais possibilidades de concreto usinado disponibilizados e cabe ao usuário optar pela substituição do insumo para uma determinada condição de lançamento:

²⁵

https://www.caixa.gov.br/Downloads/sinapi-composicoes-aferidas-sumario-composicoes-aferidas/SUMARIO_DE_PUBLICACOES_E_DOCUMENTACAO_DO_SINAPI.pdf, pg.22





ANEXO 02 - Outros concretos usinados para concretagem

Adicionalmente, estão disponibilizadas no SINAPI as demais possibilidades de concreto usinado bombeável para concretagem de estruturas de concreto armado, com diferentes resistências estruturais, conforme Tabela 2, cabendo ao usuário optar pela substituição do insumo respectivo para obtenção do custo unitário do serviço, para uma determinada condição de lançamento.

Tabela 2: Insumos de concreto usinado disponíveis no SINAPI

Cód. SIPC	Insumo
38404	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C20, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 130 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
38407	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C20, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 190 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
38464	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C20, COM BRITA 0, SLUMP = 220 +/- 20 MM, INCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
38405	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C25, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 130 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
38408	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C25, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 190 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
34494	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C30, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 100 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
1525	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C30, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 100 +/- 20 MM, INCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
38406	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C30, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 130 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
38409	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C30, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 190 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
34495	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C35, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 100 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
11145	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C35, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 100 +/- 20 MM, INCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
34496	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C40, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 100 +/- 20 MM, EXCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
34479	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C40, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 100 +/- 20 MM, INCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
34481	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C45, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 100 +/- 20 MM, INCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)
34483	CONCRETO USINADO BOMBEAVEL, CLASSE DE RESISTENCIA C50, COM BRITA 0 E 1, SLUMP = 100 +/- 20 MM, INCLUI SERVICO DE BOMBEAMENTO (NBR 8953)

Por essas razões, acolho os argumentos apresentados pelas defesas e entendo **pelo saneamento da irregularidade JB99 (achado 2.4).**

2.5. ACHADO 5 SES-Lotufo: Dano ao erário em função da apropriação superestimada dos quantitativos dos serviços de escavação manual para bloco de coroamento ou sapata e concretagem de vigas baldrames e blocos de coroamento na obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, construída em ação de combate à Covid-19.

Classificação da irregularidade JB 99. Despesa_Grave_99. Realização de despesa considerada lesiva ao patrimônio público, favorecendo o enriquecimento sem causa de empresa privada. (Art. 1º, § 1º da Lei Complementar 269/200730 c/c art. 70, caput31, e art. 37, caput32, da Constituição Federal; Art. 884 do Código Civil33).

Responsáveis: Raiane Bernardi Serra – Engenheira Civil, responsável pela elaboração do orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19.

Empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda, responsável pela obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à covid-19.





De acordo com a análise preliminar, no item 4.2.9 do orçamento, a Administração indicou o volume de 166,70m³ de Escavação Manual para Bloco de Coroamento ou Sapata, com previsão de forma (AF 06/2017). E no item 4.2.11 foi definido o volume de 80,90m³ de Concretagem de Vigas Baldrame e Blocos de Coroamento de forma manual – fck 25 MPA.

Analizadas as memórias de cálculo apresentadas pela SES/MT, constatou-se significantes incorreções na apropriação dos quantitativos desses serviços.

A Secex verificou que, no caso do serviço de concretagem, existem inconsistências, por exemplo, na largura de vigas baldrame, que chegam a indicar 5,25m de largura, valor completamente desconexo da realidade.

No caso da Escavação Manual para Bloco de Coroamento ou Sapata, a memória de cálculo da SES/MT sequer indica uma expressão que resulte em unidade de medida de volume (m³).

Diante das incorreções constatadas, a Secex de Obras e Infraestrutura reprocessou os cálculos e constatou que ao invés de 166,70 m³ de escavação, conforme indicado pela SES/MT, o quantitativo desse serviço corresponde, na verdade, a 18,73 m³. Quanto a concretagem, o volume de 80,90 m³ apresentado pela SES/MT, deveria corresponder, na verdade, a 8,66 m³.

Sendo assim, concluiu que a SES/MT possibilitou que a empresa Lotufo recebesse, sem justa causa e em detrimento do erário mato-grossense, o valor de R\$ 12.877,82 (doze mil oitocentos e setenta e sete reais e oitenta e dois centavos) referente ao serviço de Escavação Manual para Bloco de Coroamento ou Sapata, e de R\$ 57.501,09 (cinquenta e sete mil quinhentos e um reais e nove centavos) atinente ao serviço de Concretagem de Vigas Baldrame e Blocos de Coroamento, já excluído o impacto relatado do Achado 1 do relatório, conforme detalhado na Tabela 5 Achado 5 SES-Lotufo, em Apêndice²⁶ nas seguintes datas-bases:

²⁶ Doc. 201834/2021, fl. 90;





Medição	Dano ao erário total - Achado 5	Data de pagamento
Med. 01	R\$ -	07/04/2020
Med. 02	R\$ -	17/04/2020
Med. 03	R\$ -	07/05/2020
Med. 04	R\$ -	20/05/2020
Med. 05	R\$ 9.248,67	01/06/2020
Med. 06	R\$ 61.130,24	26/06/2020
Med. 07	R\$ -	24/07/2020
Med. 08	R\$ -	07/10/2020
TOTAL	R\$ 70.378,91	-

A defesa da **Sra. Raiane Bernardi Serra** salientou que, embora a empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda. tenha reconhecido o erro na planilha, dispondo-se a restituir os valores pagos a maior, a Secex manteve a irregularidade, considerando não restar comprovada qualquer medida concreta por parte da empresa acerca da restituição dos valores percebidos.

Em relação à elaboração da planilha, reforçou que o erro no preenchimento não deve ser tomado como conduta dolosa da Engenheira, considerando o ambiente de atuação e formulação dos documentos, a urgência da medida a ser tomada e o objeto (a vida, saúde e integridade das pessoas) a ser resguardado pela obra em um período extremamente sensível.

Amparada nos arts. 21, 22 e 28 da LINDB e art. 3º da MP n.º 966/2020, requereu o afastamento da irregularidade, considerando que a Engenheira Orçamentista atuou com a máxima diligência requerida pelo objeto executado, não devendo ser considerado como erro grosseiro o erro material presente na planilha (evidenciado pela aproximação dos valores indicados quando alteradas as casas decimais). Em caso de entendimento diverso, solicitou o afastamento da responsabilização pelo ressarcimento do dano.

A Secex refutou as justificativas apresentadas, consignando que não houve qualquer medida concreta de restituição dos valores pelo fato da empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda ter reconhecido a apropriação indevida. Sendo assim, manteve o apontamento.

A empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda., por sua vez,





reconheceu, após análise da memória de cálculo do volume de concreto e escavação, que houve erro material, acrescentando que não foram adotadas providências para restituição dos valores recebidos indevidamente ao Erário, em razão da equivocada utilização do BDI de 20,68% para o computo do suposto dano ao erário, pois conforme já demonstrado, não houve apropriação em duplicidade da CPRB, sendo devido o BDI de 26,73%, que foi acordado e efetivamente utilizado na relação jurídica havida entre as partes.

A Secex, tendo em vista a manutenção da irregularidade tratada no achado 1, ratificou a apuração do presente dano ao erário com a utilização do BDI de 20,68% (valor decorrente do expurgo da parcela da contribuição previdenciária computada no custo da obra).

Em Relatório Técnico Conclusivo, a equipe de auditoria não acolheu os argumentos apresentados e opinou pela manutenção da irregularidade.

O MPC, em consonância com a equipe de auditoria, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

A Sra. Raiane Bernardi Serra não apresentou alegações finais.

Em sede de alegações finais, **a empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.** ratificou os argumentos anteriormente expendidos.

O Órgão Ministerial reiterou o posicionamento anterior pela manutenção da irregularidade, com imputação de débito à Sra. Raiane Bernardi Serra em solidariedade com a empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda., com aplicação de multa proporcional ao dano e encaminhamento dos autos ao MPE.

Sem maiores delongas, examinando o processo, é possível verificar que a presente irregularidade versa sobre os quantitativos da escavação manual para o bloco de coroamento, entretanto, a elaboração dos quantitativos era de responsabilidades dos Engenheiros Projetistas André Rodrigues e Joshua Testoni, que repassavam a demanda para a Engenheira Orçamentista, de modo que com o quantitativo repassado por aqueles, realizava os orçamentos e colocava em suas planilhas, sendo então, induzido ao erro, motivo pelo qual **afasto a responsabilidade da Sra. Raiane Bernardi Serra** no presente achado.





Com relação à responsabilidade da **Empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda.**, a própria defesa reconheceu a irregularidade em tela, contudo, argumentou que não houve qualquer medida concreta de restituição dos valores por considerar equivocada a utilização do BDI de 20,68%.

Entretanto, considerando a manutenção da irregularidade tratada no Achado 2.1, relacionada à apropriação em duplicidade de encargos sociais no orçamento, medições e pagamentos, acolho a sugestão da equipe que ratificou a apuração do presente dano ao erário com a utilização do BDI de 20,68% (valor decorrente do expurgo da parcela da contribuição previdenciária já computada no custo da obra).

Desse modo, compreendo **pela manutenção da irregularidade JB99 (achado 2.5)**, com imputação de débito no valor de R\$ 70.378,91 (setenta mil trezentos e oitenta e oito reais e noventa e um centavos), a ser devidamente atualizado nos termos do art. 70, II, da LOA-TCE/MT e do art. 165 do RITCE/MT, tendo como responsável a **empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.**

Em observância à Resolução Normativa TCE/MT n.º 17/2016, fixo as seguintes datas como marco do fato gerador²⁷, para fins de atualização:

Medição	Dano ao erário total - Achado 5	Data de pagamento
Med. 01	R\$ -	07/04/2020
Med. 02	R\$ -	17/04/2020
Med. 03	R\$ -	07/05/2020
Med. 04	R\$ -	20/05/2020
Med. 05	R\$ 9.248,67	01/06/2020
Med. 06	R\$ 61.130,24	26/06/2020
Med. 07	R\$ -	24/07/2020
Med. 08	R\$ -	07/10/2020
TOTAL	R\$ 70.378,91	-

2.6. ACHADO 6 SES-Lotufo: Dano ao erário em função da apropriação superestimada dos insumos de mão de obra no serviço de fornecimento e instalação de lona plástica preta, espessura 150 micras, para a obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, construída em ação de combate à Covid-19.

Classificação da irregularidade JB 99. Despesa_Grave_99. Realização de despesa considerada lesiva ao patrimônio público, favorecendo o enriquecimento sem causa de empresa privada. (Art. 1º, § 1º da Lei Complementar 269/200735 c/c art. 70, caput36, e art. 37, caput37, da Constituição Federal; Art. 884 do Código Civil38).

Responsáveis: Raiane Bernardi Serra – Engenheira Civil, responsável pela

²⁷ Doc. 201834/2021, fl. 90;





elaboração do orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19. **Empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda**, responsável pela obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à covid-19.

Conforme apurado, na planilha orçamentária apresentada pela Administração, para execução da pavimentação e fundação em radier, também foi previsto o serviço de fornecimento e instalação de lona plástica preta, espessura 150 micras, itens 3.3.4 (antigo 3.7.13); 4.1.5; 4.2.4; 5.2.8 (antigo 6.9) e 13.2.3 (atual) do orçamento da SES, com o custo unitário de R\$ 4,95 e R\$ 5,13/m².

A Secex observou que a composição própria da SES/MT-Lotufo não guarda qualquer razoabilidade em relação ao consumo do insumo mão de obra. Isso porque, pela composição apresentada, o trabalhador só conseguiria instalar 1m² de lona em 0,2 horas, ou seja, levaria 12 minutos (0,2h x 60 = 12 min) para instalação de apenas 1m² de lona plástica sobre a base.

Registrou que, diferentemente do alegado na composição da SES/MT-Lotufo, o Sinapi aferiu a produtividade desse serviço e apresentou a composição no seu caderno técnico.

Segundo a referência aferida do Sinapi, destacou que o maior consumo horário de mão de obra (pedreiro) é de 0,014 horas por metro quadrado de serviço, ou seja, não são investidos nem 1 (um) minuto de pedreiro por metro quadrado de lona instalada sobre a base (0,014 h * 60 = 0,84 min).

Assim, com base na composição aferida do Sinapi, ajustando-se o insumo "material" para uma lona de e=150 micra (conforme especificação da SES/MT), e valores unitários da própria SES/MT-Lotufo, verificou que o custo envolvido na execução do serviço era de apenas R\$ 1,27/m².

