



Tribunal de Contas do Estado do Pará

1 – Da Representação nº. 2018/51730-8:

Desta forma, inicia-se pela Representação nº. 2018/51730-8 que versa das dispensas nº. 01 e 02, ambas de 2017, que tinham como objeto a restauração asfáltica da PA-150 nos subtrechos **Jacundá** (Km 333) - Nova Ipixuna (Km 365,5), totalizando 32,5 Km; e Nova Ipixuna (Km 365,5) - **Morada Nova** (Km 398), perfazendo, de igual forma, um total de 32,5 Km.

A dispensa nº. 01/2017 originou o contrato nº. 001/2017 no valor 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), tendo como contratada a pessoa jurídica Terraplana Ltda.

Por sua vez, a dispensa nº. 02/2017 originou o contrato nº. 002/2017, de igual valor do anterior (R\$9.194.798,89), tendo sido firmado com a empresa Engeterra e Construções Ltda.

1.1 – Da emergência fabricada:

As narradas contratações diretas foram calcadas no disposto no art. 24, IV, da Lei nº. 8.666/1993⁷, hipótese normativa que versa de situações emergenciais. O Ministério Público de Contas, ora representante, asseverou que as emergências foram fabricadas e que o gestor da Setran foi desidioso, já possuindo conhecimento há razoável lapso de tempo do estado de deterioração dos respectivos trechos da rodovia.

Compulsando os elementos juntados aos autos, as tratadas dispensas de licitação (nº 01 e 02 de 2017) decorreram do advento de avarias da pavimentação asfáltica após a execução do contrato nº. 38/2013, que tinha como objeto a realização de recuperação da rodovia PA – 150, celebrado pela Setran e a empresa CFA Construções, Terraplanagem e Pavimentação Ltda., tendo esta sub-rogado parte da obra à empresa Ameta Engenharia Ltda.

Nesta toada, é perceptível, na forma apontada pelo *Parquet* de Contas e ratificada pelo setor técnico, que a situação ocasionadora das contratações diretas já era conhecida pela respectiva Secretaria de Estado, ao menos, desde 12/02/2016, data da remessa do Ofício nº. 08/2016, oriundo da 1ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Marabá, em que fora informado o estado de deterioração da malha viária na região.

Logo, a despeito de reconhecer-se a importância da PA – 150, tanto para a circulação de pessoas quanto de cargas, não deve passar à margem que a situação supostamente emergencial já era conhecida pela Administração Pública há considerável lapso temporal, como demonstrado inicialmente nos autos, situação que permitiria a realização do regular processo licitatório, sendo esta, ressalte-se, a regra para a realização de obras, serviços e aquisição de equipamentos pelos entes públicos, brindando-se valores caros à Constituição e à própria norma geral de licitações e contratos, Lei nº. 8.666/1993.

Portanto, a situação emergencial resta desnaturada quando a Administração

⁷Lei nº. 8.666/1993: 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 de 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;



Tribunal de Contas do Estado do Pará

a conhece, porém permanece inerte, permitindo o transcurso de significativo período de tempo, o que, como bem apontou o representante, caracteriza a chamada *emergência fabricada*, sendo esta decorrente de desídia administrativa, distanciando-se de uma *emergência real*. A respeito da diferença entre os conceitos de emergência real e fabricada, interessantes as colocações de Santos (2018, fls. 12/13)⁸:

Com efeito, a emergência ou calamidade pública que pode ensejar a contratação direta, na linha do que se está aduzindo aqui, é aquela verificada sem nenhuma contribuição (mormente por omissão) do administrador público, também chamada de emergência real, em contraposição à emergência ficta ou fabricada, esta entendida como a decorrente da falta de planejamento administrativo ou, mais propriamente, da omissão do administrador público. A aludida diferenciação encontra ampla ressonância doutrinária, como se pode notar na advertência de Diogenes Gasparini, para quem a emergência real é exatamente aquela que “não decorreu de qualquer comportamento, comissivo ou omissivo, da Administração Pública”.

De igual forma, é interessante trazer excerto do voto do Relator, o Ministro Vital do Rêgo do Tribunal de Contas da União- TCU, nos autos do RA 00088220160⁹, julgado pelo Plenário daquela Casa em 10/12/2019, em que trata o seguinte:

35. Não procedem tais colocações. Com relação ao Contrato 6/2013, percebe-se que, embora fosse emergencial e com prazo original de 180 dias, o gestor só deu início à licitação para substituí-lo 3, 5 meses após sua assinatura, circunstância que impediu o término tempestivo do certame e forçou a prorrogação.

