



00313502420134013900

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

PROCESSO N. 31350-24.2013.4.01.3900  
CLASSE 7300: AÇÃO IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA  
REQUERENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
REQUERIDOS: SUELY COSTA LIMA DE MELO E OUTRO  
JUÍZA FEDERAL: HIND G. KAYATH

Tipo: A

**SENTENÇA**

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra SUELY COSTA LIMA DE MELO e DUCIOMAR GOMES DA COSTA, objetivando a condenação dos requeridos nas penas do art. 12 da Lei 8.429/92, pela prática de ato de improbidade administrativa relacionado ao processo de licitação e execução do projeto Ônibus de Trânsito Rápido - BRT, nesta capital, causando prejuízo ao erário estimado em R\$ 98.905.486,56 (noventa e oito milhões, novecentos e cinco mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e cinquenta e seis centavos).

Narra na inicial que o projeto Ônibus de Trânsito Rápido - BRT não se adequa às necessidades do trânsito da cidade de Belém, que houve inequívoco erro no que tange às previsões técnicas adotadas e que, não bastasse isso, o processo licitatório de Concorrência n. 034/2011 esteve permeado de irregularidades, quais sejam, retificação do edital sem estabelecimento de novo prazo para abertura das propostas, ausência de recursos orçamentários que garantissem o pagamento das obrigações, incompatibilidade entre o projeto da Prefeitura e o Projeto Ação Metrópole do Governo do Estado além de cláusulas restritivas da competitividade, tais como exigência injustificada de 27 atestados de



00313502420134013900

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

capacidade técnica com inclusão de serviços não relevantes ao objeto principal do projeto, proibição de formação de consórcios de empresas e previsão de apresentação de atestado de capacidade técnica da empresa subcontratada.

Alega que todas estas questões eram conhecidas do ex-Prefeito que as ignorou e, apoiado pela Presidente da Comissão de Licitação, deu seguimento à licitação e execução do projeto, deixando a gestão municipal com a obra inconclusa. Em consequência, o novo Prefeito firmou Termo de Ajustamento de Conduta após o qual passou a receber recursos do Ministérios das Cidades utilizados, em parte, para saldar débitos deixados pelo ex-gestor, tanto com a construtora responsável pelo empreendimento quanto com credores de projetos sociais afetados pelas ações, no montante de R\$ 46.000.000,00 (quarenta e seis milhões de reais).

Assevera que a conduta irresponsável dos requeridos demandou a utilização de recursos federais provenientes do Ministério das Cidades, agente concretizador das obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC2 e financiador do projeto BRT. Conclui que as condutas imputadas ao ex-gestor são extensivas aos membros da Comissão de Licitação, especificamente sua Presidente, que também deve ser responsabilizada por ter concorrido de forma direta para o prejuízo ao erário.

Pediu a indisponibilidade de bens dos demandados.

A inicial foi instruída com os documentos de fls. 30/4.569 -volumes 1/23 (autos de Inquérito Civil Público n. 1.23.000.000986/2012-18 e seus anexos).

O pedido liminar de indisponibilidade de bens foi deferido às fls. 4.571. As diligências determinadas pelo juízo cumpridas às fls. 4.582 e seguintes.



00313502420134013900

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Restrição gravada sobre veículo de propriedade da requerida, à fl. 4.588.

Detalhamento do bloqueio de valores positivo para DUCIOMAR GOMES DA COSTA, às fls. 4.626-volume 24. Os recursos foram transferidos, conforme fls. 4.836-volume 25. Guia de depósito relativa aos valores bloqueados junto ao Banco do Brasil juntada à fl. 5.060-volume 26. Comprovante de depósito dos valores bloqueados junto à Caixa Econômica Federal juntados às fls. 5.558-volume 28.

Removido o sigilo (fl. 4.630).

A União disse não ter interesse em integrar a lide (fl. 4.652).

O Cartório de Registro de Imóveis do 2º Ofício comunicou restrição sobre bem de propriedade do requerido (fl. 4.653).

DUCIOMAR GOMES DA COSTA e SUELY COSTA LIMA DE MELO foram notificados e habilitaram advogados, respectivamente, às fls. 4.662 e 4.665.

DUCIOMAR GOMES DA COSTA comprovou interposição de agravo de instrumento contra a decisão liminar (fls. 4.667/4.690).

SUELY COSTA LIMA DE MELO apresentou manifestação prévia e documentos, às fls. 4.691/4.718. DUCIOMAR GOMES DA COSTA, às fls. 4.719/4.827-volumes 24/25.

A inicial foi recebida na decisão de fls. 4.828.

SUELY COSTA LIMA DE MELO opôs embargos de declaração (fls. 4.850), rejeitados às fls. 4.854. Após, interpôs de agravo retido (fls. 4.891).