Dessa forma, constatou que a composição apresentada pela SES/MT-Lotufo para subsidiar os desembolsos de fornecimento e instalação de lona plástica preta, espessura 150 micras, excluídos os impactos decorrentes da sobreposição de encargos sociais previdenciários (Achado 1), representaram um dano ao erário no valor de R\$ 48.155,60 (quarenta e oito mil cento e cinquenta e cinco reais e sessenta





centavos)²⁸, conforme Tabela 6 Achado 6 SES/MT-Lotufu.

A defesa da Sra. Raiane Bernardi Serra não se manifestou acerca do presente achado, razão pela qual a Secex ratificou a irregularidade.

Em sua defesa, a empresa **Lotufu Engenharia e Construção Ltda.** pontuou que a referência utilizada pela Secex para comprovar a suposta ausência de razoabilidade na utilização das composições da planilha é extemporânea, pois as alterações nas composições foram incorporadas na Sinapi apenas em novembro/2020.

Frisou que a única composição que se consegue constatar que vem sendo aferida e atualizada desde setembro de 2017 é a composição 68053, que é a mesma adotada pela SES/MT no orçamento de referência. Reproduziu *link* de acesso a tabela Sinapi 09/2017 para comprovar a impossibilidade de se identificar a composição 97087.

Além disso, reiterou a alegação de que a utilização do BDI de 20,68% para o cômputo do suposto dano ao erário se mostra equivocada, pois não houve apropriação em duplicidade da CPRB, sendo devido o BDI de 26,73%, que foi acordado e efetivamente utilizado na relação jurídica havida entre as partes.

Em Relatório Técnico Conclusivo, a equipe de auditoria não acolheu os argumentos apresentados e opinou pela manutenção da irregularidade.

O MPC, em consonância com a equipe de auditoria, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

A **Sra. Raiane Bernardi Serra** não apresentou alegações finais.

Em sede de alegações finais, a empresa **Lotufu Engenharia e Construções Ltda.** ratificou os argumentos anteriormente expendidos.

O Órgão Ministerial reiterou o posicionamento anterior pela manutenção da irregularidade, com imputação de débito à Sra. Raiane Bernardi Serra em solidariedade com a empresa Lotufu Engenharia e Construções Ltda, com aplicação de multa proporcional ao dano e encaminhamento dos autos ao MPE.

Conforme esclarecido na análise da irregularidade do item 2.3, a

²⁸ Doc. 201834/2021, fl. 91;





composição referenciada pela Secex não constava no banco de dados utilizado na elaboração do orçamento e dessa forma não poderia ser utilizado como referência.

O questionamento tange quanto aos coeficientes de produtividade aplicados, contudo, tanto a composição SINAPI²⁹ 68053 de 01/2020 (utilizada como base pela Engenheira Raiane) como a composição ORSE³⁰ 03642 de 02/2020 utilizam o mesmo coeficiente:

SINAPI - SISTEMA NACIONAL DE PESQUISA DE CUSTOS E ÍNDICES DA CONSTRUÇÃO CIVIL 1 1471 de 3312

PCI.818.01 - CUSTOS DE COMPOSIÇÕES ANALÍTICO DATA DE EMISSÃO: 25/06/2020 00:40:04

ENCARGOS SOCIAIS DESONERADOS: 84,06% (HORA) 48,23% (MÊS)

ABRANGÊNCIA: NACIONAL DATA REFERÊNCIA TÉCNICA: 03/03/2020

VÍNCULO : CAIXA REFERENCIAL						
I	3777	LONA PLÁSTICA PRETA, E= 150 MICRA	M2	C	1,1000000	0,90
C	88270	IMPERMEABILIZADOR COM ENCARGOS COMPLEMENTARES	H	CR	0,2000000	18,52

Figura 2- Composição 68053 de 01/2020

Serviço			
Código	Descrição do Serviço	Unidade	
03642/ORSE	Lona plástica preta	m2	

Composição de Preço					
* Código	Descrição da Composição	Unid	Quant	Custo Unit.	Custo Total
03777/ SINAPI	Lona plastica pesada preta, e = 150 micra	m2	1,1	1,37	1,51
06111/ SINAPI	Servente de obras (horista)	h	0,2	4,74	0,95
10549/ORSE	Encargos Complementares - Servente	h	0,2	2,96	0,59

Figura 3 - Composição ORSE em 02/2020

Por essas razões, não verifiquei óbice quanto ao quociente utilizado pela Engenheira Orçamentista, de modo que entendo **pelo saneamento da irregularidade JB99 (achado 2.6).**

2.7. ACHADO 7 SES-Lotufo: Dano ao erário em função da apropriação indevida de serviços de escavação manual em fundações em serviços de escavações mecanizadas para drenagens e conduções de águas pluviais na obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, construída em ação de combate à Covid-19.

Classificação da irregularidade JB 99. Despesa_Grave_99. Realização de despesa considerada lesiva ao patrimônio público, favorecendo o enriquecimento sem causa de empresa privada. (Art. 1º, § 1º da Lei Complementar 269/200741 c/c art. 70, caput42, e art. 37, caput43, da Constituição Federal; Art. 884 do Código Civil44).

Responsáveis: Raiane Bernardi Serra – Engenheira Civil, responsável pela elaboração do orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de

²⁹ <https://www.caixa.gov.br/site/Paginas/downloads.aspx>, Caderno de Composição Analítica, pg. 1470-1471

³⁰ http://orse.cehop.se.gov.br/composicao.asp?font_sg_fonte=ORSE&serv_nr_codigo=3642&peri_nr_ano=2020&peri_nr_mes=2&peri_nr_ordem=1





Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19.

Empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda, responsável pela obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à covid-19.

A Secex apurou que o item 8 do orçamento da SES/MT contempla serviços de drenagens e de condução de águas pluviais para obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande. Entretanto, mesmo sabendo que as escavações necessárias à passagem de tubulações, neste caso, seriam de valas abertas mecanicamente com o uso de retroescavadeiras, o orçamento da SES/MT-Lotufo considerou que estes serviços seriam executados manualmente, como se fossem executados em fundações.

Constatou que a obra, de fato, foi executada se adotando a escavação mecanizada de vala, uma vez que a solução indicada no orçamento base (escavação de fundações) não possui qualquer relação com o serviço objetivado.

Mencionou que, de acordo com a referência de custos do Sinapi, código 90105, a apropriação orçamentária compatível com o serviço a ser executado seria a “Escavação mecanizada de vala com profundidade até 1,5 m (média entre montante e jusante/uma composição por trecho) com retroescavadeira (capacidade da caçamba da retro: 0,26 m³ / potência: 88 HP), largura menor que 0,8 m, em solo de 1ª categoria, locais com baixo nível de interferência. af_01/2015”, que corresponde ao custo de R\$ 5,80/m³ escavado (sem a inclusão do BDI).

Salientou que, em que pese a previsão técnica referencial do Sinapi, o orçamento da SES/MT-Lotufo, dolosamente ou não, apropriou o serviço como se fosse uma “Escavação manual para bloco de coroamento ou sapata, com previsão de forma AF_ 10/2017”, que possui o custo unitário de R\$ 72,12/m³, ou seja, adotou-se um serviço que custa mais de 12 (doze) vezes o valor real referencial para o serviço executado ($R\$ 72,12 / R\$ 5,80 = 12,43$).

Dessa forma, verificou que a apropriação indevida de serviços de escavação manual em fundações em serviços de escavações mecanizadas para drenagens e conduções de águas pluviais, excluídos os impactos decorrentes da sobreposição de encargos sociais previdenciários (Achado 1), representa um dano ao erário no valor de R\$ 40.680,82 (quarenta mil seiscientos e oitenta reais e oitenta e





dois centavos), conforme detalhado Tabela 7 Achado 7 SES/MT-Lotufo, em Apêndice³¹.

Todavia, após análise da defesa apresentada pelas partes, a Secex retificou a apuração do dano. Segundo consta no relatório, mesmo restando justificada a escavação manual, não se constatou autorizativo para apropriação orçamentária de um serviço de “escavação de valas” como se fosse de “escavação de fundações”.

A Secex esclareceu que, em se tratando de escavação manual de valas, o custo unitário do serviço executado corresponde a R\$ 62,93/m³ e não os R\$ 72,12/m³ indicados no orçamento da SES/MT-Lotufo, como se fosse execução de escavação de blocos ou sapatas (fundações).

Assim, a apropriação indevida de serviços de escavação manual em fundações como se fossem serviços de escavação manual de valas representou um dano ao erário corrigido no valor de R\$ 5.636,58 (cinco mil seiscientos e trinta e seis reais e cinquenta e oito centavos), conforme detalhado Tabela 7 Achado 7 SES/MT-Lotufo Pós Manifestação Prévia, em Apêndice³², nas seguintes datas-bases:

Medição	Dano ao erário total - Achado 7	Data de pagamento
Med. 01	R\$ -	07/04/2020
Med. 02	R\$ 1.099,51	17/04/2020
Med. 03	R\$ -	07/05/2020
Med. 04	R\$ -	20/05/2020
Med. 05	R\$ -	01/06/2020
Med. 06	R\$ 3.286,25	26/06/2020
Med. 07	R\$ 1.250,82	24/07/2020
Med. 08	R\$ -	07/10/2020
TOTAL	R\$ 5.636,58	-

A defesa da **Sra. Raiane Bernardi Serra** pontuou que a própria empresa se manifestou acerca da mobilização de equipamento para realizar o pequeno trecho de escavação, pelo mesmo custo, ou seja, sem novo ônus para o Estado. Circunstâncias estas que, no curso da obra, podem ocorrer em razão da mera aproximação orçamentária (Princípio da Aproximação do Orçamento), que deve ser aplicada tanto para os custos, quanto para as técnicas de engenharia previstas.

³¹ Doc. 201834/2021 - fl. 92;

³² Doc. 114790/2022;





Frisou que a velocidade em que deveria ser realizada a obra prejudicou justamente os estudos e a estimativa de custos, razão da peça veicular algumas inconsistências formais, haja vista que o estudo rigoroso, quando possível, visa diminuir os desvios de projeção.

Nessa linha, argumentou que o erro na elaboração do orçamento-base, sobretudo considerando o ambiente de atuação e formulação dos documentos, a urgência da medida a ser tomada e o objeto (a vida, saúde e integridade das pessoas) a ser resguardado pela obra em um período extremamente sensível, não pode ser tomado como ato doloso por parte da representada, haja vista a limitação de responsabilidade decorrente da LINDB e especificamente reforçada pela MP n.º 966/2020.

Amparada nos arts. 21, 22 e 28 da LINDB e art. 3º da MP n.º 966/2020, requereu o afastamento da irregularidade, considerando que a Engenheira Orçamentista atuou com a máxima diligência requerida pelo objeto executado, não devendo ser considerado como erro grosseiro a presença replicada de item na planilha, quando deveria ter constado outro similar. Em caso de entendimento diverso, que seja afastada a responsabilização pelo ressarcimento do dano.

Em sua defesa, a empresa **Lotufo Engenharia e Construção Ltda.** reiterou que durante a execução dos serviços, em um pequeno trecho foi executado a escavação mecânica, conforme fotos constantes no relatório técnico, com o aval da equipe técnica da SES/MT, e entendeu que poderia ser utilizado equipamentos de pequeno porte para atendimento ao prazo de execução mesmo diante do baixo quantitativo e ausência de remuneração para mobilização/desmobilização desses equipamentos, permanecendo o saldo do serviço realizado exclusivamente com a escavação manual, conforme fotos do processo, serviço tecnicamente indicado para o local e previsto na planilha orçamentária.

Nesse contexto, justificou que não houve ganho indevido pela Lotufo, pois a escavação mecanizada foi utilizada em um pequeno trecho que comportava a utilização de equipamentos de pequeno porte, contudo, o seu menor custo foi compensado pela ausência de remuneração da mobilização/desmobilização dos equipamentos, gerando apenas um ganho para a Administração Pública com o





atendimento do exíguo prazo de execução da obra.

Assim, anuiu a indicação do relatório da Secex acerca da proposição da composição auxiliar “93358 – ESCAVAÇÃO MANUAL DE VALA COM PROFUNDIDADE MENOR OU IGUAL A 1,30M. AF_03/2016” para os serviços do item 8.1- Drenagem tipo DPS –150 e item 8.2.6 –Instalação das redes de esgoto com diâmetros de 200/150/100mm.

Todavia, manteve o posicionamento de que a utilização do BDI de 20,68% para o cômputo do suposto dano ao erário se mostra equivocada, visto que não houve apropriação em duplicidade da CPRB, sendo devido o BDI de 26,73%, que foi acordado e efetivamente utilizado na relação jurídica havida entre as partes.

