

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE FAZENDA DE BELÉM/PA, A QUE COUBER POR DISTRIBUIÇÃO.**

**PRIORIDADE DE TRAMITAÇÃO**

(art. 1º, VIII, do Provimento 12/2008 –  
CMB/TJPA)

*“O promotor de justiça não deve continuar omissivo diante da impunidade dos criminosos ricos, que prendem ou mandam prender os criminosos pobres, nem da dos que, à sombra do Poder, arrombam o erário e se apoderam de seu dinheiro. Deve sair de seu comodismo burocrático e ouvir a voz do inconformismo que parte da sociedade, que lhe cumpre defender, sem temer os agentes da violência oficial e da corrupção e a prepotência dos poderosos, que estão decompondo o organismo social e político da Nação.” (Francisco Vani Benfica)*

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ**, por meio do Promotor de Justiça que atua na 1º Promotor de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa, DANIEL HENRIQUE QUEIROZ DE AZEVEDO, com estribo legal no art. 37, *caput* e inc. XXI, 127, *caput*, 129, inc. II e III, todos da CF, nas Leis federais 8.666/93, 7.347/85 e Lei 8.625/93, vem propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA,  
COM MEDIDA LIMINAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS.**

Em desfavor de:

- 1- KLEBER FERREIRA DE MENEZES**, brasileiro, casado, secretário de Estado de Transporte – SETRAN, portador da carteira profissional nº 060783895-7 CREA, inscrito no CPF sob o nº 113.440.323-20, residente e domiciliado na Rua Professor NELSON RIBEIRO 92, Edifício Premiu APTO 1501, bairro Telegrafo sem fio, CEPCEP: 66050-420, podendo também, ser localizado em seu local de trabalho, na Avenida Almirante Barroso, nº 3639. Bairro Souza, CEP 66.613-710;
- 2- PAULO MARIANO SOARES DE OLIVEIRA**, brasileiro, nascido em 24/04/1954, portador do CPF nº 038268992-53, residente na TV. BARÃO DO TRIUNFO, RES. ALCIDIA COUTO, Nº 2221, APT. 202, Bloco 02, BELEM – PA, CEP 66087270, tel (91) 32266248;

- 3- TERRAPLENA LTDA**, inscrita sob o **CNPJ: 14.698.658/0001-23**, localizada na Estrada da Maracacuera, s/n, no Distrito Industrial de Icaraci, Setor B, Q. 06, CEP 66815-140, Belém-Pa, cujo representante que assinou o contrato administrativo nº 001/2017 foi **LAZARO FERREIRA DE CASTRO**, portador da carteira de identidade nº 1393-D, CREA/PA e CPF nº 124.575.231-68, ao passo que o sócio administrador é **EWERTON PEREIRA DE CARVALHO JUNIOR**, brasileiro, portador do RG nº 38.163-PI e CPF nº 049.605.642-53, residente na Rua Domingos Marreiros, nº 347, APTO 1201, bairro Umarizal, Belém – Pa, CEP 66055-210, e-mail: ewertonjr@terraplena.com.br;
- 4- ENGETERRA CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA.**, inscrita no CNPJ sob o nº. 01.100.046/0001-45, com endereço na Rua da Providência, nº 1001-B, Bairro Coqueiro, Ananindeua-Pa, CEP 67.015-260, representada pelo seu sócio administrador **FABRÍCIO OLIVEIRA MATOS**, portador do RG nº 2709133- SSP/PA e CPF nº 655.263.762-49, residente na Avenida Governador Magalhães Barata, apt. 1302, Bloco A, nº 1050, Bairro São Brás, CEP 66063-240, Belém Pará.

pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir:

### **I – SÍNTESE DOS ACONTECIMENTOS.**

Na data de 11 de dezembro de 2017, foi constatado no Diário Oficial do Estado do Pará a existência de publicações referentes a DUAS distintas dispensas de licitação, feitas pela Secretaria de Estado de Transportes do Pará – SETRAN, fundamentadas no art. 24, IV, da lei 8.666/93, cujo objeto de ambas, era a contratação de empresa especializada na execução de serviços de restauração asfáltica da PA-150, sendo que o valor de cada obra seria exatamente o mesmo, qual seja: **R\$ 9.194.798,89 (nove milhões cento e noventa e quatro mil, setecentos e noventa e oito reais e oitenta e nove centavos)**, de modo que isso chamou a atenção para a necessidade de uma melhor avaliação da situação pelo Ministério Público, como parte de um trabalho fiscalizatório e preventivo de ilegalidades, que está sendo desenvolvido nesta promotoria de justiça de defesa do patrimônio público e moralidade administrativa.

Verificou-se, portanto, que foi feita pelo ordenador **Kleber Ferreira de Menezes**, Secretário de Estado de Transportes, a publicação da **dispensa de licitação nº 2017/402047**, para contratação da empresa **TERRAPLENA LTDA**, bem como a **dispensa de licitação nº 2017/480308**, para contratação da empresa **ENGETERRA CONSTRUÇÕES**, as quais deveriam prestar serviços de restauração asfáltica da PA-150, respectivamente, no subtrecho Jacundá (Km 333) / Nova Ipixuna (Km 365,5) e Nova Ipixuna (Km 365,5)/ Morada Nova (Km 398), totalizando 32,5 Km em cada obra, pois estaria havendo situação emergencial que justificaria a ausência do devido procedimento licitatório.

Neste contexto, foi instaurado o procedimento preparatório nº 003/2018-MP/1ºPJ/DPP/MA (SIMP nº 000049-151/2018), que serve de base à presente exordial, no qual foram requisitadas ao Secretário **Kleber Ferreira de Menezes**, cópias integrais dos referidos procedimentos de dispensa de licitações e outras informações que ele entendesse pertinentes, conforme ofício nº033/2018-MP/1ºPJ/DPP/MA, recebido na SETRAN, no dia 02/02/2018.

Na data de 02/03/2018, o Secretário **Kleber Ferreira de Menezes** encaminhou ao Ministério Público a documentação requisitada e apresentou supostas justificativas para a realização das **dispensas nº 2017/402047 e nº 2017/480308, conforme ofício nº 60/2018-GAB/SETRAN**. Com a documentação requisitada foram apresentadas pela SETRAN, inclusive, informações sobre a existência de um procedimento preparatório, oriundo do Ministério Público de Marabá, bem como representações de um Juiz Federal, cópias de sindicância e relatório de auditoria, todos tratando sobre possível inexecução contratual, ocorrida em decorrência de licitações para prestação de serviços de pavimentação asfáltica na PA-150, finalizadas no final do ano de 2014 e, portanto, bem anteriores às dispensas aqui analisadas. Juntou-se, ainda, um CD contendo reportagens jornalísticas (televisão e rádio, na maioria), as quais tratavam, exclusivamente, de uma ponte de concreto sobre o Rio São Francisco, que havia cedido e desnivelado, o que, contudo, nenhuma relação tem com os serviços de pavimentação asfáltica, ora sob apuração.

Assim, na referida resposta escrita, oriunda do Secretário de Estado, ora **Requerido**, foi relatado, em resumo, que as referidas dispensas de licitação

teriam sido feitas em decorrência de falhas graves na prestação de serviços anteriormente contratados pela SETRAN, com outras empresas e finalizados no ano de 2014, pois as vias que deveriam ter sido pavimentadas com qualidade, atualmente, já estariam em péssimas condições de trafegabilidade, pondo em risco a segurança dos usuários, especialmente em razão da aproximação do período de inverno, o qual aumenta a possibilidade de acidentes graves.

Ponto interessante, trazido na documentação juntada na resposta de **Kleber Ferreira de Menezes**, para corroborar suas referidas afirmações, foi que mesmo tendo assumido o seu cargo de Secretário de Estado de Transportes, no dia 14 de abril do ano de 2015 (D.O.E nº 32867), ele somente adotou alguma providência em relação as más condições da PA-150, ou relativa a falha na execução dos serviços de pavimentação asfáltica concluídos no final de 2014, após a determinação cautelar do Tribunal de Contas do Estado, para que fizesse cumprir as obrigações contratualmente ajustadas, nas quais estavam previstas sanções para as empresas responsáveis pelas ilegalidades constatadas.

Outrossim, cabe acrescentar que na sua resposta escrita, o secretário **Kleber Ferreira de Menezes** justificou a escolha das empresas **TERRAPLENA LTDA** e **ENGETERRA CONSTRUÇÕES** – para a realização da pavimentação asfáltica do total de 65 km da PA-150, por meio das dispensas licitatórias aqui apuradas – pelo simples fato de terem sido vencedoras de licitações para serviços semelhantes no passado, aduzindo, inclusive, que foi necessária a divisão do objeto da obra em duas partes iguais (sub trechos de 32,5 km, cada), para que os serviços se adequassem à capacidade operacional das referidas empresas, de modo que elas pudessem executá-los simultaneamente.

Em análise inicial dos procedimentos de **dispensas nº 2017/402047 e nº 2017/480308**, constatou-se que ambos faziam referência, respectivamente, nas suas fls. 02 e 06, sobre a existência de um CD-R em cada um deles, os quais, contudo, não foram encaminhados com a documentação enviada para esta Promotoria de Justiça, pois a única mídia existente foi aquela que continha reportagens, sem qualquer relação direta com as apurações aqui realizadas.

Desta feita, objetivando oportunizar prazo para que o Secretário **Kleber Ferreira de Menezes** complementasse alguma parte da documentação

das **dispensas nº 2017/402047 e nº 2017/480308**, que porventura não tivesse sido enviada para o Ministério Público, por equívoco, foi encaminhado o ofício 162/2018-MP/1ºPJ/DPP/MA, no qual foram requisitados os supostos CD-R faltantes.

Ocorre que na resposta da SETRAN a essa última requisição, o secretário Kleber Ferreira de Menezes se limitou a juntar, novamente, o CD-R contendo as reportagens sobre ponte desnivelada, ao norte mencionadas, as quais fariam parte das **dispensas nº 2017/402047 e nº 2017/480308**, mesmo tratando de assunto distinto.

Posto tudo isso, e com base na documentação necessária ao esclarecimento dos fatos, foi realizada minuciosa análise sobre o conteúdo dos procedimentos de **dispensa de licitação nº 2017/402047 e nº 2017/480308**, o que resultou nas conclusões, que serão melhor delineadas a seguir.