DUCIOMAR GOMES DA COSTA, comprovou interposição de agravo de



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

instrumento (fls. 4.857). A decisão foi mantida (fl. 4.888).

SUELY COSTA LIMA DE MELO apresentou contestação às fls. 4.898/4.925. Preliminarmente, alegou litispendência em relação a ação civil pública, processo n. 25220-86.2012.8.14.0301, em trâmite na 1ª Vara da Fazenda da Comarca de Belém; incompetência absoluta da Justiça Federal; ilegitimidade passiva e ausência de interesse de agir. Traçou comentários sobre o sistema BRT e questionou o deferimento da medida liminar. No mérito, defendeu ter agido segundo a legalidade, executando as atribuições inerentes à Comissão de Licitações e que as condutas narradas na inicial são meras irregularidades; que não há conduta que lhe possa ser atribuída, senão ser membro da comissão de licitação, que a suposta lesão ocorreu após a requerida ter deixado a função de presidente da CPL, que não há prova do elemento subjetivo necessário para a configuração do ato de improbidade nem do prejuízo ao erário relacionado a atos praticados pela requerida. Enfrentou cada uma das irregularidades apontadas pelo MPF. Ao fim, pugnou pela improcedência dos pedidos.

Juntada decisão que deferiu em parte a tutela recursal nos autos do agravo de instrumento AI 7743-08.2014.4.01.0000/PA, para excluir verbas alimentares do bloqueio judicial decorrente da indisponibilidade de bens (4.938/4.947).

O MPF manifestou-se sobre possíveis endereços para citação do requerido e apresentou contrarrazões ao agravo retido, às fls. 4.948/4.953. Também apresentou réplica à contestação de SUELY COSTA, às fls. 4.954/4.967.

Juntada decisão indeferindo o pedido de tutela recursal no agravo de instrumento 18722-29.2014.4.01.0000/PA, referente à decisão que recebeu a petição inicial (fls. 4.989).



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

DUCIOMAR GOMES DA COSTA foi citado (fl. 4.986) e apresentou contestação, às fls. 4.995/5.027 - volumes 25/26. Arguiu preliminar de incompetência absoluta da justiça federal, ilegitimidade ativa e passiva e litispendência com relação ao processo n. 25220-86.2012.8.14.0301. Pediu o chamamento do atual prefeito municipal para integrar a lide. No mérito, disse que não há prova de conduta ímproba por parte do requerido nem de prejuízo ao erário. Discorreu sobre as irregularidades apontadas na inicial, refutando-as.

Réplica, às fls. 5.029/5.043.

Na fase de especificação de provas, os requeridos manifestaram-se às fls. 5.046 e 5.051. O MPF disse não ter mais provas a produzir (fl. 5.061).

Juntada decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, não conhecendo de Conflito Positivo de Competência suscitado pelo requerido DUCIONAR GOMES DA COSTA (fls. 5.057/5.029). O trânsito em julgado do processo foi comunicado às fls. 5.506- volume 28.

SUELY COSTA LIMA DE MELO pediu liberação parcial do gravame sobre veículo de sua propriedade (fl. 5.063).

Após ouvido o MPF (fl. 5.072), esse pedido foi deferido, enquanto se indeferiu o chamamento à lide do atual prefeito. Sobre as provas requeridas, deferiu-se perícia de engenharia civil (fls. 5.073).

Ambos os requeridos opuseram embargos de declaração (fls. 5.077 e 5.086). O recurso do requerido foi rejeitado. Deu-se provimento ao recurso da requerida, com o deferimento da prova testemunhal e da requisição de cópia integral do processo de licitação



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

(fls. 5.098).

DUCIOMAR GOMES DA COSTA demonstrou a interposição de agravo de instrumento, no tocante ao capítulo da decisão que indeferiu as provas (fls. 5.432), cuja decisão de indeferimento da tutela recursal foi juntada às fls. 5.470/5.474.

Os documentos solicitados (referentes ao processo licitatório) foram juntados às fls. 5.106/5.430-volumes 26/28. Sobre estes, deu-se vista às partes, que se manifestaram às fls. 5.460 e 5.462, informando impossibilidade de acesso às mídias digitais. Novas mídias foram juntadas às fls. 5.478/5.483. Sobre estas, SUELY COSTA LIMA DE MELO manifestou-se às fls. 5.489 e DUCIOMAR GOMES DA COSTA às fls. 5.496.

A respeito da prova pericial deferida, DUCIOMAR GOMES DA COSTA apresentou quesitos e indicou assistente técnico às fls. 5.084. O MPF, às fls. 5.451.