Em Relatório Técnico Conclusivo, a equipe de auditoria não acolheu os argumentos apresentados e opinou pela manutenção da irregularidade.

O MPC, em consonância com a equipe de auditoria, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

A **Sra. Raiane Bernardi Serra** não apresentou alegações finais.

Em sede de alegações finais, **a empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.** ratificou os argumentos anteriormente expendidos.

O MPC reiterou o posicionamento anterior pela manutenção da irregularidade, com imputação de débito à Sra. Raiane Bernardi Serra em solidariedade com a empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda, com aplicação de multa proporcional ao dano e encaminhamento dos autos ao MPE.

Como se observa, após análise das manifestações prévias apresentadas, a Secex retificou o valor do dano apurado em R\$ 5.636,58, referente à apropriação indevida de serviços de escavação manual em fundações, como se fossem serviços de escavação manual de valas.

Tal como elucidado pela Secex, em se tratando de escavação manual de valas, o custo unitário do serviço executado corresponde a R\$ 62,93/m³ e não os R\$ 72,12/m³ indicados no orçamento da SES/MT-Lotufo, como se fosse execução de escavação de blocos ou sapatas (fundações), em inobservância a previsão referencial do Sinapi para o serviço proposto (escavação manual de valas).





Não é razoável admitir que o erário público arque com o pagamento dessa diferença de custo unitário.

Ademais, tendo em vista a manutenção da irregularidade tratada no ACHADO 2.1, relacionada à apropriação em duplicidade de encargos sociais no orçamento, medições e pagamentos, **acolho o posicionamento da equipe que ratificou a apuração do presente dano ao erário com a utilização do BDI de 20,68%** (valor decorrente do expurgo da parcela da contribuição previdenciária já computada no custo da obra).

Constato que a Sra. Raiane Bernardi Serra elaborou a planilha orçamentária da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT com a apropriação indevida de serviços de escavação manual em fundações em serviços de escavações mecanizadas para drenagens e conduções de águas pluviais. Utilizou serviços de escavação manual quando, na realidade, a escavação foi mecanizada (conduta).

E ao elaborar a planilha com a apropriação indevida dos serviços de escavação, a responsável concorreu diretamente para a ocorrência de dano ao erário (nexo de causalidade).

Era esperado que a Engenheira Orçamentista apropriasse os serviços de escavação de acordo com a forma como seriam executados, ou seja, escavação mecanizada para drenagens e conduções de águas pluviais, demonstrando erro na elaboração da planilha orçamentária (culpabilidade).

A Empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda. se beneficiou da apropriação indevida de serviços de escavação, enriquecendo-se sem justa causa (conduta).

E ao se beneficiar da apropriação indevida dos serviços de escavação, restou caracterizado o enriquecimento sem justa causa da empresa em detrimento do erário estadual (nexo de causalidade).

A empresa tinha o dever de atentar para a correta composição dos serviços, utilizando serviços de escavação mecanizada para drenagens e conduções de águas pluviais, e se beneficiou do erro da Administração, aceitando um orçamento





com valores superestimados (culpabilidade).

Desse modo, compreendo **pela manutenção da irregularidade JB99 (achado 2.7)**, com imputação de débito no valor de R\$ 5.636,58 (cinco mil seiscentos e trinta e seis reais e cinquenta e oito centavos), a ser devidamente atualizado nos termos do art. 70, II, da LOA-TCE/MT e do art. 165 do RITCE/MT, tendo como responsável a **empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.**

Em observância à Resolução Normativa TCE/MT n.º 17/2016, fixo as seguintes datas como marco do fato gerador³³, para fins de atualização:

Medição	Dano ao erário total - Achado 7	Data de pagamento
Med. 01	R\$ -	07/04/2020
Med. 02	R\$ 1.099,51	17/04/2020
Med. 03	R\$ -	07/05/2020
Med. 04	R\$ -	20/05/2020
Med. 05	R\$ -	01/06/2020
Med. 06	R\$ 3.286,25	26/06/2020
Med. 07	R\$ 1.250,82	24/07/2020
Med. 08	R\$ -	07/10/2020
TOTAL	R\$ 5.636,58	-

Por outro lado, **atenuo a conduta da Orçamentista** e, nos moldes do art. 327 do RITCE/MT, entendo pela aplicação de multa no patamar mínimo de **06 UPFs/MT à Sra. Raiane Bernardi Serra**, face a **manutenção da irregularidade JB99 (achado 2.7)**, pelo erro administrativo cometido.

2.8. ACHADO 8 SES-Lotufo: Dano ao erário em função da apropriação indevida do serviço de lastro para valas ao invés do serviço de lastro para fundações em radiers na obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, construída em ação de combate à covid-19.

Classificação da irregularidade JB 99. Despesa_Grave_99. Realização de despesa considerada lesiva ao patrimônio público, favorecendo o enriquecimento sem causa de empresa privada. (Art. 1º, § 1º da Lei Complementar 269/200746 c/c art. 70, caput47, e art. 37, caput48, da Constituição Federal; Art. 884 do Código Civil49).

Responsáveis: Raiane Bernardi Serra – Engenheira Civil, responsável pela elaboração do orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19.

Empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda, responsável pela obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à covid-19.

Da análise da planilha orçamentária elaborada pela Administração, a

³³ Doc. 114790/2022;





Secex observou que, como etapa da execução das fundações em radiers, foi prevista uma camada de brita com 10cm de espessura, itens 4.1.9 e 4.2.9 do orçamento.

Esclareceu que para execução do serviço pretendido pela SES/MT, o Sinapi possui a exata composição de “lastro com material granular (pedra britada n. 2), aplicado em pisos ou radiers, espessura de 10 cm, AF_ 08/2017”, código 96624, com o custo unitário de R\$ 116,50 / m³.

Apurou que, apesar da exata correspondência de serviços (Sinapi x pretensão da SES/MT), o orçamento da Administração apropriou o serviço de lastro de vala como se fosse o serviço de lastro para radiers, que possui o custo unitário de R\$ 226,02/m³, majorando, novamente, o valor da obra em detrimento do erário estadual. Para tanto, utilizou a composição 94103 do Sinapi, que nada se aplica ao serviço pretendido pela SES/MT.

Dessa forma, constatou que a apropriação indevida do serviço de lastro para valas ao invés do serviço de lastro para fundações em radiers, excluídos os impactos decorrentes da sobreposição de encargos sociais previdenciários (Achado 1), representa um dano ao erário no valor de R\$ 14.712,75 (quatorze mil setecentos e doze reais e setenta e cinco centavos), conforme detalhado na Tabela 8 Achado 8 SES-Lotufo³⁴.

A defesa da Sra. Raiane Bernardi Serra não se manifestou acerca do presente achado, razão pela qual a Secex ratificou a irregularidade.

Em sua manifestação, a empresa **Lotufo Engenharia e Construção Ltda.** esclareceu que a composição indicada pela Secex 96624 não foi adotada na planilha orçamentaria por que não corresponde com o material pétreo utilizado, qual seja, brita 0.

Ademais, salientou que a adoção da composição 94103 se deu por melhor representar os níveis de interferências para execução dos serviços, tais como tubulações de redes de águas pluviais, hidrossanitárias, elétricas, gases medicinais e vácuo, que não foi previsto na composição utilizada pela Secex como paradigma.

Citou entendimento do TCU, no sentido de que a análise dos orçamentos

³⁴ Doc. 201834/2021 - fl. 93;





deve guardar a homogeneidade das condições nas diversas referências dos preços obtidos, considerando, dentre outros aspectos, a especificação dos serviços e materiais, ou seja, o objeto referenciado deve corresponder ao pretendido.

Por fim, concluiu que a Secex utilizou como parâmetro uma pedra brita com especificação diversa do aplicado e sem considerar os níveis de interferências para execução dos serviços, que, igualmente, não é previsto na composição 94103, e que a Secex entendeu como sendo a mais correta, mas que comprovadamente não se adequava aos serviços e materiais efetivamente realizados pela Lotufo.

Em Relatório Técnico Conclusivo, a equipe de auditoria não acolheu os argumentos apresentados e opinou pela manutenção da irregularidade.

O MPC, em consonância com a equipe de auditoria, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

A **Sra. Raiane Bernardi Serra** não apresentou alegações finais.

Em sede de alegações finais, a **empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.** ratificou os argumentos anteriormente expendidos.

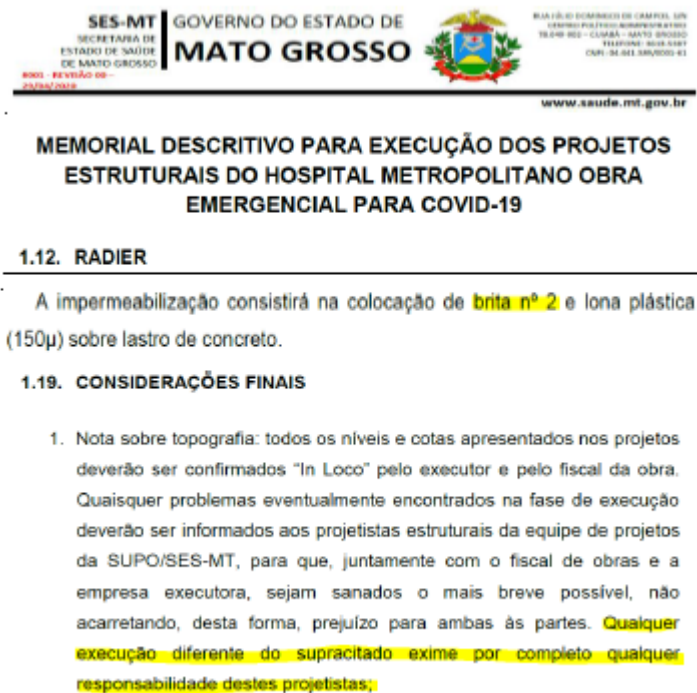
O MPC reiterou o posicionamento anterior pela manutenção da irregularidade, com imputação de débito à Sra. Raiane Bernardi Serra em solidariedade com a empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda., com aplicação de multa proporcional ao dano e encaminhamento dos autos ao MPE.

Em que pese a previsão técnica referencial do Sinapi para o serviço proposto, o orçamento da SES/MT-Lotufo, apropriou o serviço como se fosse um **“lastro de vala”**, que possui o custo unitário de **R\$ 226,02/m³**, ao invés do serviço de **lastro para radier**, que possui o custo unitário de **R\$ 116,50/m³**, ou seja, adotou-se um serviço que possui o custo de R\$ 109,52/m³ maior que o referencial para o serviço executado ($R\$ 226,02 - R\$ 116,50 = R\$ 109,52$).

Nesse sentido, o **projeto estrutural**³⁵ especificou justamente a **brita 2**, tal como indicado na composição de **lastro para radiers**:

³⁵ Doc. 200553/2021 – Arquivos recebidos por e-mail em Atendimento à SID nº 54-2021;





Ante o exposto, ficou evidente o uso incorreto do serviço descrito em planilha orçamentária.

A Engenheira Raiane Bernardi Serra elaborou a planilha orçamentária com apropriação indevida do serviço de lastro para valas ao invés do serviço de lastro para fundações em radiers. Utilizou o serviço de "lastro de vala", com custo unitário maior, quando deveria ter utilizado o serviço de "lastro para radiers", com custo unitário menor (conduta).

Assim ao elaborar a planilha com a apropriação indevida do serviço de lastro, a responsável concorreu diretamente para a ocorrência de dano ao erário (nexo de causalidade).

Era esperado que a Engenheira Orçamentista utilizasse o serviço de lastro correto de acordo com o projeto, ou seja, "lastro para radiers", demonstrando erro na elaboração da planilha orçamentária (culpabilidade).

A Empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda. se beneficiou da apropriação indevida do serviço de lastro, enriquecendo-se sem justa causa (conduta).

E ao se beneficiar da apropriação indevida do serviço de lastro, restou caracterizado o enriquecimento sem justa causa da empresa em detrimento do erário





estadual (nexo de causalidade).

A empresa tinha o dever de atentar para a correta composição dos serviços, utilizando o serviço de "lastro para radiers", e se beneficiou do erro da administração, aceitando um orçamento com valores superestimados (culpabilidade).