36. Portanto, conquanto estivesse configurada uma situação de inevitável prorrogação excepcional (ou de nova contratação emergencial), sob pena de se comprometer a continuidade do funcionamento do serviço público, não há como excluir a culpa do gestor pela desídia.

37. De modo semelhante, quanto aos sucessivos Contratos Emergenciais 17/2010 e 7/2011, o então prefeito da UFRA também deu causa ao descumprimento da lei, pois, não obstante o primeiro tivesse vigência de 180 dias, apenas pediu a abertura do procedimento licitatório três meses depois, quando já não haveria tempo suficiente para uma contratação licitada. Como assinalado pela própria procuradoria junto à Universidade, a dispensa de licitação para o Contrato 7/2011 tratou-se de uma “*emergência fabricada*”.

⁸ SANTOS. D' Alembert Arrhenius Alves dos. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 17, n. 193, p. 9--17, jan. 2018

⁹TCU. **Ementa:** AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA (FOC). IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO, PRORROGAÇÃO CONTRATUAL, ATESTO E PAGAMENTO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS. DISPENSAS DE LICITAÇÃO POR SITUAÇÕES EMERGENCIAIS PROVOCADAS POR DESÍDIA ADMINISTRATIVA. CONTRATO EMERGENCIAL PRORROGADO ILEGALMENTE. PAGAMENTOS POR SERVIÇOS NÃO COMPROVADAMENTE PRESTADOS. MULTAS. DETERMINAÇÃO PARA ABERTURA DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PEDIDOS DE REEXAME. AFASTAMENTO DA RESPONSABILIDADE DE UM GESTOR. PROVIMENTO DO RECURSO. EXCLUSÃO DA MULTA. NÃO PROVIMENTO DOS DEMAIS RECURSOS. REDUÇÃO, DE OFÍCIO, DA MULTA DE OUTRO GESTOR, QUE TERÁ PARTE DA RESPONSABILIDADE APURADA NA TCE. (TCU - RA: 00088220160, Relator: VITAL DO RÊGO, Data de Julgamento: 10/12/2019, Plenário).



Tribunal de Contas do Estado do Pará

Reforçando esta percepção, a Corte de Contas da União, nos autos do processo TC 02264820062¹⁰, de relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, julgado pela Segunda Câmara em 27/08/2019, acentuou a demora de mais de seis meses entre duas contratações emergenciais, situação que permitiria a realização do procedimento licitatório.

Logo, a morosidade na instauração do regular certame licitatório denota falta de planejamento do Órgão Público, situação indesejada, ainda mais quando o Texto Constitucional preconiza uma Administração Pública eficiente. Na situação dos autos, ainda em uma cognição não exauriente, a demora administrativa acabou por conduzir a necessidade de realizar contratação direta arrimada em situação emergencial, quando, em verdade, haveria tempo hábil para licitar, caminho desejado pelo sistema jurídico administrativo.

Tal medida subverte a lógica condutora das contratações públicas e que se encontra insculpida no art. 37, XXI da Constituição Federal¹¹. O agir do gestor acabou por alargar a exceção (contratação direta) em detrimento da regra (contratação precedida de licitação). Apesar de conhecer-se das possibilidades que autorizam a contratação direta pela Administração Pública, estas devem ser apreciadas de forma restritiva, sob pena de aniquilar-se a melhor hermenêutica jurídica.

Logo, a possibilidade de contratação arrimada no inciso IV do art. 24 da Lei nº. 8.666/1993 é aquela caracterizada por situação emergencial ou de calamidade pública que deve ser atendida de forma célere (urgência), sob pena de ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente com o necessário para atender à narrada situação, não podendo ultrapassar o prazo máximo de 180 dias.

Colocando-se de outra forma, é aquela que não pode aguardar o regular processo licitatório, sob pena de ocasionar prejuízo inaceitável ao interesse público, não sendo, *a priori*, a desídia administrativa, a falta de planejamento ou a má gestão de recursos públicos hipóteses autorizadoras de tal modelo de contratação.