Proposta de honorários periciais juntada às fls. 5.512. Sem oposição do MPF (fl. 5.524), foi impugnada por ambos os requeridos (fls. 5.527 e 5.532). Nova proposta juntada às fls. 5.538, também foi impugnada (fls. 5.548 e 5.553).

SUELY COSTA LIMA DE MELO habilitou novos advogados, com reserva de poderes, à fl. 5.546.

Os honorários periciais foram arbitrados na decisão de fls. 5.555, oportunidade em que foi deferido o benefício da gratuidade de justiça em favor de SUELY COSTA LIMA DE MELO.

DUCIOMAR COSTA opôs embargos de declaração (fls. 5.564/5.578), rejeitados na decisão de fls. 5.579.

Deferido o parcelamento dos honorários periciais (fl. 5.588), os comprovantes



00313502420134013900

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

de depósitos foram juntados à fls. 5.587, 5.591 e 5.595 (honorários foram levantados, conforme fl. 5.736).

O perito relatou dificuldades na obtenção de informações para elaboração do laudo (fls. 5.596/5.618 -volume 29). Determinou-se a prestação de esclarecimentos (fls. 5.619). A Prefeitura de Belém juntou documentos às fls. 5.621/5.668.

Laudo pericial juntado às fls. 5.675/5.708.

DUCIOMAR GOMES DA COSTA habilitou novos procuradores, com reserva de poderes (fl. 5.712).

As partes manifestaram-se sobre o laudo: SUELY COSTA LIMA DE MELO, às fls. 5.716; DUCIOMAR GOMES DA COSTA, às fls. 5.718; o MPF, às fls. 5.722.

O pedido de oitiva do perito formulado por DUCIOMAR GOMES DA COSTA foi indeferido à fl. 5.732. O requerido interpôs agravo de instrumento contra essa decisão (fls. 5.742/5.751).

Abriu-se prazo para memoriais, cumprido pelo MPF, às fls. 5.734 e por DUCIOMAR GOMES DA COSTA, às fls. 5.752. SUELY MELO pediu o chamamento do feito à ordem para realização de audiência para oitiva das testemunhas (fls. 5.740).

No ato de fl. 5.784 acolheu-se o pedido da requerida e exerceu-se juízo de retratação com a designação de data para audiência para oitiva de testemunhas e do perito.

Atos de audiência, às fls. 5.792.

DUCIOMAR GOMES DA COSTA habilitou novos procuradores, com reserva de poderes (fl. 5.797 - volume 30).



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Manifestação do perito juntada às fls. 5.798.

O MPF apresentou memoriais em complementação, às fls. 5.823.

Autos de agravo de instrumento 16505-76.2015.4.01.0000/PA baixados e juntados às fls. 5.830/5.913.

Memoriais de SUELY COSTA LIMA DE MELO, às fls. 5.916, e de DUCIOMAR GOMES DA COSTA, às fls. 5.926.

Autos de agravo de instrumento 9519-38.2017.4.01.0000/PA e 18722-29.2014.4.01.0000/PA baixados e juntados às fls. 5.951 e ss.

É o relatório.

## II- FUNDAMENTOS E DECISÃO.

### 2.1. Preliminares.

As preliminares arguidas pelas partes já foram enfrentadas na decisão de fls. 4.828/4.835 - volume 25, que ratifico pelos fundamentos a seguir.

#### a) Incompetência absoluta da Justiça Federal.

A competência da Justiça Federal firma-se se pelo critério *ratione personae*, portanto, é atraída pela presença de entes federais em quaisquer dos polos da ação, consoante determina o art. 109, I, da Constituição, Federal, *in verbis*:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

No caso, figura no polo ativo o Ministério Público Federal, órgão da União, circunstância bastante para justificar a competência federal no processamento e julgamento deste feito.

Nesse sentido foi a manifestação do Tribunal Regional Federal da 1ª Região em decisão proferida no bojo do agravo de instrumento n. 0007743-08.2014.4.01.0000/PA (às fls. 4.938/4.947 - volume 25), que rejeitou a alegação de incompetência formulada pelo então agravante, ora requerido, DUCIOMAR GOMES DA COSTA. No mesmo sentido são os precedentes recentes do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, abaixo colacionados a título de exemplo. Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS. SUS. REPASSE DE VERBAS FEDERAIS. FNS. ESTADO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. 1. A competência da Justiça Federal, em matéria cível, é fixada *ratione personae*, nos termos do art. 109, I, da CF/88, assim sendo, é a competente para o julgamento de ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal que cuida de irregularidades envolvendo as verbas repassadas pela União (Fundo Nacional de Saúde), ao Estado de Roraima, destinados à aquisição de medicamentos para o tratamento no âmbito do SUS. Precedentes deste Tribunal e do STJ. 2. Em se tratando de verbas federais repassadas pela Fundação