Desse modo, compreendo **pela manutenção da irregularidade JB99 (achado 2.8)**, com imputação de débito no valor de R\$ 14.712,75 (quatorze mil setecentos e doze reais e setenta e cinco centavos), a ser devidamente atualizado nos termos do art. 70, II, da LOA-TCE/MT e do art. 165 do RITCE/MT, tendo como responsável a **empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.**

Em observância à Resolução Normativa TCE/MT n.º 17/2016, fixo as seguintes datas como marco do fato gerador³⁶, para fins de atualização:

Medição	Dano ao erário total - Achado 8	Data de pagamento
Med. 01	R\$ -	07/04/2020
Med. 02	R\$ 12.745,46	17/04/2020
Med. 03	R\$ -	07/05/2020
Med. 04	R\$ -	20/05/2020
Med. 05	R\$ 1.539,91	01/06/2020
Med. 06	R\$ 427,38	26/06/2020
Med. 07	R\$ -	24/07/2020
Med. 08	R\$ -	07/10/2020
TOTAL	R\$ 14.712,75	-

Por outro lado, **atenuo a conduta da Orçamentista** e, nos moldes do art. 327 do RITCE/MT, entendo pela aplicação de multa no patamar mínimo de **06 UPFs/MT à Sra. Raiane Bernardi Serra**, face a **manutenção da irregularidade JB99 (achado 2.8)**, pelo erro administrativo cometido.

3.1. ACHADO 1 SES-RRS – Dano ao erário em função da apropriação, em duplicidade, de encargos sociais no orçamento, medições e pagamentos relacionados à obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, construída em ação de combate à Covid-19.

Classificação da irregularidade JB 99. Despesa_Grave_99. Realização de despesa considerada lesiva ao patrimônio público, favorecendo o enriquecimento sem causa de empresa privada. (Art. 1º, § 1º da Lei Complementar 269/200751 c/c art. 70, caput52, e art. 37, caput53, da Constituição Federal; Art. 884 do Código Civil).

Responsáveis: Raiane Bernardi Serra – Engenheira Civil, responsável pela elaboração do orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19.

Empresa RRS Construtora Ltda, responsável pela instalação de painéis

³⁶ Doc. 201834/2021, fl.93;





isotérmicos, pilares e vigas de aço galvanizada a fogo e execução da fachada para obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19.

Na análise preliminar, a equipe de auditoria identificou que na relação jurídica estabelecida entre a RRS Construtora Ltda. foi considerada a apropriação duplicada dos encargos previdenciários, mediante a combinação irregular da utilização da referência de custos não desonerados do Sinapi e, ainda, a inclusão da alíquota previdenciária na taxa de BDI.

A Secex esclareceu que, uma vez que a referência utilizada foi a Sinapi não desonerada, ou seja, contemplou a parcela de 20% de INSS nos encargos sociais, a apropriação de 4,5% relativos à contribuição previdenciária na taxa de BDI foi irregular, gerando duplicidade de valores na orçamentação, medição e pagamento dos serviços prestados.

Pontuou que, considerando a mesma metodologia da SES/MT e a RRS Construtora para o cálculo da taxa de BDI e suprimindo a parcela duplicada (4,5%), o valor paradigma da taxa de BDI para referida orçamentação seria de 20,68%, o que gerou um dano ao erário no valor de R\$ 207.102,61 (duzentos e sete mil cento e dois reais e sessenta e um centavos), conforme detalhado na Tabela 1 – Achado 1 SES-RRS³⁷.

A defesa da **Sra. Raiane Bernardi Serra**, Engenheira Civil Orçamentista, reiterou os argumentos apresentados no item 2.2.1, ressaltou que os percentuais aplicados pela SES/MT, na relação com a RRS Construtora Ltda., não destoam dos percentuais fornecidos pelo TCU, ainda que sem apreciar a excepcionalidade circunstancial da contratação.

Apresentou tabela elaborada com base nas informações prestadas pela SES/MT-RRS, em comparação aos percentuais fornecidos pelo TCU quando do Acórdão n.º 2.369/2011 – Plenário, que adotou valores referenciais de taxa de benefícios e despesas indiretas:

³⁷ Doc. 201834/2021 – fl. 95;





	Administração Central	Seguro + Garantia	Risco	Despesa Financeira	Lucro
TCU	5,50%	1,00%	1,27%	1,39%	8,96%
SES-RRS	5,50%	1,00%	1,62%	1,50%	8,96%

Nessa linha, argumentou que destoa dos parâmetros fixados pelo TCU apenas o percentual relativo à despesa financeira, componente do BDI, consoante o entendimento desse Tribunal.

No mais, requereu o afastamento da irregularidade, e, em caso de entendimento diverso, que sejam formulados pela auditoria os parâmetros que justifiquem a suposta superestimativa na taxa de BDI adotada, pontuando as taxas comparativas aplicada em contratos similares e de mesmo período, de modo a demonstrar que efetivamente há dano ao erário.

A defesa da **empresa RRS Construtora Ltda.** apontou a ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido e regular do processo, pelas seguintes razões: Representação de Natureza Interna (RNI) e Tomada de Contas Inaptas por ausência de representativa/consistência da amostra. Ausência de indício da materialidade do sobrepreço. Pedido de RNI e de Julgamento pela Irregularidade das Contas ineptos. Incidência do inciso IV do art. 194 do RITCE/MT, do princípio da segurança jurídica e da boa-fé.

A empresa questiona o valor do suposto sobrepreço apontado no total de R\$ 355.944,81 (trezentos e cinquenta e cinco mil novecentos e quarenta e quatro reais e oitenta e um centavos), aduzindo que, conforme defesa e depósito realizado pela requerida de devolução do valor das cumeeiras, remanesce apenas a apuração de suposto sobrepreço do valor total dos encargos previdenciários e da aquisição de todos os painéis isotérmicos, no valor nominal de R\$ 345.041,97 (trezentos e quarenta e cinco mil quarenta e um reais e noventa e sete centavos).

Afirmou que o suposto sobrepreço R\$ 345.041,97, representa 7,38 % do valor contratual, cuja monta era de R\$ 4.674.573,90 (quatro milhões seiscentos e setenta e quatro mil quinhentos e setenta e três reais e noventa centavos), razão pela qual entende necessária a análise da pertinência ou não de se prosseguir com a





presente Tomada de Contas, diante do reduzido percentual de sobrepreço.

Nesse contexto, argumentou que um dos pressupostos de desenvolvimento válido e regular do processo é a formulação de petição apta. No caso, defendeu que tanto a petição inicial da RNI quanto o pedido de condenação por dano ao erário e de julgamento pela irregularidade das contas prestadas são processualmente ineptos na parte em que elege uma pequeníssima amostra do orçamento e alega sobrepreço unitário de aquisições e serviços em obra pública já realizada.

Em outro tópico, alegou erro na metodologia de análise do suposto sobrepreço tecnicamente empregada.

Apontou equívoco na adoção da Metodologia da Limitação dos Preços Unitários Ajustados - MLPA, em detrimento do devido uso do Método da Limitação do Preço Global - MLPG, embora o objeto sob fiscalização se trate de contrato assinado, executado e encerrado, acrescentando que, ainda que existissem preços de alguns itens acima do valor de mercado, por ocorrer outros abaixo do preço de mercado, a análise para a apuração de sobrepreço deve ser feita de forma global e não individualizada por item.

No mérito, defendeu a ausência de apropriação de encargos sociais em duplicidade no orçamento, reforçando, conforme exposto na defesa, que se tratou de uma contratação direta emergencial em pleno ápice da pandemia Covid-19, na qual não foi outorgada à ela ciência da planilha orçamentária da Administração Contratante, mas apenas a indicação de que os referenciais de preço eram a Tabela Sinapi, pelo que a requerida elaborou sua própria planilha orçamentária, com composição que lhe era mais adequada, diante do quadro pandêmico vigente e seus consecutivos impactos sobre disponibilidade de mão de obra e de materiais, custos de seguros, de insumos e de administração.

Explicou que os documentos tomados como referência para formação de seu preço foram os referenciais individuais da tabela Sinapi, o memorando 498/2020/SUPO/GBSAAF/SESMT de 13/03/2020, que faz alusão à cotação de construção no valor aproximado/médio de R\$ 13.523.840,00 (treze milhões quinhentos e vinte e três mil oitocentos e quarenta reais), bem como a pesquisa de





preços de locações junto às empresas do Grupo Checom e do Grupo Recon, as quais ofertaram, respectivamente, o preço de locação de hospital campanha para 200 (duzentos) leitos ao valor de R\$ 3.812.928,70/mês, pelo período de três meses (R\$ 11.438.786,10), e de R\$ 4.688.283,38/mês, pelo período de quatro meses (R\$ 16.699.33,38).

Esclareceu que não recebeu a planilha orçamentária do Estado como referência, inclusive, porque, incontroversamente, trata-se de planilha inserida pela Administração contratante apenas após a 4ª medição dos serviços, frisando que até então havia apenas o registro de planilha sintética.

Discordou do entendimento técnico, e alegou que nem mesmo em períodos de normalidade, órgãos e entidades públicas, ao realizar licitação, apresentam a planilha orçamentária como anexo do edital, e que, na modalidade pregão, os licitantes apenas têm acesso aos valores estimados após a realização da fase de lances, prática jurisprudencialmente assumida como legal e lícita pelo TCE/MT e pelo TCU (Acórdão n.º 1153/2013 – Plenário, Acórdão n.º 1789/2009 – Plenário).

Acrescentou que, uma vez comprovado que não teve ciência da equivocada planilha montada pela então Orçamentista pública e, portanto, que não elaborou sua proposta com base na forma e distribuição de percentuais de custo constante da composição dessa planilha, não há como se impor a ela culpa ou dolo por eventual erro formal da Administração Contratante ou alegar apropriação indevida.

Sustentou, ainda, que o fato de ter subscrito a metodologia de orçamentação adotada pela Administração Contratante, a saber, as planilhas de serviços e de insumos diversos, descritos no Sinapi, não significa que adotou a Tabela Sinapi onerada como tabela referência, mas sim que na formação da sua proposta de preço, levou em consideração os preços referenciais individuais e de algumas composições Sinapi para montar a sua própria e específica proposta, à luz de uma realidade social e econômica muito distinta e peculiar de composições prontas.

Nessa linha, citou que, à época da contratação, outros órgãos e entidades locais e regionais do Estado realizaram contratação de obras públicas não emergenciais e não necessariamente relacionadas ao combate da pandemia com adoção de BDI e de itens unitários da composição do BDI superiores ao praticado pela





requerida.

Frisou que a Secex não impugnou e não questionou a legalidade e a economicidade da formação de preço feita por ela, limitando-se a refutá-la genericamente sob a alegação de que essa planilha não consta lançada no processo administrativo e de que ela seria uma planilha decorrente de uma “conta de chegada para se perseguir os 26,73%”.

Assim, defendeu que restando comprovada que a motivação da adoção do BDI de 26,73% não tinha relação com a apropriação em duplicidade de encargos contratuais, mas sim como resultado da somatória dos itens da composição de forma individual, essa motivação mesmo que externada a posteriori não pode ser ignorada em primazia à um formalismo rigoroso que despreza a verdade material dos fatos.

Sustentou também que o fato de a planilha não ter sido corretamente inserida nos sistemas internos e de fiscalização deste Tribunal pela Administração Contratante, não altera a verdade dos fatos de que não houve apropriação em duplicidade de encargos previdenciários.

Em complementação, salientou que não há apontamento técnico de qual ou quais dos itens da composição que supostamente estariam em valor superior ao preço de referência para fins de diluição do encargo previdenciário como se supõe e aponta.

Sendo assim, requereu o afastamento da irregularidade, diante da não adoção de Tabela Sinapi Onerada com acréscimo do valor de 26,73% de BDI (com encargos previdenciários), mas adoção do BDI de 26,73% formado personalissimamente, dentro dos preços referenciais Sinapi e média de mercado, sem qualquer apontamento técnico em contrário nesse sentido.

Em Relatório Técnico Conclusivo, a equipe de auditoria não acolheu os argumentos apresentados e opinou pela manutenção da irregularidade.

O MPC, em consonância com a equipe de auditoria, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

A Sra. Raiane Bernardi Serra não apresentou alegações finais.





Em sede de alegações finais, a empresa **RRS Construtora Ltda.** ratificou os argumentos anteriormente expendidos.

O MPC reiterou o posicionamento anterior pela manutenção da irregularidade, com imputação de débito à Sra. Raiane Bernardi Serra em solidariedade com a empresa RRS Construtora Ltda., com aplicação de multa proporcional ao dano e encaminhamento dos autos ao MPE.