## **II - DO DETALHAMENTO DAS APURAÇÕES**

### **II.1 – DA ANÁLISE SOBRE A DISPENSA DE Nº 2017/402047.**

Aflora, *prima facie*, que nas folhas ..... do Procedimento Preparatório nº 000049-151/2018, foi juntada a cópia integral da **dispensa de licitação nº 2017/402047**, a qual resultou no **contrato 001/2017**, firmado entre SETRAN e a empresa TERRAPLENA LTDA, pelo valor total de **R\$ 9.194.798,89 (nove milhões cento e noventa e quatro mil, setecentos e noventa e oito reais e oitenta e nove centavos)**

Ocorre que não foi elaborado ou juntado pela SETRAN qualquer projeto básico<sup>1</sup>, mesmo o objeto da dispensa de licitação nº 2017/402047 sendo obra de engenharia de vultoso valor e considerável complexidade.

---

<sup>1</sup> A lei 8.666/93, em seu art. 6º, IX e respectivas alíneas, define o que é Projeto Básico:

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

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

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

De fato, não foi detalhadamente descrita a forma de execução da obra, os exatos materiais, quantidades e, principalmente, não foi minimamente embasada a **fonte que justificou os preços orçados**. A falta de uma definição clara do serviço a ser realizado, macula toda a contratação, dando margens a superfaturamentos e dificulta a sua correta fiscalização.

Frise-se que nenhuma licitação ou dispensa de licitação, quando tiver por objetivo obras de engenharia, pode ser formalizada sem a existência ao menos do projeto básico<sup>2</sup>. Sobre a importância de existir projeto básico, notadamente em obras de engenharia, tal como a prestação de serviços de pavimentação alfáltica, vale serem transcritas as seguintes considerações:

“Não se trata, deste modo, de um projeto básico, no sentido simplificado do vocábulo. O termo “básico” está associado, sim, à palavra “fundamental”, “basilar”. **As insuficiências de estudos preliminares e as deficiências de projeto são a origem de todo o tipo de mazelas contratuais, como superfaturamento, desvio de objeto,**

---

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

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

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

e) **subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendendo a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;**

f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

<sup>2</sup> Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte sequência:

I - **projeto básico;**

II - projeto executivo;

III - execução das obras e serviços.

§ 1º A execução de cada etapa será obrigatoriamente precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, à exceção do projeto executivo, o qual poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, desde que também autorizado pela Administração.

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - **houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;**

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

(...)

§ 6º **A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa. (...)**”

**fugas ao regular procedimento licitatório, “jogo de planilha” e extrapolação aos limites contratuais de aditamento, só para citar algumas”.**<sup>3</sup>

(...)

Com uma leitura mais atenta sobre a definição do objeto contida no texto legal, verificamos que os itens que devem estar contidos em um Projeto Básico devem ser utilizados quando o objeto for uma obra ou serviço de engenharia.<sup>4</sup>

**Nesse contexto, é certo que, com ou sem licitação, o objeto da obra ou serviço a ser executado deve merecer da Administração a elaboração de projetos que o definam com rigor, obedecida a seqüência estabelecida nos incisos do art. 7º. Segundo a melhor doutrina, a nitidez das características e especificações que descrevam e individualizem o objeto importa não apenas à licitação, mas também ao contrato. Logo, caso se configure hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, ainda assim, a correta estimativa de custo da obra ou serviço e a adequada execução do correspondente contrato não prescindirão de prévia e completa definição de seu objeto, mediante projeto básico.**<sup>5</sup>

De modo convergente, vejamos o seguinte entendimento externado pelo **Tribunal de Contas da União (TCU)**:

“6. Outra falha na contratação do Cesar refere-se à ausência de projeto básico, orçamento detalhado e justificativa de preço, infringindo, respectivamente, os incisos I e II do §2º do artigo 7º e o inciso III do parágrafo único do artigo 26 da Lei nº 8.666/93, como bem aponta a instrução. Essas ocorrências revestem-se de maior gravidade quando se observa que o Tribunal, por meio da Decisão 45/1999 – Plenário, já determinou expressamente ao CNPq que “observe o disposto nos arts. 7º, §2º, inciso II, 40, §2º, inciso II, e 48, inciso II, §1º, todos da Lei nº 8.666/93, alterada pela Lei nº 9.648/98, no intuito de fazer constar dos procedimentos licitatórios estimativa de valor a ser contratado e, ainda, adotar os critérios objetivos previstos em lei, para a análise da inexeqüibilidade das propostas”.

**Atente-se que, por força do §9º do artigo 7º da Lei nº 8.666/93, a exigência de projeto básico e de orçamento**

<sup>3</sup> CAMPELO, Valmir e CAVALCANTE, Rafael Jardim. **Obras Públicas – Comentários à Jurisprudência do TCU**. Belo Horizonte: 2ª ed. Fórum, 2013, p. 452.

<sup>4</sup> GUIMARÃES, Eduardo dos Santos. **Manual de Planejamento das Licitações Públicas**. Curitiba: 2ª ed. Juruá, p.41.

<sup>5</sup> PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 8. ed. Rio de Janeiro – São Paulo – Recife – Curitiba: Renovar, 2009. p. 153.

**detalhado aplica-se, também, aos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Ainda que se entenda que “projeto básico” é próprio de serviços de engenharia, é de ver que o dispositivo legal não fez essa restrição. Assim, entendo que a melhor interpretação da lei é no sentido de que os serviços, ainda que não sejam de engenharia, têm de ser descritos em minúcias, com todas as etapas a serem executadas, com indicação dos encargos do contratado e cronograma físico-financeiro etc., como bem assevera Marçal Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. São Paulo, Dialética, 2001, pp.109/110)<sup>6</sup>”**

Não obstante a inadmissível ilegalidade ao norte mencionada, essa não foi, certamente, a única, tão pouco a principal situação que demonstrou, cabalmente, a existência de atos de improbidade, cometidos por meio da **dispensa de licitação nº 2017/402047**, e do posterior contrato nº **contrato 001/2017**, dela resultante.

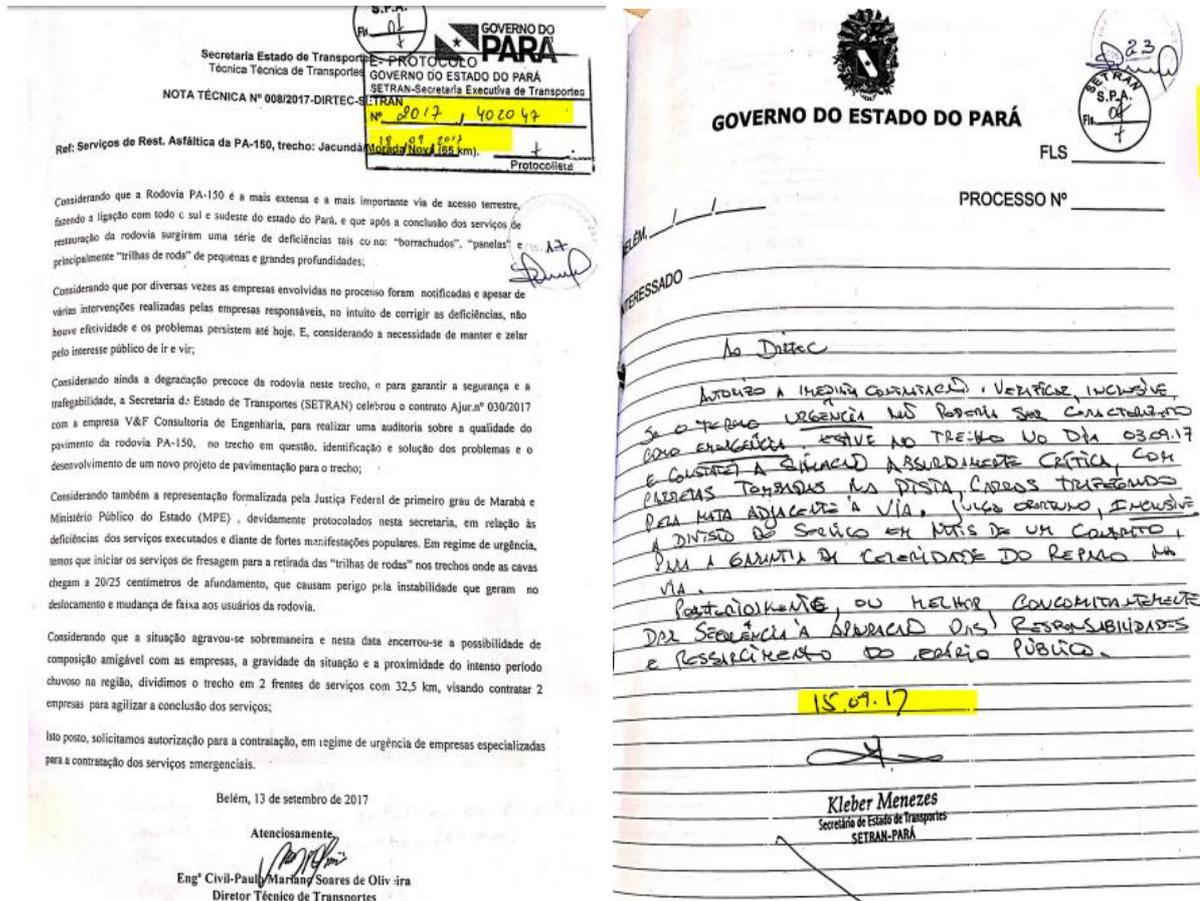
Ora, tal **dispensa nº 2017/402047** foi claramente “montada” e direcionada para favorecer a contratada **TERRAPLENA LTDA**, de modo que ela realizasse serviço público de vultuoso valor, sem precisar participar do devido procedimento licitatório, que permitiria a obtenção do melhor preço e qualidade, com base em uma ampla concorrência entre os possíveis interessados.