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Nacional de Saúde - FNS ao Estado de Roraima, condicionada à prestação de contas perante órgão federal (Tribunal de Contas da União), a competência é da Justiça Federal para processamento e julgamento da ação de improbidade administrativa, tendo em vista o disposto na Súmula 208 do eg. Superior Tribunal de Justiça. 3. O ajuizamento da ação civil pública por ato de improbidade em que o Ministério Público Federal figura como autor, fixa a competência da Justiça Federal, a menos que a hipótese seja de exclusivo interesse local ou estadual. Precedentes deste Tribunal. 4. Agravo provido. (AG 0035394-44.2016.4.01.0000 / RR, Rel. JUÍZA FEDERAL ROGÉRIA MARIA CASTRO DEBELLI (CONV.), TERCEIRA TURMA, e-DJF1 de 31/05/2017).

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE. LEI Nº 8.429/92. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. NULIDADE DA CITAÇÃO POR EDITAL. PRELIMINARES REJEITADAS. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. DOLO. CONDENAÇÃO AO RESARCIMENTO AO ERÁRIO. CONDENAÇÃO TCU. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS. BIS IN IDEM NÃO CARACTERIZADO. 1. O simples fato de o Ministério Público Federal ser o autor da ação de improbidade administrativa atrai a competência da Justiça Federal para o processo e o julgamento do feito. A competência *ratione personae* da Justiça Federal para processar e julgar o presente feito mostra-se evidenciada pelo artigo 109, inciso I, da Constituição da República. 2. Verifica-se que o Parquet agiu diligentemente ao longo do feito, com o fim de viabilizar a citação do réu. A citação editalícia somente veio a ser requerida após diversas tentativas



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

frustradas de localização do demandado. 3. O apelante intencionalmente deixou de prestar contas tendo em vista a irregular utilização dos recursos públicos que estavam sob sua responsabilidade, ficando patente o dolo e a má-fé em sua conduta ao retardar a prestação de contas a que estava obrigado, caracterizadora da prática de ato ímprobo. 4. O fato de existir um título executivo extrajudicial, decorrente da condenação proferida pelo Tribunal de Contas da União, não impede que os legitimados ingressem com a ação de improbidade administrativa requerendo a condenação do administrador público ímprobo nas penas constantes no art. 12, II da Lei 8.429/92, inclusive a de ressarcimento integral do prejuízo. Precedentes do STJ. 5. Recurso do Ministério Público Federal provido e Recurso do Réu improvido. (AC 0003438-19.2008.4.01.4000 / PI, Rel. JUÍZA FEDERAL ROGÉRIA MARIA CASTRO DEBELLI (CONV.), TERCEIRA TURMA, e-DJF1 de 26/05/2017).

Não bastasse isso, identifica-se evidente interesse federal neste feito, que visa a preservação de recursos federais provenientes do Ministério das Cidades, disponibilizados para o Município de Belém para o saneamento de prejuízos decorrentes da má gestão municipal no que concerne à Concorrência Pública Internacional n. 034/2011, haja vista que tais verbas sujeitam-se ao controle do Tribunal de Contas da União, consoante determina o art. 71, VI, da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Assim, na hipótese prevalece o Enunciado da Súmula 150, do Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual "compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas".

Por outro lado, no que concerne ao Enunciado de Súmula 209 do mesmo Superior Tribunal de Justiça, suscitado pelo demandado DUCIOMAR GOMES DA COSTA, convém lembrar que se trata de entendimento firmado no contexto de ação penal (como se verifica dos precedentes que o compõe) e que, por isso, merece interpretação cautelosa quando aplicado no contexto de ação civil, como é o caso.

Sobre o assunto, trago a colação o julgamento do conflito de competência n. 201501863741, da 1ª Sessão do Superior Tribunal de Justiça, de que me utilizo pela precisão dos fundamentos, a seguir:

.EMEN: PROCESSUAL CIVIL E CONSTITUCIONAL. CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA INSTAURADO ENTRE JUÍZOS ESTADUAL E FEDERAL. AÇÃO DE RESSARCIMENTO DE DANOS AO ERÁRIO AJUIZADA POR MUNICÍPIO EM FACE DE EX-PREFEITO. MITIGAÇÃO DAS SÚMULAS 208/STJ E 209/STJ. COMPETÊNCIA CÍVEL DA JUSTIÇA FEDERAL (ART. 109, I, DA CF). COMPETÊNCIA ABSOLUTA EM RAZÃO DA PESSOA.PRECEDENTES DO STJ. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. 1. No caso dos autos, o Município de Riachão do Jacuípe/BA ajuizou ação de reparação de danos ao patrimônio público contra o espólio de Valfredo Carneiro de Matos (ex-prefeito