Todavia, não se deve desconhecer que mesmo em situações como a vislumbrada (emergência fabricada), ocasionadas por fatores endógenos à Administração, a contratação direta pode ocorrer como forma de obstar a violação ao

¹⁰TCU, **Ementa:** TOMADA DE CONTAS AGREGADA DA SECRETARIA EXECUTIVA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, RELATIVA AO EXERCÍCIO DE 2005. IRREGULAR CELEBRAÇÃO DE CONTRATO EMERGENCIAL EM SUBSTITUIÇÃO A OUTRO. DEMORA DE QUASE SEIS MESES APÓS A PRIMEIRA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL PARA DAR INÍCIO AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. CONTAS IRREGULARES DE UM RESPONSÁVEL, COM APLICAÇÃO DE MULTA. CONTAS REGULARES COM RESSALVA DE OUTROS E REGULARES, COM QUITAÇÃO PLENA, DOS DEMAIS EX-GESTORES. RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO PELO AGENTE APENADO COM MULTA. CONHECIMENTO DO APELO. OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO TCU NESTES AUTOS RELATIVAMENTE AO RECORRENTE. PROVIMENTO PARCIAL. MANUTENÇÃO DO MÉRITO DAS CONTAS PELA IRREGULARIDADE. (TCU - TC: 02264820062, Relator: AROLDO CEDRAZ, Data de Julgamento: 27/08/2019, Segunda Câmara).

¹¹CF: 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: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.



Tribunal de Contas do Estado do Pará

interesse público primário, sob pena de infringir-se um dos pilares do regime jurídico administrativo, qual seja: a supremacia do interesse público. O que, por certo, não obsta a eventual responsabilização do gestor público gerador da narrada situação¹².

Neste ponto, é pertinente ressaltar o que o representante bem tratou: a realização de contratação direta consubstanciada pelas dispensas nº. 01/2017 e 02/2017 não afasta o dever de a Administração Pública buscar a responsabilização pelo serviço anteriormente executado e que não apresentou o padrão de qualidade minimamente esperado, seja pela via administrativa ou judicial. Não se está diante de situações mutuamente excludentes.

1.2 – Do possível direcionamento das contratações:

Mesmo nas hipóteses de contratação direta, ainda que naquelas embasadas em situação emergencial ou calamitosa, não é possível compreendê-las como sinônimo de contratação informal, havendo que seguir o regramento disposto no art. 26 da Lei nº. 8.666/1993¹³. Dito de outra forma, mesmo quando o Poder Público contrata sem licitar, tal atuação não dá guarida para o desrespeito procedimental necessário a efetiva realização da contratação.

De mais a mais, quando da análise das propostas apresentadas pelas empresas contratadas (Engeterra e Terraplana), o representante ressaltou elementos relevantes e que apontam para a possível existência de conluio, quais sejam: a identidade de valores das planilhas de custos das propostas (fls. 64 e 66, processo nº. 2018/51730-8, Vol. I), além da idêntica diagramação, constando no cabeçalho das planilhas de custos os símbolos do Governo do Estado e da Setran, conduzindo à ideia de que as pessoas jurídicas obtiveram o orçamento da secretaria previamente, fazendo as propostas com os mesmos valores.

Tal situação é de extrema importância, pois a pesquisa prévia de preços, longe de constituir mera formalidade, consubstancia elemento fundamental para que a Administração Pública possa mensurar a adequação das futuras propostas, evitando-se assim a obtenção de preços acima dos valores de mercado ou valores inexequíveis, ambas ensejadoras de prejuízos ao interesse público. A pesquisa de preços deve ser analisada criticamente pela Administração, como, inclusive, já decidiu o TCU nos autos

¹²TCU EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA DE TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS. ACOMPANHAMENTO NO ESTADO DA PARAIBA. ACHADOS: CONTRATAÇÃO IRREGULAR POR DISPENSA DE LICITAÇÃO E RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME. CONSTITUIÇÃO DE PROCESSOS APARTADOS. ENCAMINHAMENTO DO ACÓRDÃO AOS CONCEDENTES E CONVENIENTES DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE. ARQUIVAMENTO DO PROCESSO. (TCU - RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO (RACOM): 02329820189, Relator: MARCOS BEMQUERER, Data de Julgamento: 29/05/2019, Plenário) 12. Nas situações da espécie, cabe a este Tribunal avaliar se a contratação emergencial decorre da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, o que pode implicar a responsabilização do gestor que lhe deu causa, em face de sua omissão quanto ao dever de agir a tempo, adotando as medidas cabíveis para a realização do regular procedimento licitatório (dentre outros, o Acórdão 1.122/2017 – Plenário, da relatoria do Min. Benjamin Zymler).