A montagem do procedimento se observa desde o seus primeiros atos, pois a Nota Técnica nº 008/2017-DIRTEC-SETRAN, que iniciou o procedimento de **dispensa de licitação nº 2017/402047** foi protocolada pelo diretor técnico de transportes, **no dia 18 de setembro de 2017**, porém, o despacho seguinte, que foi dado pelo Secretário **Kleber Ferreira de Menezes**, foi **datado de 15.09.2017**, ou seja, foi proferido anteriorente ao protocolo do documento sobre o qual ele tratava. Em outras palavras, isso não passou de uma montagem mal feita, em que o secretário **Kleber Ferreira de Menezes** foi o orientador da conduta dos demais servidores, dando incício ao procedimento, porém, tentando fazer parecer que apenas atendia uma demanda de um setor competente da SETRAN, o que

---

<sup>6</sup> TCU. Acórdão 427/02. Órgão Julgador: Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Data da Sessão: 20/11/02.

claramente só poderia ter o objetivo de beneficiamento da empresa contratada. Aqui, vale serem destacados os referidos documentos (destaque nosso):



Outro ponto fundamental da análise do procedimento de dispensa nº 2017/402047 foi o fato de que, após o referido despacho do Secretário de Estado de Transporte, datado de 15.09.2017, somente houve novo andamento na tramitação do feito, no dia 06.11.2017, ou seja, quase DOIS MESES depois da última movimentação, o que vai de encontro a suposta emergência na resolução da situação, a qual era, inclusive, a justificativa e fundamento da própria dispensa. Note-se, ainda, que o mais absurdo dessa referida manifestação, datada de 06.11.2017, proferida pelo Secretário Kleber Ferreira de Menezes foi que, ali, constou uma autorização para que a empresa TERRAPLENA LTDA iniciasse, imediatamente, a execução da obra, mesmo ainda estando pendente de

conclusão o procedimento de dispensa nº **2017/402047** e, portanto, sem qualquer contrato administrativo celebrado. Aqui, merece transcrição o texto contido do mencionado documento, assinado pelo Secretário da SETRAN, conforme a seguir:

**“Considerando que se trata de situação emergencial, autorizamos a mobilização de sua empresa para dar início à execução desses serviços emergenciais, sob orientação de nossa Diretoria Técnica, enquanto estão sendo realizados, nos setores competentes desta Secretaria, os procedimentos necessários à declaração da emergência e formalização do contrato administrativo a ser assinado pelas partes”.**

O que se tem formalizado no próprio processo de dispensa nº **2017/402047** é, portanto, uma CONFISSÃO, assinada pelo Secretário **Kleber Ferreira de Menezes** e pelo Diretor Técnico de Transportes, de nome **Paulo Mariano Soares de Oliveira**, na qual eles admitem que contrataram empresa para realização de serviço milionário, sem observar os ditames legais. Isso é um ABSURDO!!!.

A verdade é que nem mesmo havia situação emergencial que justificasse a dispensa de licitação nº **2017/402047**, muito menos uma absurda autorização para realização de tal serviço, antes de ser celebrado qualquer contrato administrativo.

As justificativas da suposta emergência na realização dos serviços, antes mesmo que houvesse a conclusão da dispensa de licitação em comento, referiram-se, unicamente, a má execução da pavimentação asfáltica anterior, a qual foi concluída e entregue à SETRAN **no final do ano de 2014**, por empresa privada. Acontece, que desde o **mês de fevereiro de 2016**, a SETRAN já sabia que precisava adotar medidas para correção dos trechos da PA-150, ora sob trato, pois essa foi a data da primeira representação do Juiz Federal Marcelo Honorato, pedindo providências. Tal representação, datada de mais de UM ANO E MEIO antes do início da dispensa ora sob comento, foi usada, inclusive, para fundamentar a *suposta situação emergencial*, que autorizaria a contratação direta dos serviços da PA-150.

Como se já não bastasse a ciência do atual Secretário de Estado e Transporte sobre as precárias condições da via PA-150, desde o ano de 2016, com base no conteúdo da referida representação, ainda houve reiteração de tal documento, apresentada pelo mencionado JUIZ FEDERAL, em face da inércia da SETRAN em adotar quaisquer medidas, de modo que em JANEIRO DE 2017, foram novamente relatada as condições do asfalto da PA-150 e as falhas da empresa executora do serviço, ao que se soma o fato de que desde o ano de 2016 o Tribunal de Contas do Estado também já apurava a situação, por meio do processo 2016/50499-4.

Nesse contexto, é inconteste o fato de que muitos meses, e até anos, antes do início do procedimento de dispensa de licitação **nº 2017/402047**, o atual Secretário da SETRAN tinha total informação sobre as condições da Rodovia PA-150 e sobre a má prestação dos serviços de pavimentação asfáltica nela concluídos no final do ano de 2014, de modo que teria tempo – MUITO MAIS DO QUE SUFICIENTE – para iniciar e concluir processo de licitação, cujo objeto fosse a contratação de novo serviço, evitando, assim, uma situação emergencial.

Não se diga que procedimentos licitatórios são demorados, pois em diversas concorrências públicas (exemplo: concorrência público nº 38/2017 da SETRAN) e em outras modalidades licitatórias, se observou que a SETRAN está conseguindo iniciar e encerrar uma licitação, em prazo médio de TRÊS meses, o que corrobora o fato de que não se justificaria a realização da dispensa **nº 2017/402047** – que, ressalte-se, durou DOIS MESES – para a contratação direta, no caso em lume.

*Ad argumentandum tantum*, ainda que se admitisse que a PA-150, nos 32,5 Km (trinta e dois quilômetros e meio), correspondentes aos trechos entre as cidades de Jacundá e Nova Ipixuna, estivesse em condições piores do que outras tantas partes das rodovias de nosso grandioso Estado do Pará, isso não seria justificativa para elidir a responsabilidade do Secretário de Estado de Transporte, enquanto ordenador de despesas e responsável pela ilegal contratação direta da Empresa TERRAPLENA LTDA, pois a situação em análise decorreu de uma

“urgência fabricada”, para justamente permitir o beneficiamento de empresa privada.

No caso em apreciação, restou claro que não houve QUALQUER SITUAÇÃO IMPREVISÍVEL, que já não fosse do conhecimento do Secretário de Estado de Transporte, À VARIOS MESES ANTES, de modo que devido a sua incúria e interesses escusos, preferiu deixar o tempo passar para, posteriormente, fundamentar suas condutas ilícitas em emergências por ele criadas.

Portanto, a situação emergencial, ainda que existisse no momento da dispensa de licitação, foi fruto da inércia do Secretário **Kleber Ferreira de Menezes** em adotar qualquer medida no sentido de minimizar os riscos decorrentes das más condições da PA-150, assim que foi informado sobre os fatos. Daí, não há como se dizer que o interesse do referido agente público em realizar contratação direta foi diminuir os riscos para integridade física da população usuária da pista de rolamento, tão pouco atender qualquer outro interesse social, pois, em verdade, ele buscava atender aos seus próprios objetivos de beneficiar a empresa privada, que realizaria a obra.

Corroborando o exposto, basta observar que nenhuma justificativa coerente ou documentalmente comprovada, consta no procedimento de dispensa nº **2017/402047**, a qual demonstre a forma como foi escolhida a empresa TERRAPLENA LTDA, ou seja, nem mesmo se sabe se ela realmente já contratou com a SETRAN esse tipo de serviço, tampouco se outras empresas que já atuaram nesse nicho de mercado não teriam preços mais competitivos ou qualidade superior para execução do serviço.

Nessa dispensa nº **2017/402047**, portanto, não restou minimamente justificada, por quaisquer documentos, qual a razão da escolha da empresa TERRAPLENA LTDA, tampouco se ela tinha sido formalmente consultada, juntamente com outras empresas, para apresentar suas propostas ou mesmo se era capaz de realizar todo o serviço necessário.

Não se deve olvidar, ainda, que o presente procedimento apuratório (SIMP nº 000049-151/2018), instaurado pelo Ministério Público, trata também de

outra dispensa de licitação, cujo objeto e valor são idênticos ao da dispensa nº **2017/402047**, porém, refere-se a outros 32,5 Km da PA-150. Assim, também não se constatou na documentação enviada pela SETRAN, a comprovação de alguma justificativa plausível sobre qual a razão não ter sido feito um único certame para contratação de toda a obra, ou seja, dos 65 Km da PA-150, o que poderia atrair mais interessados e consórcios de empresas de outras unidades da Federação, que teriam ganhos convidativos para trazerem suas estruturas físicas, com fim de executar obras em nosso Estado, por preços mais competitivos e/ou oferecendo maior qualidade.

Por derradeiro, vale destacar que o simples fato da obra anterior dos referidos trechos da PA-150 ter sido extremamente mal executada, já JUSTIFICARIA E IMPORIA ao Administrador Público um cuidado redobrado ao efetuar a nova contratação de empresa privada para a prestação do serviço, o que seria mais uma forte razão para realização de amplo procedimento licitatório, com celeridade e com projeto básico detalhado, em que os atos procedimentais fossem muito bem fundamentados, para minimizar os problemas de execução. O QUE OCORREU FOI EXATAMENTE O CONTRÁRIO.

Posto isto, sob qualquer prisma que se olhe é ilegal e imoral a realização da dispensa **2017/402047**, de modo que devem ser devidamente sancionados os seus responsáveis.