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

do município), em razão de irregularidades na prestação de contas de verbas federais decorrentes de convênio firmado entre a União (por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE) e o município autor. 2. A competência para processar e julgar ações de ressarcimento ao erário e de improbidade administrativa relacionadas à eventuais irregularidades na utilização ou prestação de contas de repasses de verbas federais aos demais entes federativos tem sido dirimida por esta Corte Superior sob o enfoque das Súmulas 208/STJ ("Compete à Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal") e 209/STJ ("Compete à Justiça Estadual processar e julgar prefeito por desvio de verba transferida e incorporada ao patrimônio municipal"). 3. O art. 109, I, da Constituição Federal estabelece, de maneira geral, a competência cível da Justiça Federal, delimitada objetivamente em razão da efetiva presença da União, entidade autárquica ou empresa pública federal, na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes na relação processual. Estabelece, portanto, competência absoluta em razão da pessoa (*ratione personae*), configurada pela presença dos entes elencados no dispositivo constitucional na relação processual, independentemente da natureza da relação jurídica litigiosa. Por outro lado, o art. 109, VI, da Constituição Federal dispõe sobre a competência penal da Justiça Federal, especificamente para os crimes praticados em detrimento de bens, serviços ou interesse da União, entidades autárquicas ou empresas públicas. Assim, para reconhecer a competência, em regra, bastaria o simples interesse da União, inexistindo a necessidade da efetiva presença em qualquer dos polos da relação jurídica litigiosa. 4. A aplicação dos referidos enunciados sumulares, em processos de natureza cível, tem sido mitigada no âmbito deste Tribunal Superior. A Segunda Turma



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

afirmou a necessidade de uma "distinção (distinguishing) na aplicação das Súmulas 208 e 209 do STJ, no âmbito cível", pois "tais enunciados provêm da Terceira Seção deste Superior Tribunal, e versam hipóteses de fixação da competência em matéria penal, em que basta o interesse da União ou de suas autarquias para deslocar a competência para a Justiça Federal, nos termos do inciso IV do art. 109 da CF". Logo adiante concluiu que a "competência da Justiça Federal, em matéria cível, é aquela prevista no art. 109, I, da Constituição Federal, que tem por base critério objetivo, sendo fixada tão só em razão dos figurantes da relação processual, prescindindo da análise da matéria discutida na lide" (excertos da ementa do REsp 1.325.491/BA, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/06/2014, DJe 25/06/2014). No mesmo sentido, o recente julgado da Primeira Seção deste Tribunal Superior: (CC 131.323/TO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 25/03/2015, DJe 06/04/2015).

5. Assim, nas ações de ressarcimento ao erário e de improbidade administrativa ajuizadas em face de eventuais irregularidades praticadas na utilização ou prestação de contas de valores decorrentes de convênio federal, o simples fato das verbas estarem sujeitas à prestação de contas perante o Tribunal de Contas da União, por si só, não justifica a competência da Justiça Federal. 6. O Supremo Tribunal Federal já afirmou que o fato dos valores envolvidos transferidos pela União para os demais entes federativos estarem eventualmente sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União não é capaz de alterar a competência, pois a competência cível da Justiça Federal exige o efetivo cumprimento da regra prevista no art. 109, I, da Constituição Federal: (RE 589.840 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 10/05/2011, DJe-099 DIVULG 25-05-2011 PUBLIC 26-



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

05-2011 EMENT VOL-02530-02 PP-00308). 7. Igualmente, a mera transferência e incorporação ao patrimônio municipal de verba desviada, no âmbito civil, não pode impor de maneira absoluta a competência da Justiça Estadual. Se houver manifestação de interesse jurídico por ente federal que justifique a presença no processo, (v.g. União ou Ministério Público Federal) regularmente reconhecido pelo Juízo Federal nos termos da Súmula 150/STJ, a competência para processar e julgar a ação civil de improbidade administrativa será da Justiça Federal. 8. Em síntese, é possível afirmar que a competência cível da Justiça Federal, especialmente nos casos similares à hipótese dos autos, é definida em razão da presença das pessoas jurídicas de direito público previstas no art. 109, I, da CF na relação processual, seja como autora, ré, assistente ou oponente e não em razão da natureza da verba federal sujeita à fiscalização da Corte de Contas da União. 9. No caso dos autos, não figura em nenhum dos pólos da relação processual ente federal indicado no art. 109, I, da Constituição Federal, e a União, regularmente intimada, manifestou a ausência de interesse em integrar a lide, o que afasta a competência da Justiça Federal para processar e julgar a referida ação. 10. Sobre o tema: AgRg no CC 109.103/CE, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 13/10/2011; CC 109.594/AM, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 22/09/2010; CC 64.869/AL, Rel. Min. ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ de 12.2.2007; CC 48.336/SP, Rel. Min. CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ de 13.3.2006; AgRg no CC 41.308/SP, Rel. Min. DENISE ARRUDA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJ de 30.5.2005. 11. Conflito de competência conhecido para declarar a competência do Juízo Estadual. ..EMEN: (CC 201501863741, MAURO CAMPBELL MARQUES, STJ - PRIMEIRA



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

SEÇÃO, DJE DATA:30/09/2015 ..DTPB:..).