Conforme extensivamente demonstrado nos autos, a despeito dos argumentos apresentados pelos defendentes, a utilização da Tabela Sinapi Onerada é incompatível com o valor de 26,73% de taxa de BDI devido à contabilização duplicada dos encargos previdenciários³⁸:

SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MATO GROSSO		
 Governo do Estado de Mato Grosso SES - Secretaria de Estado de Saúde	Obr: AMPLIAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO HOSPITAL METROPOLITANO DE VÁZEA GRANDE	Banco: SINAPI - 02/020 - Mato Grosso
	Local: Av. Dom Orlando Chaves, S/N - Cristo Rei, Várzea Grande - MT, 79118-107	GRUPO: 10/0219 - Mato Grosso
	Proprietário: Secretaria de Estado de Saúde - SES/MT	GRUPO: 11/0219 - Mato Grosso
		GRUPO: 12/0219 - Sergipe
PLANILHA ORÇAMENTÁRIA		
Tabela Sinapi		

Fonte: Planilha Orçamentária da obra. RRS Construtora. Documento código 297565 disponibilizado no GEO-OBRA, acesso em 03.09.2021(doc. nº 201724/2021).

COMPOSIÇÃO DA PARCELA DE BDI (BONIFICAÇÕES E DESPESA INDIRETAS)	
ITENS RELATIVOS À ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	
AC - Administração Central	3,00%
DF - Custos Financeiros	1,00%
C - Riscos	0,97%
S - Seguros e Garantias Contratuais	0,80%
G - Garantias	0,20%
Sub-total	5,97%
LUCRO	
E - Lucro Operacional	7,40%
Sub-total	7,40%
BDI SEM IMPOSTOS	14,12%
TAXAS E IMPOSTOS	
F - PIS	0,65%
G - COFINS	3,00%
H - ISSQN	2,00%
Contribuição Previdenciária - Lei N° 13.161/13	4,50%
Sub-total	10,15%
BDI COM IMPOSTOS	26,73%
Custo Direto - CD	80,22%
BDI Final com Impostos	100,00%
Preço de Venda - PV	26,72%
Legenda:	
PV = Preço de Venda	IA = Inflação Acumulada (período de 12 meses - IPCA) = 4,84%
CD = Custo Direto	CP = $((1 + Selic)^{1/12} \times ((1 + IA)^{1/12} - 1))$
Selic Fev/2014 = 10,52%	Seguros e Garantias (2,5% a.a. sobre 5% do PV) - Prazo médio de 1 ano
	Lucro Operacional conforme Portaria SINAPI nº. 343/05 de 07 de Junho de 2005.
Localidade / Aliquota ISSQN	Para Mão de Obra
Aliquota de CUIABÁ = 5,0%	40% sobre alíquota

Fonte: Planilha da 4ª Medição. Composição da taxa de BDI (Benefícios e Despesas Indiretas). RRS Construtora, disponível no sistema GEO-OBRA, acesso em 03.09.2021.

Conforme demonstrado no relatório preliminar, especialmente na metodologia de precificação apresentada pela própria SES/MT, o preço final da obra

³⁸ Doc. 201724/2021;





se dá da seguinte forma³⁹:

Opção 1: Tabela Sinapi Desonerada + BDI de 26,73% = Preço da Obra

Opção 2: Tabela Sinapi Onerada + BDI de 20,68% = Preço da Obra

O que foi feito pela Eng. Raiane foi a indevida miscigenação das duas opções:

SES-RRS: Tabela Sinapi Onerada + BDI de 26,76% = Preço Superestimado da Obra

Não obstante as manifestações defensivas alegarem a inexistência da parcela previdenciária na composição da taxa de BDI utilizado na obra, consoante elucidado no relatório preliminar, a supressão da parcela de encargos previdenciários da composição do BDI e sua correspondente diluição nos outros itens dessa composição não afasta a incompatibilidade do valor de 26,73% de BDI associado à Tabela Sinapi Onerada⁴⁰:

	Onde era:	Teria passado a ser:
AC - Administração Central	3,00%	-----> 5,5%
DF - Custos Financeiros	1,00%	-----> 1,50%
C - Riscos	0,97%	-----> 1,62%
S - Seguros e Garantias Contratuais	0,80%	0,80%
G - Garantias	0,20%	0,20%
E - Lucro Operacional	7,40%	-----> 8,96%
F - PIS	0,65%	0,65%
G - COFINS	3,00%	3,00%
H - ISSQN	2,00%	2,00%
Contribuição Previdenciária - Lei N° 13.161/15	4,50%	-----> 0,00%
BDI COM IMPOSTOS	26,73%	26,73%

Além disso, as contratações de outros órgãos e entidades locais e regionais do Estado citadas pela empresa confirmaram a presente irregularidade, na medida em que, com exceção do Município de Várzea Grande que também se utilizou da Tabela Sinapi Onerada + BDI (com encargos previdenciários), as demais aplicaram a Tabela Sinapi Desonerada + BDI (com encargos previdenciários)⁴¹.

³⁹ Doc. 114835/2022;

⁴⁰ Doc. 207445/2023 – fl. 133;

⁴¹ Doc. 114835/2022 – fls.125/132;





Dessa forma, a apropriação duplicada de encargos previdenciários, tanto nos custos Sinapi Não Desonerado (onerado), quanto na taxa de BDI da obra, está evidenciada e materializada neste processo.

No que se refere ao argumento de que os percentuais aplicados pela SES/MT na relação com a RRS Construção Ltda. não destoam dos percentuais fornecidos pelo TCU por meio do Acórdão n.º 2.369/2011 – Plenário, tem-se que a avaliação de sobrepreço ou superfaturamento não pode estar alicerçada em apenas um dos componentes do preço da obra, mas da avaliação conjunta dos itens que o compõe, pois uma taxa de BDI elevada pode ser compensada por um baixo custo unitário ou, de outro lado, um custo unitário elevado pode ser compensado por uma taxa de BDI reduzida.

Ou seja, a taxa de BDI estar no primeiro, segundo terceiro ou quarto quartil referencial do Acórdão n.º 2369/2011/TCU, ou ser a taxa média, ou mesmo se a taxa estiver em patamares superiores ou inferiores aos identificados no estudo do TCU, não implica em sobrepreço ou subpreço no orçamento contratado, pois essa análise só é possível mediante a combinação “taxa de BDI + custo da obra = preço da obra”.

Além disso, a análise técnica da Secex se mostra conservadora ao apontar apenas a necessidade de eliminar a duplicidade de encargos previdenciários presentes no preço da obra, tanto na taxa de BDI quanto no custo da obra.

A Secex admite, portanto, a perda de economicidade decorrente da inexistência de licitação e da consequente ausência de descontos sobre o preço de referência. Tal posicionamento, embora se alinhe à jurisprudência e à busca do preço justo, ignora a problemática mais ampla da superestimação do preço referencial desde sua origem.

Nesse sentido, e conforme já exposto, não cabe à Administração pagar duas vezes pelos encargos previdenciários incidentes na relação jurídica estabelecida entre a SES/MT e a Lotufo e a SES/MT e a RRS.

Conforme destacado pela unidade de auditoria, a apropriação duplicada de encargos previdenciários, tanto nos custos diretos quanto na taxa de BDI, resultou





em um dano ao erário de R\$ 207.102,61 (duzentos e sete mil cento e dois reais e sessenta e um centavos)⁴²:

Cálculo do Dano ao Erário por medição	Total acumulado	Dano ao erário por pagamento (Acumulado Atual - Acumulado Anterior)	Data-base
Dano Erário Acumulado (MED 01) - I	R\$ 78.337,96	R\$ 78.337,96	24/04/2020
Dano Erário Acumulado (MED 02) - II	R\$ 134.643,18	R\$ 56.305,22	20/05/2020
Dano Erário Acumulado (MED 03) - III	R\$ 174.199,34	R\$ 39.556,16	10/06/2020
Dano Erário Acumulado (MED 04) - IV	R\$ 201.739,19	R\$ 27.539,85	07/10/2020
Dano Erário Acumulado (MED 05) - V	R\$ 207.102,61	R\$ 5.363,42	20/04/2021
Total		R\$ 207.102,61	

A Sra. Raiane Bernardi Serra elaborou a planilha orçamentária da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT com apropriação, em duplicidade, de encargos sociais previdenciários (conduta).

E ao elaborar a planilha com apropriação em duplicidade de encargos sociais previdenciários, a responsável concorreu diretamente para a ocorrência de dano ao erário (nexo causal).

Nesse sentido, era esperado que a Engenheira Orçamentista não apropriasse, em duplicidade, os encargos sociais previdenciários, demonstrando falha técnica na elaboração do orçamento (culpabilidade).

A empresa RRS Construtora Ltda. se beneficiou da apropriação, em duplicidade, de encargos sociais previdenciários, enriquecendo-se sem justa causa (conduta).

Ao beneficiar-se da apropriação em duplicidade de encargos sociais previdenciários, restou caracterizado o enriquecimento sem justa causa da empresa RRS Construtora Ltda. em detrimento do erário estadual (nexo causal).

A empresa tinha o dever de atentar para a correta aplicação dos encargos sociais na elaboração de sua proposta, e se beneficiou do erro da administração, aceitando um orçamento com valores superestimados (culpabilidade).

⁴² Doc. 201834/2021 – fl. 95;





Contudo, diversamente do sugerido pelo Parecer Ministerial, deixo de aplicar a solidariedade entre as partes, tendo em vista que entendo a existência de dois erros ocorridos, um seria a falha no orçamento cometido pela engenheira orçamentista, e o outro a apropriação, em duplicidade, de encargos sociais previdenciários, de responsabilidade da empresa RRS Construtora, ou seja, o ganho orçamentário foi somente da empresa.

Por essas razões, **compreendo pela manutenção da irregularidade JB99 (achado 3.1)**, com imputação de débito no valor de R\$ 207.102,61 (duzentos e sete mil cento e dois reais e sessenta e um centavos), a ser devidamente atualizado nos termos do art. 70, II, da LOA-TCE/MT e do art. 165 do RITCE/MT, tendo como responsável a **empresa RRS Construtora Ltda.**

Em observância à Resolução Normativa TCE/MT n.º 17/2016, fixo as seguintes datas como marco do fato gerador⁴³, para fins de atualização:

Cálculo do Dano ao Erário por medição	Total acumulado	Dano ao erário por pagamento (Acumulado Atual - Acumulado Anterior)	Data-base
Dano Erário Acumulado (MED 01) - I	R\$ 78.337,96	R\$ 78.337,96	24/04/2020
Dano Erário Acumulado (MED 02) - II	R\$ 134.643,18	R\$ 56.305,22	20/05/2020
Dano Erário Acumulado (MED 03) - III	R\$ 174.199,34	R\$ 39.556,16	10/06/2020
Dano Erário Acumulado (MED 04) - IV	R\$ 201.739,19	R\$ 27.539,85	07/10/2020
Dano Erário Acumulado (MED 05) - V	R\$ 207.102,61	R\$ 5.363,42	20/04/2021
Total		R\$ 207.102,61	

Por outro lado, atenuo a conduta da orçamentista e, nos moldes do art. 327 do Regimento Interno, entendo pela aplicação de multa no patamar mínimo de **06 UPFs/MT à Sra. Raiane Bernardi Serra**, face a **manutenção da irregularidade JB99 (achado 3.1)**, pelo erro administrativo cometido.

3.2. ACHADO 2 SES-RRS – Dano ao erário em função da apropriação superestimada de valores para aquisição de painéis isotérmicos, de espessura 100 mm, na obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT.

Classificação da irregularidade JB 99. Despesa_Grave_99. Realização de despesa considerada lesiva ao patrimônio público, favorecendo o enriquecimento sem causa de empresa privada. (Art. 1º, § 1º da Lei Complementar 269/200763 c/c art. 70, caput64, e art. 37, caput65, da

⁴³ Doc. 201834/2021 – fl. 95;





Constituição Federal; Art. 884 do Código Civil⁶⁶).

Responsáveis Raiane Bernardi Serra – Engenheira Civil, responsável pela elaboração do orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19. **Empresa RRS Construtora Ltda**, responsável pela instalação de painéis isotérmicos, pilares e vigas de aço galvanizada a fogo e execução da fachada para obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19.

Da análise dos processos SES n.º 138919/2020 e n.º 145949/2020⁴⁴, a Secex verificou que a SES/MT adquiriu diretamente de fornecedores uma parte dos painéis isotérmicos, espessura de 100 mm, para obra do Hospital Metropolitano de Várzea Grande.

De acordo com as Notas Fiscais⁴⁵ (NF) da primeira (n.º 23418) e segunda compra (n.º 23606), considerando-se o valor unitário do painel, o frete e o Imposto sobre Produto Industrializado (IPI), a Secex observou que o valor de aquisição do produto foi de R\$ 95,89/m² para primeira aquisição e R\$ 96,16/m² para segunda aquisição, uma média de R\$ 96,03 por metro quadrado (m²) de painel isotérmico, espessura 100 mm.