## **II.2 – DA ANÁLISE SOBRE A DISPENSA DE Nº 2017/480308.**

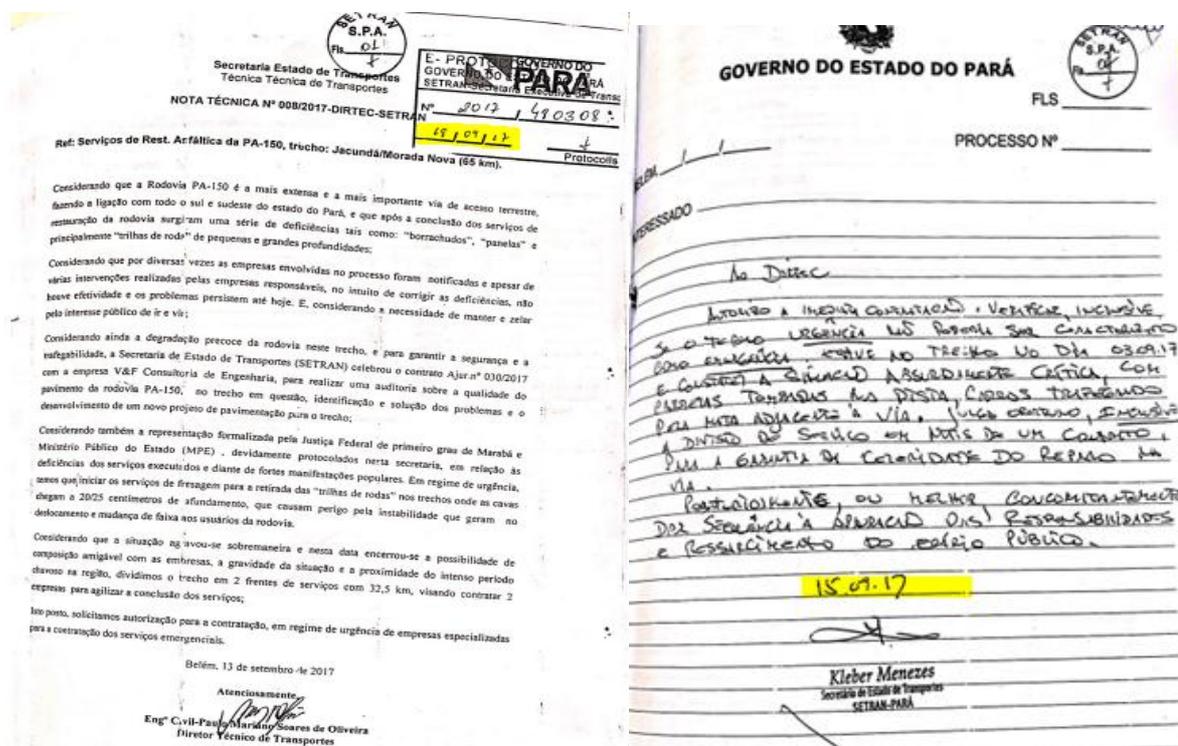
A **dispensa de licitação nº 2017/480308**, a qual resultou no **contrato 002/2017**, firmado entre SETRAN e a empresa ENGETERRA CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA, pelo valor total de **R\$ 9.194.798,89 (nove milhões cento e noventa e quatro mil, setecentos e noventa e oito reais e oitenta e nove centavos)** foi quase idêntica a contratação direta, descrita no tópico anterior, pois além de possuir o mesmo objeto e exato valor, também foi eivada das mesmas ilegalidades daquela.

De fato, essa **dispensa de licitação nº 2017/480308** não foi instruída com qualquer projeto básico, bem como sem justificativa de preço. Além disso, os documentos que foram usados na sua formalização foram cópias daqueles produzidos na **dispensa nº 2017/402047**, como se não fossem procedimentos independentes, com trâmite próprio, e tratassem de trechos distintos, mesmo que pertencentes a uma única Rodovia.

Ora, é inadmissível se acreditar que obras de restauração asfáltica de trechos diferentes da PA-150, estão em idênticas condições, ou seja, que não possuam níveis de desgaste distintos – ainda que parecidos – o que permitiria com que fossem feitos projetos específicos de restauração para cada parte da via, com prováveis custos diferentes e, principalmente, com despachos e justificativas próprias para cada medida adotada dentro de seus respectivos procedimentos de dispensa de licitações.

A verdade, é que o uso dos mesmos documentos nas referidas dispensas licitações somente corrobora o fato de que realmente foram procedimentos “montados”, para beneficiar empresas privadas.

A “montagem” da **dispensa de licitação nº 2017/480308** também se verificou pela simples observância da data de protocolo na Nota Técnica nº 008/2017-DIRTEC-SETRAN, que iniciou o procedimento, pois o despacho seguinte, exarado pelo Secretário **Kleber Ferreira de Menezes**, foi feito anteriormente ao referido protocolo sobre o qual ele tratava. Deste fato, já se nota que foi o secretário **Kleber Ferreira de Menezes** quem orientou o conteúdo da nota técnica de seu comparsa **Paulo Mariano Soares de Oliveira**, Diretor Técnico de Transportes da SETRAN, de modo a dar início ao procedimento de dispensa, porém, tentando fazer parecer que apenas atendia uma demanda de um setor competente, o que claramente só poderia ter o objetivo de beneficiamento da empresa contratada. Aqui, vale serem destacados os referidos documentos (destaque nosso):



Outra manifestação do Secretário **Kleber Ferreira de Menezes**, datada de **06.11.2017**, que comprova as absurdas ilegalidades desta **dispensa de licitação n° 2017/480308**, para favorecer a empresa **ENGETERRA CONSTRUÇÕES**, foi a autorização para o início imediato da execução da obra, mesmo ainda estando em andamento o correspondente procedimento de dispensa de licitação e, portanto, sem qualquer contrato administrativo celebrado. Aqui, merece transcrição o texto contido do mencionado documento, assinado pelo Secretário da SETRAN, conforme a seguir:

**“Considerando que se trata de situação emergencial, autorizamos a mobilização de sua empresa para dar início à execução desses serviços emergenciais, sob orientação de nossa Diretoria Técnica, enquanto estão sendo realizados, nos setores competentes desta Secretaria, os procedimentos necessários à declaração da emergência e formalização do contrato administrativo a ser assinado pelas partes.”**

O que se tem formalizado no próprio processo de **dispensa de licitação nº 2017/480308** é, portanto, uma CONFISSÃO, assinada pelo Secretário Kleber Ferreira de Menezes e pelo Diretor Técnico de Transportes, de nome Paulo Mariano Soares de Oliveira, na qual eles admitem que contrataram empresa para realização de serviço milionário, sem observar os ditames legais. Isso é um ABSURDO!!!.

Não se diga que se tratava de situação excepcional, cuja emergência tornaria impossível aguardar a finalização dos atos administrativos cabíveis, pois conforme já esclarecido no tópico anterior, as condições precárias da pista de rolamento já eram do conhecimento dos setores responsáveis da SETRAN e, principalmente, do Secretário Kleber Ferreira de Menezes, desde o início do ano de 2016, quando recebeu a primeira representação de um Juiz Federal de Marabá, e quando foi instaurado procedimento pelo Tribunal de Contas do Estado sobre o caso, *havendo, inclusive, relatório de auditoria da empresa V&F Consultoria de Engenharia, datado de 27 de julho de 2017, no qual foi feita minuciosa análise das condições da PA-150, o que, portanto, daria tempo hábil para realização de procedimento licitatório completo.*

O que se apurou da documentação que instruiu a **dispensa de licitação nº 2017/480308** foi uma clara intenção do Secretário Kleber Ferreira de Menezes e do Diretor Técnico de Transportes, de nome Paulo Mariano Soares de Oliveira, de fabricarem uma situação de urgência, com posterior "montagem" de atos administrativos, para tentar justificar a contratação direta da empresa ENGETERRA CONSTRUÇÕES

Uma diferença entre a formalização deste procedimento de **dispensa de licitação nº 2017/480308**, em relação àquele descrito no tópico anterior foi o fato de que, aqui, foi "simulada" a existência de "convites" para que outras empresas apresentassem suas propostas comerciais de serviços, quais sejam, a ETEC EMPRESA TECNICA DE ENGENHARIA E COMÉRCIO e a TRIENG CONSULTORIA E CONSTRUÇÕES LTDA EPP.

Ocorre que, nesse ponto, a montagem deste procedimento de **dispensa de licitação nº 2017/480308** ficou ainda mais clara, pois as AMBAS as

referidas empresas “convidadas” – coincidentemente – disseram não ter interesse em executar os serviços milionários, que lhe foram oferecidos “de badeja”, mesmo em tempos de crise como este. Mas não é só!. Foram “convidadas” a tomar conhecimento dos serviços no dia **18/09/2017**, por meio de ofícios da SETRAN, recebidos no dia 19/09/2017 pela empresa EMETEC (fls. ) e no dia 20/09/2017 pela Empresa TRIENG (fls...), sendo que ambas, já no mesmo dia 20/09/2017, conseguiram analisar as especificações do serviço e imediatamente negarem, ou seja, entre a formulação dos “convites” e as negativas, se passaram MENOS DE DOIS DIAS, incluindo o deslocamento até a SETRAN para tomar conhecimento do serviço, sua análise, o retorno para as sedes das Empresas para formular respostas e, novamente, a volta até a SECRETARIA para protocolar as negativas.

Se essa incomum celeridade já não fosse suficiente para demonstrar a “montagem” aqui sustentada, vale observar um ponto ainda mais nebuloso: as propostas comerciais de fls. .... apresentadas pelas empresas TERRAPLENA LTDA e ENGETERRA foram IDÊNTICAS em seus valores globais e nas quantias de cada serviços individuais, incluindo os CENTAVOS, ou seja, foram certamente feitas sob a orientação da mesma pessoa, de modo que não foram fruto de competitividade, mas sim, de imoral, impessoal e ilegal COLUÍO, confirmando o envolvimento dos agentes públicos da SETRAN, já que nem mesmo efetuaram novos “convites” para estabelecer concorrência mínima, geradora de preços mais baixos.

Por derradeiro, cabem ser reiterados todos os demais argumentos descritos no tópico anterior, que deixam incontestes o fato de que, aqui, também não houve qualquer situação emergencial, FRUTO DE IMPREVISTOS, pois as condições precárias da Rodovia PA-150, já eram do conhecimento dos agentes públicos, ora Requeridos, desde o ano de 2016, sem que nenhuma medida fosse adotada, mesmo diante das provocações feitas pelo Tribunal de Contas do Estado e por Juiz Federal, o que torna incontestes o fato de que o retardo intencional do Secretário Kleber Ferreira, em realizar procedimento licitatório, foi a única causa da contratação direta, ilegal e imoral, decorrente desta dispensa **nº 2017/480308**.

### III – DO DIREITO

#### III.1) DA ILEGALIDADE DAS DISPENSAS DE LICITAÇÃO AQUI APURADAS: “EMERGÊNCIAS FABRICADAS”.

A licitação tem um perfil constitucional e, como instituto jurídico, os seus traços e contornos estão fixados na Lei Maior. Desse modo, o traço mais importante da licitação, à luz da Constituição, é o de representar um DEVER, conforme disposto no inc. XXI, do art. 37, da Carta Magna.

Como forma de regular, especificamente, o instituto da licitação, adveio a Lei 8.666/93, a qual estabeleceu que a Administração Pública, inclusive na esfera estadual, deve observar o regime licitatório para a contratação de serviços.

Ressalte-se, contudo, que a teor do artigo 2º da Lei 8.666/93, é possível que, somente nos casos excepcionais, por ela especificados, poderia o poder público efetuar contratações diretamente, sem que realizasse o procedimento licitatório, por meio de dispensas e inexigibilidades.