Ante o exposto, rejeito a preliminar.

**b) Litispendência com relação à ação civil pública, processo n. 25220-86.2012.8.14.0301, em trâmite na 1ª Vara da Fazenda da Comarca de Belém.**

Nos termos do art. 337, §§ 1º e 2º, NCPC (art. 301, §§ 1º e 3º, CPC/73), ocorre litispendência sempre que se reproduza ação que está em curso, o que se verifica pela análise dos seus elementos e constatação de que haja em ambos os processos identidade de partes, pedido e causa de pedir.

No caso, não há tal identidade, haja vista que o polo passivo da ação civil pública n. 0025220-86.2012.8.14.0301 (fls. 4.755/4.782 - volume 24) é mais amplo que o polo passivo desta ação. Também não há semelhança entre causa de pedir, porquanto o objeto deste feito está relacionado à preservação do patrimônio público federal, matéria que não foi submetida ao exame do Juízo de Direito naquele processo. Por fim, no que concerne ao pedido, para além da aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, na presente ação foi requerido o ressarcimento ao erário de valor correspondente às verbas federais provenientes do Ministério das Cidades disponibilizadas ao Município de Belém no contexto do Projeto BRT, o que não foi cogitado na ação que tramitou pela Justiça Estadual, na qual foi pleiteada reparação ao erário municipal, no valor correspondente aos recursos municipais despendidos, no importe de R\$-69.936.087,00 (sessenta e nove milhões, novecentos e trinta e seis mil e oitenta e sete reais).



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Aliás, em relação a esse ponto, a inicial é clara ao explicitar que a presente demanda versa sobre verbas federais que foram utilizadas para dar prosseguimento a execução da obra e também para quitar dívidas não pagas na gestão do então Prefeito Municipal DUCIOMAR GOMES DA COSTA, nesses termos (fls. 07):

“De outra banda, conquanto os recursos federais só nesta fase da obra tenham sido transferidos, foram utilizados para quitação de débitos anteriores deixados pelo demandado. Isso porque, apesar de o réu ter assumido o compromisso inicial de arcar com os custos integralmente com recursos municipais (pois até, então, não havia contrapartida do Ministério das Cidades) não quitou as obrigações firmadas com a Construtora demandada, fazendo com que dos R\$ 314.000.000,00 (trezentos e quatorze milhões) transferidos pela Caixa Econômica Federal (em razão do contrato n. 0393.644-79/13 assinado em 14/05/2013 com o Município de Belém) tenham sido destinados à quitação de R\$ 59.580.651,20 (cinquenta e nove milhões, quinhentos e oitenta mil, seiscentos e cinquenta e um reais e vinte centavos) relativos ao período de execução entre julho de 2012 a fevereiro de 2013, conforme Ofício n. 043-A/2013-GAB/SEURB/BRT (constante do vol. II do ICP 986/2012-18-juntado aos autos).

Assim, a verba federal, agora transferida, serviu não só para prosseguimento da obra, quanto para quitar dívida do gestor passado, ora demandado”.

Portanto, ausente a identidade entre as ações, não há que se falar em litispendência.

Preliminar rejeitada.

**c) Ilegitimidade ativa do MPF.**

É dever institucional do Ministério Público a proteção do patrimônio público e social (art. 129, III, CF) e da sua competência a defesa da ordem jurídica, especialmente



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

quanto à proibidade administrativa (art. 127, CF c/c art. 6º, XVI, "f", LC 75/93).