Verificou que, de acordo com o item 5.1 do orçamento, coube à RRS Construtora a instalação dos painéis adquiridos pela SES/MT. Além disso, o item 5.2 do orçamento previu o fornecimento e instalação de mais painéis isotérmicos com espessura de 100 mm, além dos já adquiridos pela SES.

Na composição do serviço constante do item 5.2 do orçamento, constatou que para o insumo painel isotérmico foi apropriado o custo unitário de R\$ 134,24/m², valor muito superior do valor médio já praticado pela SES/MT, de R\$ 96,03/m².

A Secex consignou que, conforme a Súmula n.º 253/2010 do TCU, decidiu a SES/MT por incluir o fornecimento dos painéis na responsabilidade da RRS Construtora, era esperado, no mínimo, que fosse utilizado o custo já conhecido pela Secretaria, bem como a aplicação da taxa de BDI diferenciada de 18,38%.

Inicialmente, a Secex entendeu que o valor praticado na compra dos painéis isotérmicos pela RRS Construtora, com BDI de 26,73%, representou um dano

⁴⁴ Doc. 201759/2021;

⁴⁵ Doc. 201759/2021 - fls. 127/128;





ao erário de R\$ 104.414,00 (cento e quatro mil quatrocentos e quatorze reais), conforme detalhado na Tabela 2 Achado 2 SES-RRS⁴⁶.

Após análise das manifestações prévias apresentadas, concluiu pela ocorrência de dano ao erário em razão da superestimativa orçamentária, no valor de R\$ 137.939,36 (cento e trinta e sete mil novecentos e trinta e nove reais e trinta e seis centavos), de responsabilidade da Sra. Raiane Bernardi Serra em solidariedade com a empresa RRS Construtora Ltda, conforme detalhado na Tabela 2 Achado 2 SES-RRS – Complementar ⁴⁷, nas datas-bases indicadas adiante, tomando como referencial o valor já praticado pela SES/MT, acrescido da taxa de BDI diferencial de 18,38%⁴⁸:

Cálculo do Dano ao Erário por medição	Dano ao erário por pagamento	Data-base
Med 01	R\$ -	24/04/2020
Med 02	R\$ 129.812,00	20/05/2020
Med 03	R\$ -	10/06/2020
Med 04	R\$ 8.127,36	07/10/2020
Med 05	R\$ -	20/04/2021
Total		R\$ 137.939,36

A defesa da **Sra. Raiane Bernardi Serra** reiterou os argumentos apresentados pela RRS Construtora em sede de defesa, refutando o alegado sobrepreço na aquisição dos painéis isotérmicos.

Ponderou que carece de razoabilidade o apontamento de sobrepreço em relação a um produto sem a fixação dos parâmetros que demonstrem que o item foi adquirido em valor superfaturado, argumentando que indicado sobrepreço ou superfaturamento se faz necessário que seja detalhado cálculo dos valores envolvidos, com especificações técnicas objetivas dos itens impugnados e suas composições, de modo a garantir, inclusive, que o responsável terá informações suficientes ou condições para promover sua defesa, sob pena de espaço para questionamentos em fase recursal ou mesmo por provocação judicial, por indevida limitação ao exercício

⁴⁶ Doc. 201834/2021 - fl. 100;

⁴⁷ Doc. 114810/2022;

⁴⁸ Doc. 207445/2023, fl. 145;





do contraditório e ampla defesa (item 12 do Acórdão n.º 2877/2022 - Primeira Câmara).

Além disso, ressaltou o fato de o Relatório Técnico Preliminar afastar quaisquer alegações acerca da variação dos insumos e/ou equipamentos, quando o próprio TCU vem reconhecendo oscilações muito superiores e ponderando as consequências decorrentes da pandemia da Covid-19, bem como destacando o parâmetro utilizado pela Corte para aferir o índice de sobrepreço.

Destacou que devem ser consideradas as permissões quanto à cotação de preços e aquisição de itens em valores que estivessem elevados, desde que para o atendimento da emergência em saúde pública, tal como permitida pela Lei n.º 13.979/2020, a contratação com base em poucas ou nenhuma cotação – procedimento simplificado (§ 2º do art. 4º-E da Lei n.º 13.979/2020), ou, ainda, a contratação pelo poder público por valores superiores àqueles estimados, em razão de oscilações ocasionadas pela variação de preços (§ 3º do art. 4º-E da Lei n.º 13.979/2020).

Diante disso, entendeu estarem ausentes os fundamentos materiais da irregularidade de superestimativa orçamentária, de modo a indicar o suposto dano ao erário, e requereu o afastamento da irregularidade.

A defesa da **empresa RRS Construtora Ltda.** ratificou os argumentos apresentados em sede de defesa, sustentando que restou comprovado que:

- (I) o fornecimento dos painéis decorreu de aditivo contratual, dada a necessidade superveniente;
- (II) há diferenciação do preço em razão da diferença de quantitativo, da forma de pagamento e da alta oscilação de preço dos painéis, na época;
- (III) o preço de R\$ 134,24/m² não se refere apenas à aquisição, mas também à instalação dos painéis;
- (IV) o preço de aquisição direta pela SES não foi repassado à Requerida e não constava em boletins ou outros sistemas;
- (V) o preço estava dentro de uma média razoável dos preços de mercado, conforme comprovam pesquisas de preço da Tomada de Preço 014/2019/FUNED/PM Cuiabá e da Dispensa de Licitação 19/2018/SME, bem como pesquisa a pesquisa de painel análogo, mas de espessura inferior constante da Tabela Sinapi; ou
- (VI) por força do disposto no §3º do artigo 4º-E da Lei 13.979/2020, era lícito à Administração Contratante promover o pagamento dos 1.850 m² de painéis complementares em valor superior ao valor por ela adquirido no mês anterior, pois houve oscilação de preços desse insumo no período.

Frisou que a fornecedora desse produto praticou preços distintos conforme a forma de pagamento, realidade mercadológica que entende não poder ser





ignorada, considerando que o quantitativo adquirido posteriormente e a forma de pagamento influenciaram na formação do preço final.

Refutou o entendimento técnico, segundo o qual se tratava de mercado restrito o que implicaria a adoção de valores de cotação mínima na elaboração de orçamento estimativo.

Questionou a forma metodologia utilizada pela Secex para parametrizar o preço de referência a partir de uma “média”.

Citou a Resolução de Consulta n.º 20/2016 deste Tribunal, e afirmou que, segundo a normativa, a pesquisa de preços para estabelecer a referência dos valores deve adotar amplitude e rigor metodológico proporcional à materialidade da contratação e aos riscos envolvidos, bem como que novo entendimento distinto do disposto na citada resolução deverá ter efeito *ex nunc*.

Frisou que, houve, de fato, aquisição pela cotação mínima da época da aquisição, a qual era inferior à média e à mediana de mercado encontrada e comprovada, a partir tanto de pesquisa de preço junto ao mercado como a partir de pesquisa de preço nas tabelas oficiais de prefeituras e outros órgãos apresentados.

Nessa linha, acrescentou que o fato de a cotação mínima não corresponder ao mesmo valor da cotação e pagamento original feito pela Administração Contratante, não decorre necessariamente de uma orçamentação com base em média e mediana, mas sim com base nas variáveis atinentes à quantidade adquirida, à forma de pagamento e ao tempo da aquisição.

Defendeu que as notas fiscais da empresa Aroeira Construções Ltda. juntada aos autos, para sustentar que, à época dos fatos, a requerida teria adquirido o produto por valor inferior também, devem ser descartadas e consideradas ilícitas, na medida em que consubstanciam informações de terceiro que não é parte neste processo, pelo que configurado o cerceamento de sua defesa.

Destacou que as informações consubstanciam dados acobertados pelo constitucional sigilo fiscal e contábil, consagrado no art. 5º, XII, da Constituição Federal, e questionou a competência dos Tribunais de Contas para requisitar informações cujo fornecimento implique a quebra de sigilo, fiscal ou bancário.





Nesse contexto, alegou que a requisição auditorial e utilização de notas fiscais de terceiros se afigura no caso extremamente irrazoável, considerando a existência de preços referenciais dos aludidos painéis junto a licitações da época de órgãos oficiais e da própria compra direta empreendida pela Administração Contratante.

Assinalou que, ainda que o orçamento tivesse sido previamente publicado com o valor dos painéis adquiridos pela Administração Contratante, pediria realinhamento de preço, tendo em vista a impossibilidade de se adquirir os painéis à época com o mesmo preço do anteriormente adquirido pela Administração, em outros tempos.

Além disso, em relação à adoção de BDI diferenciado, a defesa questiona o comparativo apresentado pela equipe técnica da Secex, expondo que, no caso, os painéis constituem a própria estrutura do edifício construído, concluindo que o fornecimento e instalação dos painéis isotérmicos não podem ser considerados atividades acessórias à obra, pelo que sobre eles não incide BDI diferenciado/reduzido. Ao final, requereu o afastamento do apontamento.

Em Relatório Técnico Conclusivo, a equipe de auditoria não acolheu os argumentos apresentados e opinou pela manutenção da irregularidade.

O MPC, em consonância com a equipe de auditoria, manifestou-se pela manutenção da irregularidade.

A **Sra. Raiane Bernardi Serra** não apresentou alegações finais.

Em sede de alegações finais, a **empresa RRS Construtora Ltda.** ratificou os argumentos anteriormente expendidos.

O Órgão Ministerial reiterou o posicionamento anterior pela manutenção da irregularidade, com imputação de débito à Sra. Raiane Bernardi Serra em solidariedade com a empresa RRS Construtora Ltda., com aplicação de multa proporcional ao dano e encaminhamento dos autos ao MPE.

O cerne desta análise, reside na irregularidade referente ao dano ao erário da apropriação superestimada de valores para aquisição de painéis isotérmicos, especificamente a Irregularidade 3.2 identificada nos autos.





A defesa apresenta argumentos que merecem detida apreciação, levando em consideração o contexto peculiar da época da contratação, marcada pela crise sanitária da COVID-19.

É inegável que o período da pandemia impôs uma ruptura significativa nas cadeias de suprimentos globais, com reflexos diretos na volatilidade dos preços de diversos insumos, notadamente aqueles demandados para a estruturação de hospitais de campanha e unidades de saúde emergenciais.

Tal cenário de incerteza e escassez, por si só, já impõe uma análise mais flexível e realista dos preços praticados à época, afastando a rigidez de parâmetros ordinários de aferição de sobrepreço, especialmente quando a própria legislação teve que se adequar à época.

A equipe técnica, ao apontar o sobrepreço, fundamenta sua conclusão primordialmente na comparação entre o valor de aquisição dos painéis pela Defendente e os valores constantes em notas fiscais de terceiros.

Ocorre que tal metodologia se revela frágil e insuficiente para comprovar a ocorrência de dano ao erário, porquanto desconsidera uma série de fatores que influenciam na formação do preço.

É notório que aquisições em grande escala (atacado) tendem a gerar preços unitários menores do que aquisições em pequena escala (varejo). Contudo, a equipe técnica não demonstrou ter levado em consideração a quantidade de painéis adquiridos pela Defendente, em comparação com as quantidades constantes nas notas fiscais utilizadas como parâmetro.

As condições de pagamento (à vista, parcelado, prazo, etc.) exercem influência direta sobre o preço final do produto e a metodologia utilizada pela Secex considerou as condições de pagamento praticadas na aquisição dos painéis pela Defendente, em comparação com as condições de pagamento das notas fiscais utilizadas como parâmetro.

A urgência na entrega dos painéis (fundamental no contexto da pandemia) pode ter implicado em custos adicionais para a Defendente, justificando um preço unitário superior, quando comparado com os prazos de entrega das notas fiscais utilizadas como parâmetro.





Os custos de transporte e logística também podem variar significativamente em função da distância, da modalidade de transporte e das condições das estradas, por exemplo. Porém, a Secex não comprova ter considerado esses custos logísticos incorridos pela Defendente para transportar os painéis até o local da obra, em comparação com aqueles das notas fiscais utilizadas como parâmetro.

Conforme já destacado, o período da pandemia foi marcado por uma intensa volatilidade nos preços de diversos insumos, em decorrência da ruptura nas cadeias de suprimentos e do aumento da demanda. Mas a equipe técnica não informa ter considerado a oscilação dos preços dos painéis ao longo do tempo, utilizando notas fiscais de períodos distintos como se fossem parâmetros comparáveis.