Dentre as causas de dispensa do procedimento licitatório, vale ser posta em relevo, aquela que se fundamenta em situações de emergência, descrita no inc. IV, do art. 24 da Lei 8.666/93, a seguir transcrito:

Art. 24. É dispensável a licitação:

(...)

IV – nos **casos de emergência** ou de calamidade pública, quando **caracterizada urgência** de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança das pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e **somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa** e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas **no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias** consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos”.

A lei estabeleceu, dessa forma, que para o Administrador dispensar a licitação, com fundamento no inciso IV do Artigo 24, da Lei 8.666/93, deve o mesmo obedecer todos os seus requisitos, quais sejam:

- a) a existência de uma situação de emergência;
- b) observância do prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias e;
- c) improrrogabilidade do respectivo contrato.

Trata-se, portanto, de uma hipótese legal que deve ser interpretada de forma prudente, pois vários administradores utilizam da mesma, como meio de fraudar a obrigatoriedade de licitação, tal como ocorreu no caso das **nº 2017/402047 e 2017/480308**. É o que nos ensina a doutrina mais autorizada:

“A hipótese merece interpretação cautelosa. A contratação administrativa pressupõe atendimento às necessidades coletivas e supra-individuais. Isso significa que a ausência da contratação representaria um prejuízo para o bem público. Se inexistisse um interesse em risco, nem caberia intervenção do Estado. A atividade pública não pode ser suprimida ou diferida para o futuro. Afinal, essa são características inerentes à Administração Pública. Na generalidade dos casos em que o Estado dispõe-se a contratar, é motivado a atuar para evitar dano potencial. Toda e qualquer contratação administrativa retrata a necessidade e a conveniência de uma atuação conjugada entre o Estado e terceiros. **Uma interpretação ampla do inc. IV acarretaria, por isso, a dispensa de licitação como regra geral. O argumento da urgência sempre poderia ser utilizado. Ora, a ausência de licitação não constitui a regra, mas a exceção. O inc. IV deve ser interpretado à luz desse princípio**”.<sup>7</sup>

Assim, percebe-se que a situação de emergência, que autoriza a contratação direta é aquela excepcional, que realmente necessite de pronto atendimento, pois a demora poderia por em risco valores relevantes tutelados pelo ordenamento, tais como, a vida, a segurança ou integridade física das pessoas.

Todavia, **não se confunde com situação de emergência, aqueles casos em que a própria incúria do Administrador gera o risco de sacrifício aos**

---

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos**. 11ª edição. Dialética. São Paulo: 2005. p.238.

**bens jurídicos ou quando se trata problema pertencente a realidade ordinária, inerente a qualquer administração**, ou seja, incapaz de justificar, à luz da razoabilidade, a inobservância da regra geral, correspondente ao dever de licitar.

Sobre o assunto bem anota o administrativista e procurador do Ministério Público de Contas, Lucas Rocha Furtado<sup>8</sup>:

“É preciso que a situação de urgência ou de emergência seja imprevisível. Seria absolutamente descabido que o administrador, sabendo que determinada situação iria ocorrer, e que sua ocorrência obrigaria a celebração do devido contrato, não adotasse as medidas necessárias à realização do procedimento licitatório. **Jamais a inércia do administrador poderá justificar a adoção de contratos emergenciais, conforme já observamos**”.

Outra lição que não pode passar ao largo, é a de Marçal Justen Filho<sup>9</sup>:

“(...) a urgência deve ser concreta e efetiva. Não se trata de urgência simplesmente teórica. Deve ser evidenciada a situação concreta existente, indicando-se os dados que evidenciam a urgência. Suponha-se, por exemplo, uma aquisição de medicamentos a ser efetivada pela Administração Pública. Colocada a questão em termos gerais, nunca caberia a licitação. Sempre seria possível argumentar que a demora na aquisição de medicamentos traria prejuízos à saúde pública. Como decorrência, a aquisição de medicamentos nunca se sujeitaria a prévia licitação. A solução é claramente equivocada, eis que o fundamental reside na relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada. Em muitos casos, a Administração dispõe de tempo suficiente para realizar a licitação e promover o contrato que atenderá à necessidade. O problema reside na impossibilidade de aguardar o tempo necessário à licitação para adquirir os remédios. A demonstração da necessidade concreta significa que a Administração deve indicar as quantidades necessárias de medicamentos para atender aos doentes e as quantidades de que dispõe em estoque”.

---

<sup>8</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos**, 4ª ed. atual. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2012.

<sup>9</sup> FILHO. Op. Cit.

Dos escólios acima transcritos se extraem conclusões que se entrelaçam, quais sejam: **a dispensa emergencial terá vez quando o prazo para o atendimento do interesse público não for compatível com o tempo de dar cabo a um procedimento licitatório, devendo a situação de urgência ter a nota da imprevisibilidade**, bem como se configurar como urgência concreta e efetiva, devidamente comprovada nos autos.

No caso em lume, contudo, conforme já descrito minuciosamente nos tópicos acima, os procedimentos de dispensa de licitação duraram cerca de DOIS MESES para serem finalizados, o que denota que não foram realizados com a celeridade que a situação exigiria, se fosse realmente grave. Não obstante esse fato, conforme já dito acima, também, a SETRAN está demorando, em média, cerca de TRÊS MESES para realizar licitações, na complexa modalidade de concorrência pública (exemplo: concorrência público nº 38/2017 da SETRAN), o que deixa claro que, no caso em lume, não necessitaria ter sido realizada contratação direta.

Ademais, também não houve qualquer nota de imprevisibilidade na situação em questão, pois as condições precárias da PA-150, nos trechos ora sob análise, já eram fruto de diversas representações, formalizadas junto a SETRAN e, inclusive, relatadas em análises do Tribunal de Contas do Estado, conforme mencionado nos tópicos anteriores. Em outras palavras, os agentes públicos da SETRAN, ora Requeridos, sabiam no mínimo, desde o ano de 2016, que os serviços contratados e concluídos naquela via pública, não tinham sido realizados a contento e que precisavam ser refeitos, porém se quedaram inertes, por mais de UM ANO E MEIO, de modo que essa incúria acabasse por justificar a contratação direta, com empresas que pretendiam beneficiar.

A vontade de serem beneficiadas as empresas TERRAPLENA e ENGETERRA era tamanha que dividiram igualmente os trechos que precisavam de serviços de recuperação asfáltica da PA-150, de modo que a execução dos mesmos se adequasse às possibilidades das Empresas escolhidas, e não o contrário, ou seja, não se apresentou uma obra e, com base nela, se tentou buscar empresas que poderiam realizá-la, pois a verdade é que se escolheu as empresas previamente, ajustando a obra às necessidades delas e capacidades

operacionais. ISSO É UM ABSURDO, por violar frontalmente o PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE!

De fato, no despacho exarado no **processo 2018/48486 (fls.....)**, que subsidiou as dispensas **nº 2017/402047 e 2017/480308**, o diretor técnico da SETRAN, **Paulo Mariano Soares de Oliveira**, ora Requerido, CONFESSOU que a divisão do serviço de recuperação asfáltica da Rodovia PA-150 em duas partes iguais, teve como justificativa a sua **adequação à capacidade produtiva operacional das Empresas** que iriam executar. Senão vejamos:

“O orçamento total dos serviços para 65, 0 KM, considerando os preços praticados por esta Secretaria, ficou em R\$ 18.389.597,78. Ocorre que, em função da urgência para realização dos serviços e **levando em conta a capacidade produtiva operacional**, apenas 01 empresa não atenderia o prazo de execução necessário; assim o trecho foi dividido em 02 lotes de 32,5 Km requerendo a ação de 02 empresas para execução dos serviços. Dessa forma, para os 02 Lotes com a mesma extensão e mesmas patologias, foi proposto as duas planilhas de igual valor”.

Ora, como dizer que apenas uma empresa não poderia executar um serviço de recuperação asfáltica, notadamente no valor de mais de 18.000,000,00 (dezoito milhões de reais), especialmente se considerarmos uma licitação de abrangência nacional, com ampla concorrência e disputa acirrada de preços e prazos!. É obvio, até para uma criança, que não faltariam interessados em executar tal objeto, de forma integral, sem que fosse necessária essa divisão em lotes, voltada unicamente para favorecer as empresas escolhidas previamente, adequando o serviço à capacidade produtiva operacional delas.

As contratações diretas em comento, portanto, jamais se caracterizaram como verdadeiramente emergenciais, decorrentes de situações imprevistas, pois, ao contrário, foram fruto de atos protelatórios e omissões intencionais dos agentes públicos responsáveis, cuja finalidade única era beneficiar empresas privadas, em atendimento aos interesses individuais dos envolvidos, o que se materializou em procedimentos de dispensas montados, a partir de “urgências fabricadas”. Corroborando tudo quanto exposto, merece transcrição a seguinte doutrina sobre o tema:

**“Mais tarde, vai distinguir a emergência ‘real’, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, ou seja, ‘a emergência fabricada’. A ambas a Lei dá idêntico tratamento, no que se refere à possibilidade de contratação direta. Porém, não exime o responsável pela falha administrativa de sofrer as sanções disciplinares compatíveis, nos casos de ‘emergência fabricada’ ou produzidas por negligência. Em nosso entender, somente dessa forma ficaria satisfeito o princípio da moralidade administrativa: isto é, se realmente, responsabilizado for o funcionário que deu causa à situação surgida”.**<sup>10</sup>

Outrossim, não é demais lembrar que necessidade de manutenção de rodovias em nosso Estado é algo que está totalmente dentro do âmbito de notório conhecimento de qualquer SECRETÁRIO DE TRANSPORTE, notadamente diante da sabida incidência de chuvas, inerentes ao nosso clima, o que aumenta o desgaste das estradas, de modo que o planejamento constante de serviços de reparos asfálticos é algo ordinário e, portanto, não causa surpresa, impossibilitando que sejam realizadas contratações diretas, com burla a obrigatoriedade de realização de procedimentos licitatórios sob tal justificativa, notadamente em situações em que os valores em jogo são elevados, permitindo à administração buscar um melhor negócio, face a natural concorrência gerada neste tipo de objeto. Corroborando o exposto, merece ser destacado o seguinte:

**“Como se sabe, a realização de qualquer atividade pela Administração Pública, bem como as despesas dela decorrentes, devem ostentar planejamento prévio, não sendo dado ao administrador de verbas públicas aguardar período próximo à realização de evento para justificar eventual dispensa de licitação em face da urgência da contratação, acaso não tenha procedido com as cautelas para que essa urgência não ocorresse. Veja-se que tal situação, de “urgência provocada”, não se confunde com a ocorrência de uma intempérie natural ou mesmo uma catástrofe provocada pela atividade humana,**

---

<sup>10</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle; FERRAZ, Sérgio, IN: NIEBUHR. Joel Menezes. **Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública**. Belo Horizonte: 4ª ed. Fórum, 2015, p.264.