Na hipótese, tratando-se de ação em que visa preservar o patrimônio público da União, cabe ao Ministério Público *Federal* o exercício destas competências constitucionais e legais, consoante se infere do seguinte precedente, abaixo colacionado:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SERVIÇO PÚBLICO DE TELECOMUNICAÇÕES. LITISCONSÓRCIO ATIVO. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. DISTINÇÃO ENTRE COMPETÊNCIA E LEGITIMAÇÃO ATIVA. 1. O Ministério Público Estadual não possui legitimidade para a propositura de ação civil pública objetivando a tutela de bem da União, porquanto é atribuição inserida no âmbito de competência do Ministério Público Federal, submetida ao crivo da Justiça Federal, coadjuvada pela impossibilidade de atuação do Parquet Estadual quer como parte, litisconsorciando-se com o Parquet Federal, quer como custos legis. Precedentes desta Corte: REsp 876.936/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 13/11/2008; REsp 440.002/SE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 6/12/2004. 2. É que "Na ação civil pública, a legitimação ativa é em regime de substituição processual. Versando sobre direitos transindividuais, com titulares indeterminados, não é possível, em regra, verificar a identidade dos substituídos. Há casos, todavia, em que a tutela de direitos difusos não pode ser promovida sem que, ao mesmo tempo, se promova a tutela de direitos subjetivos de pessoas determinadas e perfeitamente identificáveis. É o que ocorre nas ações civis públicas em defesa do patrimônio público ou da proibidade administrativa, cuja sentença condenatória reverte em favor das pessoas titulares do patrimônio lesado. Tais pessoas certamente compõem o rol dos substituídos processuais. Havendo, entre elas, ente federal, fica definida a legitimidade ativa do Ministério Público Federal. Mas outras hipóteses de atribuição do Ministério Público Federal para o ajuizamento de ações civis públicas são configuradas quando, por força do princípio federativo, ficar evidenciado o envolvimento de interesses nitidamente federais, assim considerados em razão dos bens e valores a que se visa tutelar [...]" REsp 440.002/SE, DJ de 6/12/2004 . 3. In casu, a ação civil



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

pública objetiva a tutela da prestação de serviço público de telecomunicações, que está inserido na esfera federal, segundo a dicção do inciso XI do art. 21 da Constituição Federal, evidenciado-se, dessa forma, o envolvimento de interesses nitidamente federais e, conseqüentemente, legitimando a atuação do Ministério Público Federal na causa. 4. Agravo regimental não provido. (AGRESP 200701903851, BENEDITO GONÇALVES, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:15/10/2009 ..DTPB:.).

No mesmo sentido é a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPASSE DE VERBAS FEDERAIS. FISCALIZAÇÃO DO TCU. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA.

1. “Compete à Justiça Federal processar e julgar o prefeito municipal por desvio de verba sujeita à prestação de contas perante órgão federal”. Cuidando-se na espécie de ação de improbidade por irregularidade na aplicação de verba da FUNASA, repassada ao Município e sujeito à fiscalização do Tribunal de Contas da União – TCU (art. 71, VI- CF), competente é a Justiça Federal, ainda que a ação tenha sido proposta somente pelo Ministério Público Federal, a quem a Lei n. 8.429/92 (art. 17) confere legitimidade para tanto.
2. Provimento do agravo de instrumento  
(Agravo de Instrumento n. 2007.01.00.046688-7/PA; TRF 1ª. Região).

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AJUIZAMENTO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. DEFESA DE VERBA FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL.

1. Tendo o Ministério Público Federal legitimidade para ajuizar ação de improbidade administrativa relacionada a malversação verbas de natureza federal, a competência para o processamento e julgamento da ação é da Justiça Federal.
2. Agravo de instrumento a que se nega provimento



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

(Agravo de Instrumento n. 2006.01.00.047408-9/PI; TRF 1ª. Região).

Note-se, que a questão relativa à utilização de recursos federais nos desdobramento da Concorrência Internacional n. 034/2011 é determinante para a individualização do feito, pois, ao mesmo tempo em que inova quanto à matéria *sub judice*, atrai a competência institucional do Ministério Público Federal e, por isso, a competência jurisdicional da Justiça Federal de 1º grau, no caso, no âmbito de jurisdição da Seção Judiciária do Pará, haja vista os fatos terem ocorrido no Município de Belém, visto que o que está em discussão neste feito é o repasse das verbas federais realizado pelo Ministério das Cidades.

Preliminar rejeitada.

**d) ilegitimidade passiva de SUELY COSTA LIMA DE MELO e DUCIOMAR GOMES DA COSTA.**

A legitimidade de parte está relacionada à pertinência subjetiva entre o objeto da lide e a relação de direito material em que se funda.

Neste feito, discute-se a prática de ato de improbidade administrativa pelos agentes públicos investidos no cargo de Prefeito Municipal e na função de Presidente da Comissão de Licitação, envolvidos na condução do processo licitatório de Concorrência n. 034/2011, realizada em 02/01/2012, e execução do contrato correspondente. Como as atribuições públicas em questão eram desenvolvidas pelos ora requeridos, está configurada a legitimidade de ambos para figurar no polo passivo desta ação.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Por outro lado, se há responsabilidade de cada um dos demandados pelos atos ímprobos que lhes são imputados ou se houve, de fato, a prática de ato de improbidade são questões a serem discutidas no mérito e com ele deverão ser examinadas.

Rejeito as preliminares.