¹³Lei nº. 8.666/1993: 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. (Redação dada pela Lei nº. 11.107, de 2005). 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; (Redação dada pela Lei nº. 13.500, de 2017); 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. (Incluído pela Lei nº. 9.648, de 1998).



Tribunal de Contas do Estado do Pará

do processo nº. 01975820054, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro¹⁴.

O representante ressaltou que na situação sob análise sequer houve pesquisa de preços efetiva, trazendo à baila que no âmbito federal o orçamento de referência é elaborado com base no Decreto nº. 7.983/2013¹⁵, em que os custos globais de obras ou serviços de engenharia devem observar os custos unitários de referência do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi ou, nos casos envolvendo infraestrutura de Transporte, o Sistema de Custos Referenciais de Obras – Sicro.

A despeito de não haver uma obrigatoriedade pelos demais entes federativos de seguir a dicção do ato regulamentar acima exposto, pois direcionado ao âmbito federal, de igual forma também não é aceitável que a Administração Pública não obtenha orçamento de referência lastreado em parâmetros sólidos e que efetivamente se adequem às práticas de mercado, ainda mais quando se observa a importância de tal medida para todo o futuro processo de contratação.

A própria controladoria de obras, quando tratou do sistema utilizado pela Setran, o Apollo, ressaltou que, pela análise de outros processos, a secretaria modifica coeficientes conforme a conveniência, sem uma explicação técnica viável, normalmente encarecendo os custos unitários

Portanto, na situação concreta, pelo menos neste momento inicial, ainda despido do contraditório e da ampla defesa, parece ter sido insuficiente a pesquisa de preços, sendo esta lastreada apenas na cotação de empresas, e que, como tratado pelo representante, ainda carregam fortes indícios de conluio e possível captura do setor responsável pelas contratações públicas no âmbito da secretaria, fatores que corroboram com o sobrepreço aferido pelo setor técnico desta Corte de Contas.

A respeito da temática, transcreve-se excerto dos autos do RP nº. 02540720171, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, julgado pelo Plenário do TCU em 04/03/2020:

O que se esperava dos gestores é que houvessem juntado aos autos do pregão documentos que comprovassem a tentativa real de obter outras fontes de preços, além das propostas de potenciais fornecedores, ou que, no mínimo, tivessem demonstrado, de outra maneira, que os preços obtidos por meio dessas propostas correspondiam à prática de mercado, especialmente considerando que eles foram questionados especificamente quanto a esse aspecto.

1.3 – Do aprimoramento da transparência ativa:

Além do mais, o representante, ressaltou a necessidade de aprimorar a transparência ativa do sítio eletrônico da respectiva secretaria, tendo em vista a ausência de informações no que toca às contratações diretas.

¹⁴ TCU EMENTA: REPRESENTAÇÃO. CONCORRÊNCIA. PESQUISA DE PREÇOS DE MERCADO DESTITUÍDA DE ANÁLISE CRÍTICA. CONTRATAÇÃO A PREÇOS DESARRAZOADOS. PROCEDÊNCIA, EM PARTE. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. DETERMINAÇÕES. APENSAMENTO DO PROCESSO. Não é admissível que a pesquisa de preços de mercado feita pela entidade seja destituída de juízo crítico acerca da consistência dos valores levantados, máxime quando observados indícios de preços destoantes dos praticados no mercado.



Tribunal de Contas do Estado do Pará

Por certo, a publicidade não constitui faculdade do gestor público, até mesmo porque este não está dispondo de coisa própria, mas sim de recursos pertencentes à coletividade. A publicidade, inclusive, encontra previsão constitucional no *caput* art. 37 da CF/1988.

Além da narrada previsão normativa acima exposta, o art. 5º, XXXIII da Carta Magna¹⁶, de igual forma, trata do direito ao acesso à informação. No âmbito infraconstitucional, a matéria é desenvolvida pela Lei nº. 12.257, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, sendo aplicável a todos os entes federativos, tudo como forma de estimular a transparência na Administração Pública.

Seguindo este norte, o Estado do Pará, por meio do Decreto nº 1.359/2015, quando regulamentou a transparência ativa¹⁷, trouxe a obrigatoriedade de divulgação pelos Órgãos e Entidades estaduais, independente de requerimento, em seus sítios na internet, de informações de interesse público, coletivo ou geral por eles produzidas, acumuladas ou custodiadas, dentre elas as dispensas de licitação, como se observa pela dicção do art. 9º, §5º, V¹⁸.