**sendo estas justificativas, sim, plausíveis para a dispensa do procedimento licitatório em razão da urgência".<sup>11</sup>**

Releva observar, ainda, que no caso em tela as condutas ilícitas dos Requeridos foi de extrema gravidade e violadora dos dispositivos basilares da Lei de licitação, pois o Secretário **Kleber Ferreira de Menezes** chegou até mesmo a AUTORIZAR O INÍCIO DA REALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS, MESMO SEM A CONCLUSÃO DO PROCEDIMENTO DE DISPENSA E SEM NENHUM CONTRATO FORMALIZADO, tudo com base em uma suposta situação emergencial, que nem mesmo existia, conforme já exposto, e na qual, inclusive, não haviam diferenças substanciais se comparadas com as demais Rodovias Estaduais do Pará, que estão em condições ainda mais precárias, tais como, NOTICIADO NA IMPRESA, DANDO NOTORIEDADE A ESSA REALIDADE. Aqui merece transcrição uma reportagem na qual, inclusive, o Secretário Kleber Ferreira fala sobre o assunto e demonstra conhecer a realidade das estradas estaduais de nosso Estado do Pará, conforme a seguir:<sup>12</sup>



10/11/2015 22h35 - Atualizado em 10/11/2015 22h50

## Pesquisa aponta que rodovias do Pará estão entre as piores do país

Cerca de 76% das principais estradas do estado tem alguma deficiência. Frete encarece valor dos produtos que chegam em território paraense.

Do G1 PA

Facebook Twitter Google+ Pinterest

Uma pesquisa da Confederação Nacional dos Transportes fez um diagnóstico da situação das rodovias em todo o país e apontou que as rodovias federais e estaduais do Pará estão entre as piores em condições estruturais do Brasil. Buracos, falta de sinalização, placas cobertas pelo mato. Esses são alguns dos problemas encontrados pelos caminhoneiros, que precisam diariamente trafegar pelas estradas.

No trecho da BR-158 que liga Redenção a Santana do Araguaia, no sudeste do Pará, todas as 12 pontes apresentam algum tipo de problema. As de madeira estão com as tábuas soltas e a estrutura danificada. Já as de ferro precisam de manutenção. E é nessas condições que centenas de caminhoneiros encaram a estrada, principal via de escoamento da produção de grãos do sul do Pará.

"A gente que anda com caminhão grande tem que manobrar em cima da ponte. É prejuízo. É pneu, tanque, quando você escapole, ferro levanta e fura tanque. Sem falar no risco de cair dentro, né", disse o caminhoneiro Divino Carvalho. Já o motorista de caminhão Adilson Adapio conta que já gastou R\$ 15 mil em manutenção por causa das péssimas condições da rodovia. "Fora as coisas mais graves que acontecem, de quebrar uma caixa de marcha, embreagem devido aos buracos".

### Consequências

"A cesta básica mais cara do Brasil está na nossa região por quê? Porque além da perda de tempo tem a perda da mercadoria. O prejuízo é muito grande para todo mundo, tanto para o caminhoneiro e para o transportador quanto para a sociedade, que vai pagar a conta final", afirmou Eurico dos Santos, do Sindicato de Transportes Rodoviários Autônomos do Pará.

A pesquisa apontou ainda que o pior trecho de estrada do país também fica no sudeste do estado: a BR-155, que liga Marabá a Dom Eliseu. [Das 15 rodovias vistoriadas, entre federais e estaduais, apenas uma foi considerada boa para o tráfego, a PA-150, que liga as regiões nordeste e sudeste paraense. A Secretaria de Estado de Transportes reconhece o problema nas estradas estaduais e diz que o Pará possui uma malha rodoviária complexa e que os custos são muito altos.](#)

"É um trabalho sobre humano, que envolve muitos recursos públicos para que se possa manter a trafegabilidade dessa nossa malha viária em 126 rodovias estaduais, dos quais quase 49%, ainda [se encontram] em revestimento primário ou leito natural", [disse o secretário Kleber Menezes.](#)

<sup>11</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Apelação cível nº 0001536-49.2009.8.08.0061. Apelante: Renato Afonso Zucollotto e Elieser Rabello. Apelado: Ministério Público Estadual. Relator: Desembargador Substituto Lyrio Regis De Souza Lyrio. 2 de setembro de 2014.

<sup>12</sup> <http://g1.globo.com/pa/para/noticia/2015/11/pesquisa-aponta-que-rodovias-do-para-estao-entre-piores-do-pais.html>

*Ad argumentandum tantum*, mesmo que se considerasse a situação da PA-150, realmente emergencial, isso não afastaria a responsabilidade dos ora requeridos, pois tiveram envolvimento direto e benefícios dessa “urgência fabricada”, conforme já exaustivamente explicado nesta exordial. Corroborando o exposto, merece transcrição mais uma doutrina sobre o tema:

**Havendo risco de lesão a interesses, a contratação deve ser realizada, punindo-se o agente que não adotou as cautelas necessárias. A questão apresenta relevância especialmente no tocante à comumente denominada “emergência fabricada”, em que a Administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível.**<sup>13</sup>

A dispensa de licitação também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração. **Nessas situações, contudo, o reconhecimento da situação de emergência não implica convalidar ou dar respaldo jurídico à conduta omissiva do administrador, a quem cabe a responsabilidade pela não realização da licitação em momento oportuno.**<sup>14</sup>

A jurisprudência, outrora admitindo amplamente a caracterização da emergência, vem restringindo a sua amplitude de tal modo que, na atualidade, o balizamento sobre a sua utilização está bastante definido. **Mais recentemente, na última década firmou-se a tese de que é necessário apurar responsabilidade quando a emergência tem causa na negligência ou má gestão.**<sup>15</sup>

Posto tudo isso, não cabem maiores ilações neste ponto.

---

<sup>13</sup> FILHO. Op. Cit. pag. 479

<sup>14</sup> Acórdão 2240/2015 - 1ª Câmara - TCU

<sup>15</sup> JACOBY FERNANDES. Jorge Ulisses. **Contratação direta sem licitação**. Belo Horizonte: 10ª ed. Fórum, 2016 p.261.

### **III.3) DO ENQUADRAMENTO DAS CONDUTAS APURADAS, COMO IMPROBIDADES ADMINISTRATIVAS.**

#### **III. 3.1) – Improbidade por violação de Princípios Constitucionais.**

A Constituição Federal estabelece que os agentes públicos, responsáveis por gerir o erário e os bens públicos, deverão obedecer aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência, dentre outros (Artigo 37, *caput* CF/88).

O mestre Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que:

**“Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.”** (Curso de Direito Administrativo, Malheiros Editores, pag. 136).

Nesse sentido, a Constituição Federal, no artigo 37, dispõe que:

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

No caso em lume, restou demonstrado que o Gestor **Kleber Ferreira de Menezes**, com a participação direta de seu comparsa **Paulo Mariano Soares de Oliveira**, Diretor Técnico de Transportes, da SETRAN, “montaram” os procedimentos de **dispensa de licitações nº 2017/402047 e nº 2017/480308**, com base em fraudes e com total inobservância as normas legais que regem a matéria, o que permitiu, ao final, a realização de contratações diretas com as beneficiárias TERRAPLENA LTDA e ENGETERRA CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA, fora da hipótese de situação emergencial, pois decorrente de “urgências fabricadas”.

Aliás, não foram seguidas as basilares normas previstas na lei de licitações, tal como o disposto no art. 26, parágrafo único, incs. I, II e III, da Lei 8666/93, por não existir justificativa de preços, com mínimas pesquisas de mercado

ou qualquer fundamento para escolha dos fornecedores TERRAPLENA LTDA e ENGETERRA CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA, nas **dispensas de licitações nº 2017/402047 e nº 2017/480308**, onde nem mesmo restou demonstrada a situação emergencial. Senão vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. **O processo de dispensa**, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

**I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;**

**II - razão da escolha do fornecedor ou executante;**

**III - justificativa do preço.**

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Claro está, portanto, que estas contratações diretas foram, no mínimo, uma forma de atender negociatas imorais, já que foram feitas fora das exceções legais e envolvendo vultuosos valores, de modo que os Requeridos, talvez, acreditassem na falta de fiscalização dos órgãos competentes ou na impunidade, que alimenta esse tipo de conduta, em todas as esferas públicas.

Neste contexto, as contratações diretas, que foram minuciosamente descritas e analisadas nesta exordial, configuram-se em atos de improbidade, pela violação de princípios administrativos, nos termos do art. 11, inc. I, da Lei 8.429/92, conforme a seguir transcrito:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência”

Dentre os princípios violados pelos Requeridos, podemos citar os princípios da **LEGALIDADE**, da **MORALIDADE**, da **ISONOMIA/IMPESSOALIDADE** e da **EFICIÊNCIA**.

Violado está o princípio da **legalidade**, na medida que os Requeridos deixaram de realizar ou contribuíram decisivamente para não realização de procedimento licitatório, quando era sua obrigação atuar de forma diversa (feriu-se, também, o princípio da OBRIGATORIEDADE DA LICITAÇÃO, previsto no Artigo 37, inciso XXI da Constituição da República).

Igualmente, ferida a **legalidade**, quando os Requeridos **Kleber Ferreira de Menezes**, com a participação direta de seu comparsa **Paulo Mariano Soares de Oliveira** “montaram” procedimentos de dispensa fora das hipóteses legais e com inobservância dos art. 6º, 7º e 26, § único, I, II, III, dentre outros, descritos na Lei de Licitações.