Nesse sentido, a jurisprudência do TCU é pacífica no sentido de que a comprovação de sobrepreço exige uma análise criteriosa e abrangente de todos os fatores que influenciam na formação do preço, não se limitando à simples comparação entre notas fiscais isoladas.

Acórdão 1377/2021 - Plenário

A aferição quanto à adequabilidade do preço contratado deve perpassar por uma avaliação mais abrangente da avença, permitindo-se, em geral, compensações de itens com sobrepreço e itens com subpreço.

Acórdão nº 3650-/2013 - Plenário

A metodologia a ser aplicada para a quantificação de sobrepreço deve ser avaliada em cada caso concreto. Em situações normais, o Método de Limitação dos Preços Unitários Ajustado é cabível para avaliação de sobrepreço ainda na fase editalícia.

Acórdão 2233/2020-TCU-Plenário:

A comprovação de sobrepreço requer a análise detalhada da formação de preços, considerando os custos diretos e indiretos, o BDI e as condições de mercado. A comparação com notas fiscais isoladas pode ser um indicativo, mas não é suficiente para comprovar o sobrepreço.

A equipe técnica de auditoria argumenta que a Defendente deveria ter realizado cotações mínimas com diversos fornecedores antes de adquirir os painéis, no entanto, nos termos da jurisprudência do TCU, tal exigência se revela desarrazoada e inaplicável ao caso concreto.

É saliente que a estruturação de hospitais de campanha e unidades de saúde emergenciais durante a pandemia demandava agilidade e celeridade na aquisição de insumos, sob pena de comprometer o atendimento à população.





Dessa forma, exigir que a Defendente realizasse cotações mínimas com diversos fornecedores, em um cenário de escassez e urgência, seria impor um ônus excessivo e desproporcional, que poderia inviabilizar a execução da obra.

A jurisprudência do TCU sobre cotações mínimas é direcionada para casos em que há um mercado restrito (oligopolizado), com poucos fornecedores e risco de conluio para a elevação artificial dos preços.

No caso em tela, não restou demonstrado que o mercado de painéis isotérmicos era oligopolizado à época da contratação, tampouco que havia indícios de conluio entre os fornecedores.

A Defendente, enquanto empresa privada contratada para executar uma obra pública, goza de liberdade para escolher o fornecedor que melhor atenda às suas necessidades, desde que respeitados os princípios da economicidade e da eficiência.

Não há indícios nos autos de que a Defendente agiu com má-fé ou dolo ao escolher o fornecedor dos painéis, tampouco que havia outras opções mais vantajosas disponíveis no mercado à época.

Neste sentido, observo ser inadequado transpor a metodologia de comparação de preços entre notas fiscais sem a devida ponderação das particularidades inerentes ao contexto pandêmico.

A imposição de medidas sanitárias restritivas, as oscilações na disponibilidade de mão de obra, as interrupções nas cadeias de suprimentos e a própria urgência na estruturação das unidades de saúde emergenciais impuseram desafios logísticos e econômicos singulares, com impacto direto nos custos dos insumos.

Assim, a mera comparação com preços praticados em duas notas fiscais, sem considerar as especificidades da situação emergencial, não constitui evidência suficiente para caracterizar o alegado sobrepreço e, por conseguinte, legitimar o pleito de ressarcimento.

Nesta situação, haveria a condenação dos responsáveis ao ressarcimento com base em presunção de dano, o que não é admitido pela jurisprudência desta Corte de Contas:

Responsabilidade. Dano ao erário presumido. O dano ao erário (lesão aos





cofres públicos) não pode ser presumido, sendo imprescindível a comprovação de que houve superfaturamento ou desvio de recursos em prol de agente público ou de terceiro para que haja oportuna restituição de valores. TOMADA DE CONTAS. Relator: VALTER ALBANO. Acórdão 509/2023 - PLENÁRIO VIRTUAL. Julgado em 29/05/2023. Publicado no DOC/TCE-MT em Processo 130958/201810. (grifo nosso).

Responsabilidade. Presunção de dano ao erário. Falhas formais. Dolo específico e comprovação de prejuízo. **A existência de falhas formais em documentos de prestação de contas não autoriza a presunção da existência de dano (dano in re ipsa) nem a afirmação de que a Administração sofreu prejuízos efetivos, uma vez que, para a determinação de possível ressarcimento, há que se evidenciar o dolo específico de agentes públicos em causar dano ao erário e comprovar o efetivo prejuízo sofrido pelo ente público.** PEDIDO DE RESCISAO. Relator: VALTER ALBANO. Acórdão 593/2021 - PLENÁRIO. Julgado em 05/10/2021. Publicado no DOC/TCE-MT em. Processo 188220/201711. (grifo nosso)

Diante dos elementos presentes no processo e mediante entendimento deste Tribunal de Contas, entendo que se não é possível confirmar de maneira clara a existência de sobrepreço, o que se torna imprópria a exigência de ressarcimento.

Diante do exposto, considerando o contexto peculiar da época da contratação e a insuficiência da prova do sobrepreço na aquisição de painéis isotérmicos, acolho os argumentos defensivos e **afasto a irregularidade JB99 (achado 3.2)** por entender que não restou comprovado o dano ao erário decorrente da aquisição dos painéis isotérmicos.

É importante ressaltar que o afastamento desta irregularidade não exime a Defendente de observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência em suas futuras contratações com a Administração Pública, mas apenas reconhece que, no caso concreto, não houve comprovação de conduta ilícita ou antieconômica que justifique a sua responsabilização.

3.3. ACHADO 3 SES-RRS – Dano ao erário em função da apropriação, em duplicidade, de cumeleiras de aço no orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, construída em ação de combate à Covid-19.

Classificação da irregularidade JB 99. Despesa_Grave_99. Realização de despesa considerada lesiva ao patrimônio público, favorecendo o enriquecimento sem causa de empresa privada. (Art. 1º, § 1º da Lei Complementar 269/200772 c/c art. 70, caput73, e art. 37, caput74, da Constituição Federal; Art. 884 do Código Civil75).

Responsáveis Raiane Bernardi Serra – Engenheira Civil, responsável pela elaboração do orçamento da obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19. **Empresa RRS**





Construtora Ltda, responsável pela instalação de painéis isotérmicos, pilares e vigas de aço galvanizada a fogo e execução da fachada para obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à Covid-19.

Da análise da planilha orçamentária elaborada pela Administração, na etapa de execução da cobertura, item 7.2, a Secex verificou que foram previstos 282,40m de Cumeeira de aço *pint po* ou *coil-coating* lisa ou lisa dentada E=0.05mm.

Observou, ainda, que, de acordo com os processos SES n.º 138919/2020 e n.º 145949/2020⁴⁹, a Administração já havia adquirido 24176 (vinte e quatro mil cento e setenta e seis) peças de cumeeira para aplicação na obra do Hospital Metropolitano de Várzea Grande, que representa 241,00m útil desse material.

Diante disso, entendeu que caberia à RRS Construtora apenas a instalação das cumeeiras adquiridas pela SES/MT (241,00m) e o fornecimento e instalação das cumeeiras faltantes (282,40m – 241,00m = 41,40m).

Todavia, observou que o orçamento base e a composição do serviço de Cumeeira de aço *pint po* ou *coil-coating* lisa ou lisa dentada E=0.05mm apresentados pela SES/MT-RRS, apropriam, indiscriminadamente, o fornecimento da totalidade das cumeeiras que seriam utilizadas na obra, mesmo diante do fornecimento prévio de 241,00m pela SES/MT.

Sendo assim, concluiu que a apropriação duplicada de cumeeiras gerou um dano ao erário no valor de R\$ 10.902,84 (dez mil novecentos e dois reais e oitenta e quatro centavos), conforme detalhado na Tabela 3 Achado 3 SES-RRS⁵⁰.

Cálculo do Dano ao Erário por medição	Dano ao erário por pagamento	Data-base
Med 01	R\$ -	24/04/2020
Med 02	R\$ 10.902,84	20/05/2020
Med 03	R\$ -	10/06/2020
Med 04	R\$ -	07/10/2020
Med 05	R\$ -	20/04/2021
Total		R\$ 10.902,84

⁴⁹ Doc. 201759/2021;

⁵⁰ Doc. 201834/2021 - fl. 101;





Após análise das alegações apresentadas, a Secex comprovou a devolução ao erário do montante recebido em razão da incorreção orçamentária pela empresa RRS.

Diante disso, restando pendente posicionamento acerca da razoabilidade de se aplicar ou não sanção pecuniária à empresa e à Engenheira Orçamentista em face do ocorrido, a Secex não constatou indícios de atos dolosos praticados pelos responsáveis ou de erro grosseiro, e sugeriu a aplicação dos posicionamentos jurisprudenciais, deixando de aplicar multa.

A defesa da Sra. Raiane Bernardi Serra reconheceu a inserção errônea de informação quanto ao quantitativo de cumeeiras de aço na planilha que, não obstante o dano, trata-se de erro escusável da Engenheira Orçamentista dada a celeridade exigida na atuação da servidora.

Todavia, salientou que a empresa RRS reparou o dano causado, devolvendo ao erário o valor de R\$ 19.814,46 (dezenove mil oitocentos e quatorze reais e quarenta e seis centavos), demonstrando que inexistia qualquer espécie de dolo, má-fé ou conluio na relação entre a SES/MT e as empresas responsáveis pela construção do Hospital Metropolitano.

Diante disso, amparada nos arts. 21, 22 e 28 da LINDB e no art. 3º da MP n.º 966/2020, requereu o afastamento da irregularidade, tendo em vista que atuou com a máxima diligência requerida pelo objeto executado, não devendo ser considerado como erro grosseiro o erro material presente na planilha, bem como a reparação do dano pela empresa.

Além disso, citou entendimento do TCU acerca da configuração de enriquecimento ilícito, segundo o qual os sobrepreços globais inferiores a 5% do valor contratado não têm força suficiente para materializar o dito enriquecimento ilícito (item 90 -Acórdão n.º 2401/2022 –Plenário).

Nessa linha, argumentou que um custo ou valor praticado poderá ser compensado por outro no curso da obra e requereu que seja analisado o percentual do suposto enriquecimento ilícito devendo ser desconsiderado o suposto dano *aquém* de 5%, excluídas as irregularidades acolhidas, uma vez que esse percentual pertence àquela faixa de incerteza que desautoriza reputá-lo como um dano ao erário (item 95





- Acórdão n.º 2401/2022 –Plenário).

A defesa **da empresa RRS Construtora Ltda.** ratificou os argumentos apresentados anteriormente.

A Secex e o MPC se manifestaram pelo afastamento da presente irregularidade.

Em análise da irregularidade em questão, foi possível verificar que a empresa RRS Construtora Ltda. realizou a devolução ao erário no valor de R\$ 19.814,46, razão pela qual considero **sanada a irregularidade JB99 (achado 3.3).**

4.1. ACHADO 1 SES – Ausência de celebração de contrato entre a SES e a empresa Lotufo e entre a SES e a empresa RRS para construções no Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, em ação de combate à covid-19, bem como de qualquer ato ratificação e publicação de dispensa de licitação.

Classificação da irregularidade GB99. Licitação Grave 99. Irregularidade referente à Licitação, não contemplada em classificação específica na Resolução Normativa do TCE-MT nº 17/2010. (Ausência de celebração de contrato: artigo 62, Lei 8.666/93; Ausência de ratificação e publicação de dispensa de licitação: artigo 26, Lei 8.666/93).

Responsável: Gilberto Gomes de Figueiredo – Secretário de Estado de Saúde.

A Secex não constatou a formalização de qualquer contrato entre a SES/MT e a empresa Lotufo e entre a SES/MT e a empresa RRS para construções no Hospital Metropolitano de Várzea Grande/MT, bem como qualquer comando que permitisse que a Secretaria realizasse obras milionárias desprovidas de instrumento contratual.

Além disso, não observou ato de ratificação e publicação de dispensa de licitação, conforme determinava o art. 26 da Lei n.º 8.666/1993.

Diante disso, concluiu que toda a relação jurídica estabelecida entre a SES/MT e a Lotufo e a SES/MT e a RRS ocorreram sem respaldo contratual e sem o crivo de regular dispensa de licitação.

Em sua defesa, **o Sr. Gilberto Gomes de Figueiredo** esclareceu, de início, que a Superintendência de Obras, Reformas e Manutenções tem a missão de gerir ações referentes à infraestrutura, contribuindo para a melhoria dos espaços das unidades da SES/MT, estabelecimentos de saúde e afins, conforme Decreto Estadual n.º 940/2021, que trata do Regimento Interno da Secretaria.





Salientou que a situação emergencial decorreu da pandemia provocada pelo coronavírus, acrescentando que a Lei n.º 13.979/2020 estabeleceu medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional decorrente da Covid-19.