Tal medida visa dar publicidade ampla a respeito da gestão da coisa pública, situação que corrobora não só para a melhor atuação desta Corte de Contas, enquanto órgão de controle, mas – e talvez mais importante – para fortalecer a lógica de controle social, ou seja, conceder aos integrantes da sociedade condições de fiscalizar a atuação estatal, o que, por óbvio, passa primordialmente pelo acesso à informação. Não existe controle sem informação. Neste sentido, importantes as lições de Borges (2017, p. 75):

Depreende-se, de tal sorte, que as informações básicas do dia a dia da Administração devem ser por ela divulgadas ativamente, sem necessidade de demanda específica, permitindo-se, por conseguinte, o controle social. Afinal, a sociedade somente consegue controlar a atividade do Poder Público se tiver em suas mãos informações mínimas do que ocorre na seara administrativa, motivo pelo qual a transparência ativa é vital para que a noção de *accountability* passe da teoria para a realidade.

Logo, evidente a importância do narrado aparato normativo para a boa gestão coisa pública, situação que autoriza a atuação desta Corte de Contas no sentido de zelar pela sua correta aplicação.

¹⁶CF/1988: Art. 5º [...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (Regulamento) (Vide Lei nº. 12.527, de 2011)

¹⁷Transparência ativa pode ser definida nas palavras de Borges (2017, p. 74) da seguinte forma: “[...]pode ser entendida como aquela que impõe à Administração Pública o dever de divulgar espontaneamente (independentemente de solicitação) determinadas informações de interesse geral”. (Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 17, n. 199, p. 72-76, set. 2017)

¹⁸Decreto Estadual nº. 1.395/2015: Art. 9º É dever dos Órgãos e Entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na internet de informações de interesse público, coletivo ou geral por eles produzidas, acumuladas ou custodiadas, observado o disposto nos arts. 7º e 8º da Lei nº. 12.527, de 2011. (...) § 5º Deverão ser divulgadas, na seção específica de que trata o § 1º deste artigo, no mínimo, informações sobre: (...) V - licitações realizadas e em andamento, incluindo processos de dispensa, de inexigibilidade e de adesão a registro de preços, contendo, conforme o caso, as publicações no Diário Oficial do Estado, editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados, incluindo termos aditivos e apostilamentos, notas de empenho e ordens bancárias emitidas, termos de recebimento do bem ou serviço;



Tribunal de Contas do Estado do Pará

1.4 – Da má execução do serviço e da ausência de fiscalização efetiva:

Em sequência, deve-se ressaltar que diante do acervo probatório analisado, em sede de cognição não exauriente, restou evidenciada a má execução dos serviços contratados, como demonstrado pela Controladoria de Obras Públicas deste TCE.

Ademais, como bem apontou o MPC/PA, a Setran não remeteu à controladoria de obras o controle tecnológico e a avaliação dos parâmetros técnicos dos traços de CBUQ's de todos os contratos celebrados e que tinham como objeto a reconstrução da PA-150 desde 2012 (fls. 29, 2018/51114-1, Vol. 7).

Em relação ao controle tecnológico da massa asfáltica, a unidade técnica acentuou o seguinte:

Assim, quanto as ponderações realizadas e as evidências que foram possíveis de juntar aos autos, observar-se que os fortes traços de forjamento no controle tecnológico da massa asfáltica, os quais podem mascarar concretos betuminosos sem condições de resistência mecânica suficiente, podem ser considerados como um dos fatores que contribuíram para a ocorrência das trilhas de rodas no trecho, combinado com a aplicação de base tratada com cimento (semirrígida), o que aumenta a tensão de cisalhamento na massa asfáltica e exige, portanto um material de maior qualidade e um estudo mais preciso das distribuições de tensões no material termoplástico/viscoelástico (fls. 30, 2018/51114-1, Vol. 7).

Logo, diante da substancial análise e do que se encontra juntado aos autos, é perceptível que a secretaria não vem realizando o adequado controle de qualidade das obras de infraestrutura rodoviária, de forma a garantir a qualidade e durabilidade das mesmas, situação que resultou em sucessivas dispensas de licitações para a PA-150, consubstanciando um gasto desmedido de recursos públicos.