A **moralidade** administrativa, por sua vez, também foi transgredida de forma abrupta pelos Requeridos **Kleber Ferreira de Menezes** e **Paulo Mariano Soares de Oliveira**, enquanto gestor e diretor de transportes da SETRAN, pois a eles cabia, além de cumprir a letra da Lei, atender ao espírito de conduta ética que deve nortear seu comportamento funcional. No entanto, de forma contrária à boa-fé atuaram no sentido de permitir contratos diretos, com empresas “parceiras”, TERRAPLENA LTDA e ENGETERRA CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA, com ajuste prévio e conluio claro, ferindo o postulado básico da necessidade de buscar sempre o bem comum.

A ofensa ao princípio da **isonomia/impessoalidade** não oferece dúvidas. Ao agirem no sentido de inviabilizarem à realização de um processo licitatório, para, ao final, efetuarem contratações diretas e até sem contrato formal, os Requeridos **Kleber Ferreira de Menezes** e **Paulo Mariano Soares de Oliveira** deixaram de dar reais oportunidades a todos os administrados que poderiam ter interesse em prestar os serviços, notadamente por envolverem vultuosas quantias. De fato, isto é tratar de forma desigual quem se encontra em uma mesma situação!. Se as licitações tivessem ocorrido da forma que manda a lei, a todos seria dada a oportunidade de participar dos certames e celebrar os

contratos respectivos com a SETRAN. Todavia, assim não foi feito e, conseqüentemente, não foi possível serem realizados os contratos, que decorressem das propostas que melhor atendessem aos interesses públicos.

Ora, quando se realiza uma licitação afastam-se arbitrariedades na seleção do contratante, pois se emprega tratamento igualitário às situações uniformes. É objetivo da licitação assegurar a observância ao princípio da isonomia e, como nos casos que aqui delineados não houve a licitação obrigatória, prejudicado está tal princípio.

Não restou também cumprido o princípio constitucional que exige **eficiência** do administrador em suas ações. O núcleo do princípio da eficiência se resume na produtividade com **economicidade**. É evitar o desperdício do dinheiro público, o que, não se coaduna com a conduta de realizar contratações, sem procedimento licitatório, o qual permitiria ampla concorrência entre os interessados e, por óbvio, a obtenção de melhores propostas.

Não restam dúvidas, portanto, que os atos dos Requeridos violaram diversos princípios administrativos, o que por si só, já permite com que sejam caracterizados como improbidades administrativas, conforme se manifesta a mais abalizada jurisprudência sobre o tema:

“APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATO VERBAL – URGÊNCIA – **DISPENSA DE LICITAÇÃO – NÃO COMPROVAÇÃO – ATO DE IMPROBIDADE CONFIGURADO – EXPRESSA PREVISÃO LEGAL – ART. 10, VIII, LEI N. 8.429/92 – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ISONOMIA – LIVRE CONCORRÊNCIA – LEGALIDADE – EFICIÊNCIA – MORALIDADE – ART. 11, LEI N. 8. 429/92 – ATO DE IMPROBIDADE CONFIGURADO – RECURSO IMPROVIDO** Configura ato de improbidade a realização de contrato verbal, sem obediência às regras de licitação. **Os atos de improbidade administrativa descritos no artigo 11, da Lei nº 8429/92, dependem da presença do dolo genérico, mas dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente.** (TJ-MS - APL: 08014494620118120007 MS 0801449-46.2011.8.12.0007, Relator: Des. Marcelo Câmara Rasslan, Data de Julgamento: 01/12/2015, 1ª Câmara Cível, Data de Publicação: **02/12/2015**)

“Ementa: AÇÃO CIVIL PÚBLICA Improbidade administrativa – Prefeito Municipal - Lei 8.429/92 - Aplicabilidade: - O prefeito

municipal responde por atos de improbidade na forma da Lei 8429/92 – AÇÃO CIVIL PÚBLICA - Improbidade administrativa - Dispensa de licitação - Lesão ao erário - Legalidade - Moralidade - Impessoalidade - Possibilidade: - Houve dano material ao erário, no caso presente, a justificar a condenação com fundamento no art. 10. VIII. da Lei de Improbidade - Mesmo quando ausente lesão ao erário na dispensa de licitação, **ficando provada a ofensa aos princípios da legalidade, da moralidade e da impessoalidade, a condenação se justifica com fundamento no art. 11 da mesma lei**" grifei (TJ SP. Processo Apelação Com Revisão 6595315200. Relatora: Teresa Ramos Marques. 10ª Câmara de Direito Público. Julgamento: 10/08/2009).

Por sua vez, a má-fé dos Requeridos e o seu dolo de proceder com violação de princípios, já foram delineados minuciosamente nos tópicos anteriores, notadamente quando se observa as provas de "montagem" apontadas nos procedimentos, o conluio entre os envolvidos, quantidade de dispensas ilegais realizadas e, ao final, a prestação de serviços sem contrato, em benefício das empresas TERRAPLENA LTDA e ENGETERRA CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA, as quais, portanto, **estão totalmente envolvidas nas improbidades aqui tratadas.**

### **II.2.2.) – IMPROBIDADE PELA EXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO.**

Estabelece o Artigo 10, inciso VIII da Lei nº 8.429/92:

"Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

[...]

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, **ou dispensá-los indevidamente;**" (grifei).

Assim, na hipótese do agente frustrar a licitude de um processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente, tal como no caso em lume, será possível

a aplicação das sanções decorrentes da prática do ato ímprobo, ainda que não pudesse ser feita a exata quantificação da lesão ao erário.

De fato, o Superior Tribunal de Justiça entende, atualmente, que há dano ao erário pela ausência do devido processo licitatório, **na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta.** Senão vejamos:

**STJ:** PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. FRAUDE À LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO DO ART.5º DA LEI 8.429/92. NÃO OCORRÊNCIA. ALEGADA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO CONTRATADO. PERÍCIA. AUSÊNCIA DE CONSTATAÇÃO. DANO IN RE IPSA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. POSSIBILIDADE. **1. No que tange à possibilidade de imposição de ressarcimento ao erário, nos casos em que o dano decorrer da contratação irregular proveniente de fraude a processo licitatório, como ocorreu na hipótese, a jurisprudência desta Corte de Justiça tem evoluído no sentido de considerar que o dano, em tais circunstâncias, é in re ipsa, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta. Precedentes: REsp 1.280.321/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 9/3/2012. AgRg nos EDcl no AREsp 419.769/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/10/2016, DJe 25/10/2016. REsp 1.376.524/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 2/9/2014, DJe 9/9/2014.**

2. O entendimento externado pelo Tribunal de origem alinha-se ao que vem sendo perfilhado nesta Corte de Justiça sobre o tema.

3. Mesmo que assim não fosse, verifica-se dos autos que, em cumprimento à diligência requerida, a perícia apontou irregularidade na prestação de serviço de contabilidade, que foi executado de forma indireta pelo Sr. Hélio Rubens Tavares Martinez, e não pela empresa licitante. Ademais, apesar de o serviço ter sido iniciado e entregue no prazo contratual, não havia atestado de recebimento emitido pelo servidor responsável por conferir os serviços, conforme determina os arts. 62 e 63 da Lei Federal n. 4.320/1964, ficando, por isso, comprometida a regular liquidação. Constata-se, dessa forma, que a prestação do serviço não esteve imune a irregularidades.

4. Recurso especial a que se nega provimento. (REsp 728.341/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/03/2017, DJe 20/03/2017)

**STJ:** ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. **FRACIONAMENTO INDEVIDO DE LICITAÇÃO. FRUSTRAÇÃO DE COMPETITIVIDADE. DANO AO ERÁRIO**

**E PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE. OCORRÊNCIA.** MEMBRO DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO MUNICIPAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARA, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER MINISTERIAL, RESTABELECE A SENTENÇA DE PRIMEIRO GRAU, QUE RECONHECEU A PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO E A SITUAÇÃO IRREGULAR DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.

1. Pretende a União restabelecer a condenação de Paulo Eduardo Martins por ato de improbidade administrativa, com a consequente condenação de ressarcimento ao erário.

2. Em vez de realizar a licitação na modalidade Tomada de Preços, compatível com os valores do convênio, a Comissão Licitante do Município de São José da Laje fracionou o objeto da licitação, de modo a tornar possível a adoção da modalidade convite, em dois procedimentos apartados - convite nº 016/2002, para aquisição do veículo tipo Van, e o convite nº 17/2002, para aquisição dos equipamentos odontológicos para a ambulância, permitindo, assim, a escolha das empresas participantes dos certames. Após realização de auditoria, constataram-se diversas irregularidades no procedimento licitatório.

3. Da análise dos autos, observam-se presentes elementos concretos aptos a infirmar as conclusões adotadas no acórdão recorrido, através de simples valoração da prova produzida nos autos, o que afasta a incidência da Súmula 7/STJ.

4. Os autos reforçam a irregularidade apontada. Isso porque, quando levado em consideração o fato de que a empresa DIVEPEL - Distribuidora de Veículos e peças Ltda. participou de ambos os procedimentos licitatórios (convite 016/2002 e convite 017/2002), sendo convidada pela comissão licitante, evidencia-se a possibilidade de procedimento licitatório único, a fim de garantir o melhor preço. A situação denota não só a existência de empresa que forneça ambos os objetos, como também o expresso conhecimento do fato por parte da Comissão Licitante.

**5. Tudo isso leva à conclusão inafastável da ocorrência de ato ímprobo, uma vez que a Comissão Licitante, a fim de frustrar a competitividade da licitação e os princípios que regem o tema, fracionou o procedimento, ensejando dano ao erário.**

**6. O STJ possui o entendimento de que, em casos como o ora analisado, o prejuízo ao erário, na espécie (fracionamento de objeto licitado, com ilegalidade do procedimento licitatório), que geraria a lesividade apta a ensejar a nulidade e o ressarcimento ao erário, é in re ipsa, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta. Precedente: REsp 1.280.321/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe de 9.3.2012.**

7. Recurso Especial provido para, em consonância com o parecer ministerial, restabelecer a sentença proferida em primeiro grau, que reconheceu a prática de ato ímprobo e a situação irregular do procedimento licitatório. (REsp 1622290/AL, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2016, DJe 19/12/2016)

Assim, por meio de simples interpretação gramatical, pode-se afirmar que toda ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres dos entes descritos no art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa, constituirá ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, conforme exposto, literalmente, no art. 10 da Lei n.º 8429/92.