Afirmou que, regulamentado o assunto no âmbito estadual, foi editado o Decreto Estadual n.º 407/2020, que permitia as mesmas medidas para o enfrentamento da pandemia, razão pela qual entende que os apontamentos não condizem com a realidade dos fatos por se tratar de situação de urgência e emergência.

Nessa linha, destacou que tal situação ensejou a aprovação de regulamentações de emergência e leis especiais com o intuito de possibilitar a adoção das medidas necessárias com maior brevidade possível, dentre elas a dispensa de licitação.

Salientou que a SES/MT realizou inúmeras ações, momento em que disponibilizou equipes para deliberações nas melhorias das edificações e outras na finalização de projetos para atender a urgência que se apresentava, tais como a ampliação do Hospital Metropolitano, centros de apoio, centro de triagem na Arena Pantanal, dentre outros.

Ademais, informou que foi criado o “Gabinete de Situação”, nos moldes do art. 2º do Decreto Estadual n.º 407/2020, com a finalidade de zelar pela vida, saúde e dignidade das pessoas, sob o exame de sua conveniência e oportunidade, direcionando a tomada de decisões de forma emergencial e eficaz para garantir urgência no atendimento das situações que pudessem ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança da população, o qual decidiu que a ampliação/implementação de leitos indisponíveis ao enfrentamento da Covid-19 deveria ser realizada via hospitalar, na modalidade fixa/permanente.

Frisou que em todas as fases do processo de discussão acerca das medidas emergenciais a serem adotadas houve efetiva participação, conhecimento e autorização do Gabinete de situação, cujas decisões foram tomadas em conjunto por seus membros.

Nesse contexto, esclareceu que a contratação se deu nos termos do art.





24 da Lei n.º 8.666/1993, da Lei n.º 13.979/2020 e do Decreto Estadual n.º 407/2020, em caráter emergencial, face a situação vivenciada.

Destacou que o art. 4º da citada Lei Federal além de autorizar a dispensa de licitação também simplificou a fundamentação da contratação, permitindo que fosse simplificada e com descrição resumida.

Nesse ponto, discordou do apontamento, justificando que houve regular processo administrativo de dispensa de licitação, formalizado por meio do Processo n.º 130550/2020, com emissão de termo de referência, registro no SIAG, pesquisa de preços e emissão de parecer jurídico, precedido do Processo Administrativo n.º 102929/2020, no qual foi realizado estudo de viabilidade para criação de estrutura para acomodação de leitos clínicos e UTI's na região Metropolitana de Cuiabá, do que concluiu não ter havido irregularidade.

Em Relatório Técnico Conclusivo, a equipe de auditoria não acolheu os argumentos apresentados e opinou pela manutenção da irregularidade.

O MPC, em consonância com a equipe de auditoria, manifestou-se pela manutenção da irregularidade, contudo, sem aplicação de multa.

O Sr. Gilberto Gomes de Figueiredo não apresentou alegações finais.

De acordo com os documentos presentes nos autos, não foi possível encontrar o instrumento contratual em questão.

A defesa, por sua vez, afirma que o contrato não foi celebrado, o que demonstra um desrespeito às normas de regência aplicáveis.

O Ofício nº 27/2020/SUPO/GBSAAF/SES/MT⁵¹ da Superintendente de Obras, Reformas e Manutenções esclarece que a contratação em questão, por ser direta, dispensa a formalização com instrumento contratual, publicação de extrato e demais procedimentos similares:

⁵¹ Doc. nº 199913/2021;





Prezada Secretária,

Com os nossos cumprimentos, vimos por meio deste, prestar esclarecimentos a Vossa Senhoria quanto ao lançamento de informações pertinentes ao serviço de ampliação e manutenção do Hospital Metropolitano de Várzea Grande, da Secretária de Estado de Saúde – MT no que tange ao sistema Geo-Obras.

Inteiramos que devido ao período de pandemia que enfrentamos de Covid-19, justificou-se os serviços prestados na construção de forma eventual cuja a necessidade de contratação não podia aguardar os trâmites ordinários do procedimento licitatório. Ou seja, justificou-se a contratação direta (exceção) em razão da necessidade de resposta imediata por parte da Administração, que não pode aguardar o prazo ordinário da instrução processual do procedimento licitatório.

Portanto, informamos que devido ao tipo de contratação/prestação de serviço, que não dispomos de todos os documentos que o sistema Geo-Obras entende essencial para prosseguimento do feito, como: instrumento contratual, publicação do extrato do contrato e afins.

Assim sendo, nos servimos deste para justificar a ausência dos documentos não cabíveis a esta contratação, com o intuito de dar prosseguimento ao lançamento de dados no sistema, de modo a manter a devida conformidade entre o serviço executado e as informações prestadas via sistema.

Sem mais para o momento, nos colocamos a disposição para quaisquer dúvidas posteriorora.

Atenciosamente,


MAYARA GALVÃO NASCIMENTO
Superintendente de Obras, Reformas e Manutenções
SLPG/GBS/AM/SE5-MT.

A defesa argumenta que as decisões sobre a obra de ampliação do Hospital Metropolitano de Várzea Grande foram tomadas em conjunto pelo Gabinete de situação, conforme destacado pela Secex.

No entanto, a dispensa do processo licitatório, mesmo em situações emergenciais e devidamente justificadas, não exime a Administração Pública da obrigatoriedade de formalizar a contratação por meio de instrumento contratual.

A omissão na observância dos arts. 26 e 62 da Lei n.º 8.666/1993, vigentes à época, configura evidente desrespeito à legislação, caracterizando, portanto, erro grosseiro.

Contudo, conforme bem demonstrado pelo Órgão Ministerial, **entendo pela não aplicação de multa ao Sr. Gilberto Gomes de Figueiredo**, pelo fato de que a condição de gestor não pode servir de substrato para responsabilização automática por eventuais irregularidades em procedimentos licitatórios, sobretudo porque envolve a participação de diversos setores do órgão licitante.

Assim, tem sido o entendimento desta Corte de Contas:

Responsabilidade. Ordenador de despesas. Individualização de conduta e demonstração de nexos causal. Acompanhamento contratual. Responsabilização de subordinados.

1. O ordenador de despesa pode ser penalizado pelos atos dos seus subordinados, por ser responsável por decidir sobre a conveniência e oportunidade efetivas acerca de procedimentos administrativos e possuir o





dever de escolher seus auxiliares diretos com esmero, sob pena de responder por culpa in vigilando e/ou culpa in elegendo, todavia, **no âmbito de todo processo de controle externo é necessário que se faça a individualização de suas condutas e demonstração do respectivo nexos causal com a ocorrência de possíveis irregularidades, com o intuito de evitar a responsabilização automática pelo simples fato de que o agente público exerceu uma função de direção.**

2. Não é razoável exigir do gestor público que saiba, de forma minuciosa, se todos os serviços realizados nos órgãos públicos estão sendo efetuados integralmente e de forma satisfatória, cabendo identificar a existência e a atuação de subordinados auxiliares na consecução dos objetos da administração pública, como no acompanhamento e fiscalização de um contrato de concessão, com objeto específico, que exija formação acadêmica para maior compreensão.

3. Exigir do gestor público uma checagem minuciosa e técnica de todas as informações e particularidades que envolvem a execução de serviços contratados, para efeito de pagamento, pode inviabilizar e obstruir as demais atividades da administração municipal e a implantação de políticas públicas necessárias para o alcance do bem comum dos munícipes. (Pedido de Rescisão. Relator: Conselheiro Antônio Joaquim. Acórdão nº 343/2022-TP. Julgado em 02/08/2022. Publicado no DOC/TCE-MT em 12/08/2022. Processo nº 10.857-0/2020). (grifo nosso)

Por essas razões, entendo pela **manutenção da irregularidade GB99 (achado 4.1)** sob responsabilização do Sr. Gilberto Gomes de Figueiredo, contudo **deixo de aplicar multa** pelos termos acima expostos.

Por todo o exposto, entendo pelo **saneamento dos achados 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 3.2 e 3.3 e pela manutenção dos achados nº 2.1, 2.2, 2.7, 2.8 e 3.1** atribuídos à **Sra. Raiane Bernardi Serra**, Engenheira Civil Orçamentista e, nos termos do art. 327 do Regimento Interno, pela **aplicação de multa de 06 UPFs/MT**, por cada irregularidade não sanada, **totalizando 30 UPFs/MT**.

Com relação à **empresa Lotufo Engenharia e Construções Ltda.**, entendo pelo **saneamento dos achados 2.3, 2.4 e 2.6 e pela manutenção dos achados 2.1, 2.2, 2.5, 2.7 e 2.8**, com **imputação de débito** com o valor acumulado entre todas as irregularidades no montante de **R\$ 1.111.218,25 (um milhão cento e onze mil duzentos e dezoito reais e vinte e cinco centavos)**, a ser atualizado nos moldes dispostos na íntegra do voto.

No tocante à empresa **RRS Construtora Ltda.**, entendo pelo **saneamento dos achados 3.2 e 3.3 e pela manutenção do achado 3.1** com **imputação de débito** no montante de **R\$ 207.102,61 (duzentos e sete mil cento e dois reais e sessenta e um centavos)**, a ser atualizado nos moldes dispostos na





íntegra do voto.

No que se refere à multa regimental, dirijo do Parecer Ministerial com relação às empresas Lotufo Engenharia e Construções Ltda e RRS Construtora LTDA, e deixo de aplicar multa regimental, por entender suficiente a condenação de restituição ao erário.

Com relação ao **Sr. Gilberto Gomes de Figueiredo**, Secretário de Estado de Saúde, compreendo pela **manutenção do achado 4.1**, mas **sem aplicação de multa**, pela justificativa já apresentada no voto.

Além disso, nos termos do art. 164, § 6º do RITCE-MT, determino envio de cópia dos autos ao MPE, para conhecimento e ações que entender cabíveis nos âmbitos de suas atribuições.

DISPOSITIVO DO VOTO

Ante o exposto, **acolho em parte** o Parecer n.º 4.182/2023, posteriormente ratificado pelo Parecer n.º 4.576/2023, ambos da lavra do Procurador de Contas Gustavo Coelho Deschamps e, com fulcro nos arts. 164, III, e 327, do RITCE/MT c/c 62, II, do Código de Processo de Controle Externo do Estado de Mato Grosso (CPCE/MT) e art. 70 da Lei Complementar n.º 269, de 22 de janeiro de 2007 (LOTCE/MT), **VOTO** no sentido de:

- a) julgar **irregular** a presente Tomada de Contas Ordinária, com fulcro no art. 164, III, do RITCE/MT (Resolução Normativa n.º 16/2021), haja vista a existência de dano ao erário;
- b) pelo **saneamento dos achados 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 3.2 e 3.3 e pela manutenção dos achados 2.1, 2.2, 2.7, 2.8, e 3.1** atribuídos à **Sra. Raiane Bernardi Serra (CPF: 016.900.341-81)**, Engenheira Civil Orçamentista e, nos termos do art. 327 do Regimento Interno, pela aplicação de multa de **06 UPFs/MT**, por cada irregularidade não sanada, **totalizando 30 UPFs/MT**;
- c) pelo **saneamento dos achados 2.3, 2.4 e 2.6 e pela manutenção dos achados 2.1, 2.2, 2.5, 2.7 e 2.8**, atribuídos à **empresa Lotufo Engenharia e Construção Ltda (CNPJ/MF n.º 01.318.705/0001-**





- 14).**, com imputação de débito no montante de **R\$ 1.111.218,25 (um milhão cento e onze mil duzentos e dezoito reais e vinte e cinco centavos)**, a ser atualizado com base nas datas dos fatos geradores;
- d) pelo **saneamento dos achados 3.2 e 3.3** e pela **manutenção do achado 3.1**, atribuídos à **empresa RRS Construtora Ltda (CNPJ/MF n.º 31.940.101/0001-76)**, com imputação de débito no valor de **R\$ 207.102,61 (duzentos e sete mil cento e dois reais e sessenta e um centavos)**, a ser atualizado com base na data do fato gerador;
- e) pela **manutenção do achado 4.1**, atribuído ao **Sr. Gilberto Gomes de Figueiredo**, sem aplicação de multa;
- f) Pela remessa dos autos ao MPE, por força do art. 164, § 6º, do RITCE/MT.

É como voto.

Tribunal de Contas de Mato Grosso, Cuiabá/MT, 24 de junho de 2025.

*(assinatura digital)*⁵²

Conselheiro GUILHERME ANTONIO MALUF
Relator

⁵²Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa nº 9/2012 do TCE/MT.