A secretaria, fazendo uso do escorreito poder de fiscalização inerente à Administração Pública, deve possuir mecanismos idôneos para aferir a veracidade dos laudos técnicos que lhe são apresentados, além de verificar a regular execução dos contratos administrativos, como disposto no art. 67, da Lei nº. 8.666/1993¹⁹, tudo como forma de garantir a adequada execução do objeto contratado e, em caso de incorreção, exigir do contratado, às suas expensas, a respectiva adequação (art. 69, da Lei nº. 8.666/1993²⁰).

Além do mais, a atividade de fiscalização a despeito de voltar-se a busca do adequado cumprimento do objeto pactuado, não tem o condão de isentar o particular contratado de qualquer tipo de responsabilidade, como evidenciado pelo artigo 73, §2º, da Lei 8.666/1993²¹.

¹⁹Lei nº. 8.666/1993: Art. 67. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição. §1º. O representante da Administração anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

²⁰Lei nº. 8.666/1993: Art. 69. O contratado é obrigado a reparar, corrigir, remover, reconstruir ou substituir, às suas expensas, no total ou em parte, o objeto do contrato em que se verificarem vícios, defeitos ou incorreções resultantes da execução ou de materiais empregados.

²¹Lei nº. 8.666/1993: Art. 73. Executado o contrato, o seu objeto será recebido: § 2º O recebimento provisório ou definitivo não exclui a responsabilidade civil pela solidez e segurança da obra ou do serviço, nem ético-profissional pela perfeita execução do contrato, dentro dos limites estabelecidos pela lei ou pelo contrato.



Tribunal de Contas do Estado do Pará

1.5 – Da conversão da presente Representação em Tomada de Contas Especial:

Em relação ao requerimento de conversão da presente Representação em Tomada de Contas Especial, este parece adequado quando se observa a dicção do art. 33 da Lei Orgânica deste TCE²², estando-se diante de potencial irregularidade que tem a aptidão de gerar dano de grande monta ao Erário, situação, de igual forma, albergada pelos artigos 120²³ e 153²⁴, ambos do Regimento Interno deste TCE/PA.

Ressalte-se, na mesma linha do representante (fl. 119-v, processo nº. 2018/51114-1, Vol. 7), que a ausência de contraditório prévio não constitui elemento impeditivo para a conversão da Representação em Tomada de Contas Especial, tendo em vista que a narrada conversão não implica qualquer tipo de condenação ou antecipação de culpa, mas apenas a utilização de instrumento de fiscalização mais adequado à situação concreta, permitindo-se a realização de controle mais eficiente. Frise-se, antes de eventualmente intervir na esfera jurídica do fiscalizado, ou de qualquer espécie de responsabilização, serão garantidos os direitos ao contraditório e à ampla defesa, elementos inerentes à própria concepção de processo.

No que toca ao pedido de reunião da Tomada de Contas Especial, resultante da conversão da Representação que tramita sob o nº. 2018/51730-8, ao processo de Tomada de Contas número 2017/52799-5, e que trata de obras anteriores na mesma PA-150, entende-se, de igual forma pertinente, ainda que por argumentação diversa da levantada.

Não se concebe como tecnicamente adequado cogitar da reunião das narradas relações processuais pela existência de conexão, tendo em vista esta, conexão, consistir em conceito mais afeto à lógica processual civil e que, em suma, trata de demandas que possuem a mesma causa de pedir ou pedido.

Logo, quando se levanta a necessidade de reunião dos processos lastreada no argumento de conexão, entra-se em seara muito mais afeta ao processualismo civil do que ao processo de contas, em que não se mostra fácil verificar a existência, por exemplo, dos elementos da demanda, essenciais para tratar daquele conceito.

Todavia, não deve passar à margem que a Tomada de Contas nº. 2017/52799-5 trata da mesma Rodovia (PA-150) onde se analisam as obras realizadas nestes autos, situação que, por certo, acaba por pedir uma apreciação conjunta de todo o arcabouço fático probatório a ser produzido, pois intrinsecamente ligados e ocasionadores de dispêndios consideráveis, sob pena de obter-se eventualmente decisões conflitantes.

²²LOTCE/PA: Art. 33. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará a conversão do processo de fiscalização em Tomada de Contas Especial, salvo a hipótese prevista no art. 68. Parágrafo único. O processo de Tomada de Contas Especial a que se refere este artigo tramitará em separado das respectivas contas anuais.