A contratação direta, quando não caracterizada situação de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, gera lesão ao erário (dano in re ipsa), **na medida em que o Poder Público perde a oportunidade de contratar melhor proposta**<sup>16</sup>.

No caso em lide, foram comprovadas as indevidas dispensas de procedimento licitatório, conforme já delineado em tópicos anteriores, o que torna nulos os contratos daí decorrentes, impossibilitando que subsidiem pagamentos feitos para as empresas TERRAPLENA LTDA e ENGETERRA CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA, por serviços supostamente prestados. Não se trata, aqui de enriquecimento da administração pública, pois ao remunerar serviços ilegalmente realizados, o SETRAN prejudicou os cofres públicos, considerando que não contratou com aquele que daria a melhor proposta.

É esclarecedora a lição de Sérgio Ferraz e Lúcia Figueiredo, a seguir transcrita:

**“quem gastar em desacordo com a Lei, há de fazê-lo por sua conta, risco e perigo. Pois, impugnada a despesa, a quantia gasta irregularmente terá de retornar ao erário público. Não caberá a invocação, assaz de vezes realizada, de enriquecimento da Administração. Ter-se-ia, consoante essa linha de argumentação, beneficiado com a obra, serviço e fornecimento, e, ainda mais, com**

---

<sup>16</sup> Superior Tribunal de Justiça. Jurisprudência em Teses nº 97

**o recolhimento dos responsável ou responsáveis pela despesa considerada ilegal".<sup>17</sup>**

Releva frisar, também, que para incidência do art. 10, da Lei de improbidade, nem mesmo se debate sobre o elemento subjetivo da conduta dos agentes envolvidos, ou seja, se agiram por negligência ou intencionalmente, com base em interesse escuso.

Assim, não se admite que aqueles que ocupantes de cargos e funções públicas não assumam suas responsabilidades, face omissões, negligência ou desídia, que causem danos ao erário. Assim entende o Superior Tribunal de Justiça:

**Diante das Leis de Improbidade e de Responsabilidade Fiscal, inexistente espaço para o administrador "desorganizado" e "despreparado", não se podendo conceber que um Prefeito assumira a administração de um Município sem a observância das mais comensuradas regras de direito público. Ainda que se cogite não tenha o réu agido com má-fé, os fatos abstraídos configuram-se atos de improbidade e não meras irregularidades, por inobservância do princípio da legalidade.<sup>18</sup>**

*Ad argumentandum tantum*, no mínimo, houve aqui, clara culpa dos envolvidos nos danos ao erário decorrentes das contratações nulas das prestadoras de serviços beneficiárias, por vultuosas quantias, pois é certo que o gestor **Kleber Ferreira de Menezes**, com o claro auxílio e convivência de **Paulo Mariano Soares de Oliveira**, ora Requeridos, foram negligentes e desidiosos em não adotarem quaisquer medidas para realizarem procedimentos licitatórios no tempo oportuno, ao invés de serem omissos e forçarem situação de aparente emergência, bem como autorizando a realização de serviços, se nem mesmo a realização de contrato formal.

Com efeito, conforme já exaustivamente descrito nas análises feitas em tópicos anteriores, sobre as dispensas licitatórias **nº 2017/402047 e nº 2017/480308** e contratações daí decorrentes, celebradas com as empresas TERRAPLENA LTDA e ENGETERRA CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA, o que se

---

<sup>17</sup> Citado na Apelação Cível n. 570605 5/2-00, Comarca de Itaporanga, julgada no dia 28 de abril de 2008, relator Desembargador Pires de Araújo.

<sup>18</sup> REsp 708170/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/12/2005, DJ 19/12

observou é que cada um dos Requeridos atuou decisivamente e diretamente para concretização de tais ilegalidades, seja autorizando expressamente com que fossem cometidas, ou forjando documentos e “montando” procedimentos, inclusive em falsas justificativas, de modo que houvesse o beneficiamento indevido de empresa privada, com o recebimento de vultuosas quantias.

Desta feita, sob qualquer prisma que se olhe, não restam dúvidas de que os Requeridos devem responder, judicialmente, com base nos fatos e provas colhidas e aqui historiadas, havendo, inclusive, elementos de convicção, já delineados, de que agiam com dolo e má-fé durante as ilegalidades, porém, no mínimo, com clara culpa, decorrente de suas absurdas negligências.

Posto isto, caracterizada está a incidência da lei de improbidade também nessa situação, diante do efetivo prejuízo ao erário, decorrente das dispensas indevidas de licitação e contratação sem instrumento formal, todas oriundas de atos e omissões dos Requeridos, sendo que esse montante do prejuízo foi de **R\$ 18.389.597,78 (dezoito milhões, trezentos e oitenta e nove mil, quinhentos e noventa e sete reais e setenta e oito centavos)**, correspondente aos valores pagos pela SETRAN em razão dos ilegais *contratos emergenciais* nº 001/2017 e nº 002/2017.

### **III – DO PEDIDO LIMINARES DE INDISPONIBILIDADE DE BENS**

A medida liminar de Indisponibilidade de bens está em consonância com o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e veio regulada expressamente pela Lei 8.429/92, *in verbis*:

Artigo 7º. Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

(...)

Artigo 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do

sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

Os fundados indícios de responsabilidade do ato de improbidade administrativa, representativos do *fumus boni iuris* da medida, encontram-se devidamente comprovados no caso em lume, por meio dos documentos acostados aos autos.

Quanto ao *periculum in mora*, a melhor doutrina entende seja ele presumido, tratando-se de responsabilização por atos de improbidade. Nessa linha, impende destacar o magistério do eminente Wallace Paiva Martins Júnior, *in verbis*:

A indisponibilidade de bens exige os pressupostos gerais da medida de cautela (*fumus boni juris epericulum in mora*), **considerando que o *periculum in mora* é presumido porque o § 4º do artigo 37 da Constituição Federal, ao determinar de modo expresso que 'os atos de improbidade administrativa importarão... a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário...' (sublinha-se), e sendo a primeira figura nitidamente acautelatória – diversamente da segunda -, evidentemente manda presumir, em relação a ela, o requisito do '*periculum in mora*'. O dispositivo constitucional demonstra claramente a imprescindibilidade da providência quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público.** Daí a razão do artigo 7º da Lei nº 8.429/92 não esclarecer quais os requisitos exigíveis para a sua concessão, diferentemente de outras medidas acautelatórias.

Realmente, a indisponibilidade de bens dos Requeridos, em quantos forem necessários ao ressarcimento integral do dano, no valor total de **R\$ 18.389.597,78 (dezoito milhões, trezentos e oitenta e nove mil, quinhentos e noventa e sete reais e setenta e oito centavos)**, até o julgamento definitivo do mérito da causa, nos termos admitidos pelo art. 18, da Lei Federal 8.429/92, é medida imprescindível para evitar que haja ocultação de patrimônio após iniciada essa demanda, ou até a produção de insolvência, para se furtar à responsabilidade, o que sois ocorrer, impedindo que, ao final, o patrimônio público seja recomposto.

Para execução da medida, requer, em consequência, a expedição de ofícios à Secretaria da Receita Federal, ao Banco Central do Brasil, à Junta

Comercial do Pará, ao DETRAN-Pa e ao Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Belém, com o fim de bloquear os valores ou bens patrimoniais que correspondam ao montante do dano ao erário.

#### **IV- DOS PEDIDO FINAIS**

Face ao exposto, vem requerer se digne Vossa Excelência a:

**1 – Deferir, *inaudita altera pars*, o pedido liminar** apresentado em epígrafe, em todos os seus termos, de modo a ser efetivada a **indisponibilidade dos bens dos Requeridos: KLEBER FERREIRA DE MENEZES e PAULO MARIANO SOARES DE OLIVEIRA, bem como das Empresas TERRAPLENA LTDA e ENGETERRA CONSTRUÇÕES E TERRAPLANAGEM LTDA**, em quantidade e valor suficientes para garantir o ressarcimento integral do dano causado aos cofres públicos, aqui quantificado em **R\$ 18.389.597,78 (dezoito milhões, trezentos e oitenta e nove mil, quinhentos e noventa e sete reais e setenta e oito centavos)**;

**2 –** Julgar procedente a presente ação civil pública, com a imposição **cumulativa** de **todas** as sanções previstas para o art. 10, VIII e 11, II, delineadas no art. 12, inciso II e III, da Lei Federal 8.429/92, ante a ocorrência de agressões aos princípios constitucionais e dano ao erário, causados pelas condutas dos Requeridos, especialmente:

**2.1 –** Condenar **KLEBER FERREIRA DE MENEZES e PAULO MARIANO SOARES DE OLIVEIRA** a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de 05 (cinco) a 08 (oito) anos e ao pagamento de multa civil, de até 02 (duas) vezes o valor do dano;

**2.2 –** Condenar **KLEBER FERREIRA DE MENEZES e PAULO MARIANO SOARES DE OLIVEIRA, bem como as Empresas TERRAPLENA LTDA e ENGETERRA CONSTRUÇÕES E**

**TERRAPLANAGEM LTDA**, ao ressarcimento integral do dano, cujo montante correspondente a **R\$ 18.389.597,78 (dezoito milhões, trezentos e oitenta e nove mil, quinhentos e noventa e sete reais e setenta e oito centavos)**, quantia essa, que deverá ser atualizada monetariamente pelos índices oficiais e acrescida dos juros legais, desde o dia em que foi indevidamente gasta;

- 3** – A citação dos Requeridos para, querendo, contestarem a presente ação, dentro do prazo legal, sob pena de revelia;
- 4** – A intimação pessoal do Ministério Público de todos os atos e termos processuais, nos termos do art. 270, § único, do novo Código de Processo Civil;
- 5** – A produção de todas as provas em direito admitidas, a serem requeridas oportunamente.

Dá-se a causa o valor de **R\$ 18.389.597,78 (dezoito milhões, trezentos e oitenta e nove mil, quinhentos e noventa e sete reais e setenta e oito centavos)**;

São os termos em que pede deferimento.

Belém, 13 de abril de 2018.

**DANIEL HENRIQUE QUEIROZ DE AZEVEDO**

**1º Promotor de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Moralidade Administrativa**

**DOCUMENTOS EM ANEXO:**

- 1) Procedimento Preparatório nº 000049-151/2018, contendo 321 fls. numeradas e rubricadas.