²³RITCE/PA: Art. 120. Configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outras irregularidades de que resulte dano ao erário estadual, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomadas de contas especial. Parágrafo único. A título de racionalização administrativa e economia processual, e com o objetivo de evitar que o custo da cobrança seja superior ao valor do ressarcimento, o Tribunal poderá, de imediato, determinar o arquivamento do processo, sem cancelamento do débito, a cujo pagamento continuará obrigado o devedor, para que possa ser dada quitação.

²⁴RITCE/PA: Art. 153. Os processos de fiscalização do Tribunal serão convertidos em tomada de contas especial pelo Relator, caso já esteja devidamente apurado o fato, quantificado o dano e identificado o responsável, recebendo numeração própria e tramitação em separado.



Tribunal de Contas do Estado do Pará

2 – Da Representação nº. 2018/51114-1:

Em relação à dispensa de licitação nº. 04/2017, o representante alegou inicialmente a indevida utilização de contratação direta calcada no art. 24, IV da Lei nº. 8.666/1993, tendo em vista o considerável transcurso de tempo entre a verificação da suposta situação emergencial (fl. 31, Vol. 01 do processo nº. 2018/51114-1) e a assinatura da ordem de serviço (fl. 117, Vol. 02 do processo nº. 2018/51114-1), qual seja, aproximadamente 05 (cinco) meses.

Este tipo de contratação direta já fora tratado exaustivamente em relação às dispensas nº. 01/2017 e nº. 02/2017, não havendo que se repetir todo o exposto em relação aos elementos caracterizadores da contratação emergencial.

Posto isto, entende-se pertinente o apontado pelo MPC/PA, tendo transcorrido considerável lapso temporal que permitiria a instauração de competição efetiva instrumentalizada pela respectiva licitação, situação adequada aos ditames da Lei nº. 8.666/1993 e que possibilitaria à Administração Pública a obtenção da proposta mais vantajosa e garantiria a todos os interessados a possibilidade de participar do certame, brindando-se a isonomia.

No que tange a existência de indícios de direcionamento da referida contratação, como apontado pelo representante, entende-se configurados. Quando da análise dos autos, é possível vislumbrar alguns elementos que consubstanciam indícios de direcionamento, como o despacho autorizador do processo de contratação direta (fl. 92 – Vol. 01 do Processo nº. 2018/51114-1) de 27/07/2017, que já trazia a empresa a ser contratada, além da exatidão entre o valor ofertado pela contratada e o orçado pela Setran (fl. 122-v).

De mais a mais, ressaltou o representante que a pesquisa de preços foi arrimada na consulta de apenas outros dois fornecedores (Riol Serviços de Construções LTDA e Construções Premoldados Líder EIRELI – ME) e que apresentaram identidade de formatação e redação das propostas, a despeito da diferença de valores (fls. 29/42 e 57/70 – vol. 02 do processo nº. 2018/51114-1). No mesmo sentido, a unidade técnica ressaltou que as propostas apresentadas pelas empresas Riol e Premolíder fazem alusão ao Ofício nº. 29/2017, porém tal ofício foi remetido a empresa Engebrayf, sinalizando a possível existência de conluio entre as pessoas jurídicas consultadas.

No que tange a possibilidade de superfaturamento, é pertinente ressaltar que o setor técnico, em manifestação minudente (fls. 02/52, processo nº. 2018/51114-1), asseverou que os valores cobrados pela empresa contratada estão de acordo com os praticados no mercado, o que, por certo, não afasta os demais pontos observados e que apontam para possibilidade de conluio.

3 – Dos pedidos cautelares:

Diante do momento processual que se encontra a presente demanda, em que apesar das robustas análises do setor técnico e do *Parquet* de Contas, não se pode fazer juízo definitivo, pois ausentes o contraditório e a ampla defesa, passa-se a analisar os pleitos cautelares requeridos pelo representante e seus requisitos constitutivos.

Primeiramente, como a situação concreta versa do pedido de medida cautelar, é importante ressaltar a competência dos Tribunais de Contas para expedir tais provimentos de urgência, objetivando impedir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões, desde que presentes os requisitos da fumaça do bom direito (*fumus boni*



Tribunal de Contas do Estado do Pará

iuris) e do perigo na demora (*periculum in mora*), cabendo a adoção dos procedimentos previstos nos artigos 88 e 89 da Lei Complementar Estadual nº. 81/2012.

De acordo com a Lei Orgânica (art. 88), este TCE pode expedir medidas cautelares nos casos de: (I) receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio; (II) risco de ineficácia da decisão de mérito; (III) inviabilização ou impossibilidade da reparação do dano.

Isto posto, diante dos elementos carreados aos autos em relação a ambas as representações elaboradas pelo *Parquet* de Contas, restaram verificados perfunctoriamente fortes indícios de vícios que apontam para a possibilidade de direcionamento das contratações diretas elaboradas, além de, na representação nº. 2018/51730-8, a possibilidade de superfaturamento, situação que acaba por satisfazer o requisito da fumaça do bom direito.

De igual forma, o *periculum in mora* se mostra real, tendo em vista que a demora poderá levar a Administração Estadual, em futuras contratações relacionadas à malha viária do Estado do Pará, a firmar contratos que se não adequadamente fiscalizados poderão gerar danos consideráveis ao interesse público primário, como, potencialmente, vem ocorrendo com a PA-150.

Diante do exposto, proponho a este Egrégio Plenário que:

1 – Defira, *inaudita altera parte*, medidas cautelares para:

1.1 Recomendar à Setran para que nos processos vindouros, a pesquisa de preços que antecede a contratação seja realizada criticamente e utilizando fontes diversificadas, fazendo uso, inclusive, de consultas de tabelas oficiais de custos como as constantes nos sistemas Sinapi e Sicro, justificando tecnicamente a eventual inviabilidade de fazê-lo;

2 – Determine que a Secretaria de Estado de Transportes – Setran:

2.1 Implemente melhorias na transparência ativa de seu sítio eletrônico, fazendo constar os dados referentes às contratações diretas realizadas, fomentando o controle social e fazendo valer a Lei de acesso à Informação e o Decreto Estadual nº. 1.395/2015;

3 – Converta o processo nº. 2018/51730-8 (distribuído por dependência ao processo nº. 2018/51114-1) em Tomada de Contas Especial, reunindo-se esta ao processo de Tomada de Contas Especial nº. 2017/52799-5, oportunizando-se todas as garantias processuais aos eventuais responsáveis;

4 – Proceda a juntada do processo relativo à Representação autuada sob o nº. 2018/51114-1 ao processo de Prestação de Contas da Setran, exercício 2017, tendo em vista que as potenciais irregularidades têm o condão de repercutir em atos de gestão, assegurando-se de igual forma todas as garantias processuais;

5 – Remeta cópia dos autos ao Ministério Público Estadual nos termos do art. 93 da LC nº. 81/2012.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, unanimemente, nos termos da proposta de decisão do Relator, com fundamento no art. 1º, inc. XVII, do RITCE/PA c/c art. 88, da Lei Complementar nº. 81, de 26 de abril de 2012:



Tribunal de Contas do Estado do Pará

1 – Deferir, *inaudita altera parte*, medidas cautelares recomendando à Setran para que nos processos vindouros, a pesquisa de preços que antecede a contratação seja realizada criticamente e utilizando fontes diversificadas, fazendo uso, inclusive, de consultas de tabelas oficiais de custos como as constantes nos sistemas Sinapi e Sicro, justificando tecnicamente a eventual inviabilidade de fazê-lo;

2 – Determinar à Secretaria de Estado de Transportes que implemente melhorias na transparência ativa de seu sítio eletrônico, fazendo constar os dados referentes às contratações diretas realizadas, fomentando o controle social e fazendo valer a Lei de acesso à Informação e o Decreto Estadual nº. 1.395/2015;

3 – Converter o processo nº. 2018/51730-8 (distribuído por dependência ao processo nº. 2018/51114-1) em Tomada de Contas Especial, reunindo-se esta ao processo de Tomada de Contas Especial nº. 2017/52799-5, oportunizando-se todas as garantias processuais aos eventuais responsáveis;

4 – Proceder a juntada do processo relativo à Representação autuada sob o nº. 2018/51114-1 ao processo de Prestação de Contas da Setran, exercício 2017, tendo em vista que as potenciais irregularidades têm o condão de repercutir em atos de gestão, assegurando-se de igual forma todas as garantias processuais;

5 – Remeter cópia dos autos ao Ministério Público Estadual nos termos do art. 93 da LC nº. 81/2012.

Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Pará, em Sessão Ordinária Virtual de 30 de março de 2022.

MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES
Presidente Formalizadora da Decisão

Presentes à sessão os Conselheiros: CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR
ODILON INÁCIO TEIXEIRA
FERNANDO DE CASTRO RIBEIRO

Procuradora do Ministério Público de Contas: Danielle Fátima Pereira da Costa
RC/0100455