**e) Ausência de interesse de agir.**

A alegação da demandante SUELY COSTA LIMA DE MELO está diretamente relacionada à arguição de ilegitimidade passiva da parte, que já foi afastada no tópico acima.

**f) Chamamento do atual prefeito municipal para integrar a lide.**

Incabível o chamamento ao processo, porque não configurada nenhuma das hipóteses do art. 130, CPC (art. 77, CPC/73).

Não bastasse isso, a ação civil pública não é campo fértil para a intervenção de terceiros, conforme precedente do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, abaixo colacionado na parte que interessa:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DENUNCIÇÃO À LIDE. NÃO CABIMENTO. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. PESSOA JURÍDICA. MÁ SITUAÇÃO FINANCEIRA NÃO COMPROVADA. 1. A ação civil pública não admite intervenção de terceiros, como o chamamento ao processo e a denúncia à lide. A denúncia à lide não constitui forma de correção de eventual ilegitimidade passiva ad causam, consoante já decidiu o



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

STJ (RESp nº 526.524-AM, Rel. Min. César Rocha, DJU/I de 13/03/2003, p. 372). (...). (AGRAVO 00747248720124010000, DESEMBARGADOR FEDERAL TOURINHO NETO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 DATA:05/04/2013 PAGINA:300.).

O pedido foi indeferido na decisão de fls. 5.073 - volume 24, sem impugnação das partes, incidindo sobre a matéria os efeitos da preclusão.

## **2.2. Mérito.**

### **a) Considerações antecedentes sobre a alegação de nulidade formulada por DUCIOMAR GOMES DA COSTA, na manifestação de fls. 5.718 - volume 29.**

O MPF tem direito à intimação com carga dos autos (art. 183, par. 1º, CPC). Sem prejuízo, o acesso das demais partes ao resultado da perícia foi assegurado mediante o fornecimento de cópia do laudo atestado expressamente pelo requerido.

Por outro lado, a ausência dos volumes não impediu que o requerido elaborasse sua manifestação, inclusive, impugnando diversas passagens do laudo pericial.

Após o retorno dos autos, a parte teve nova oportunidade de acesso aos documentos, quando lhe foi aberta a primeira vista para alegações finais (no ato de fl. 5738 - volume 29). Na ocasião, interpôs agravo de instrumento, insurgindo-se contra capítulo da decisão de fl. 5.732 que indeferiu a oitiva do perito em audiência, sem manifestar-se sobre o suposto cerceamento de defesa alegado à fl. 5.718.

Não bastasse isso, houve a retratação do juízo a respeito da oitiva do perito em



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

audiência, o que conferiu ao demandado dilatação do prazo para acessar os autos e examinar os documentos mencionados pelo perito, fosse em carga, fosse em Secretaria, podendo utilizar-se da audiência para esclarecer e manifestar-se sobre aspectos do laudo pericial eventualmente não explorados na manifestação de fls. 5.718.

Por fim, o demandado ainda contou com o prazo dos memoriais e mais esta oportunidade de discorrer sobre o laudo e seus pormenores, como de fato o fez, às fls. 5.926/5.935 - volume 30.

Por tudo isso, não vislumbro prejuízo nem ao contraditório nem à defesa dos requeridos, o que acaba por afastar qualquer nulidade sobre o ato, haja vista o princípio *pas de nullité sans grief* (não há nulidade sem prejuízo), materializado no art. 282, par. 1º, do CPC, segundo o qual, "ato não será repetido nem sua falta será suprida quando não prejudicar a parte".

Nesse sentido também é a pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, da qual é exemplo o precedente abaixo colacionado, transcrito apenas na parte que interessa:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INEXISTÊNCIA. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. ALEGADA INVERSÃO NA ORDEM DOS ATOS PROCESSUAIS. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONCLUIU QUE NÃO FOI DEMONSTRADO O PREJUÍZO AO EXERCÍCIO DA DEFESA DA PARTE RECORRENTE. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. FRAUDE EM



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

LICITAÇÃO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA RECONHECIDO, PELAS INSTÂNCIAS DE ORIGEM. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL A QUO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PELA EXISTÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO DOLOSO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. REVISÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. (...). IV. Além disso, o STJ já consolidou o entendimento no sentido de que a declaração de nulidade de atos processuais depende da demonstração do efetivo prejuízo, em observância ao princípio *pas de nullité sans grief*, o que não ocorreu, na hipótese. (AGARESP 201403288140, ASSULETE MAGALHÃES, STJ - SEGUNDA TURMA, DJE DATA:09/03/2016 ..DTPB:.).

**b) Da inicial.**

Cuida-se de ação que tem por objeto irregularidades relacionadas à implantação do Projeto BRT - *Bus Rapid Transit*, pela Prefeitura de Belém, em especial quanto ao processo licitatório de Concorrência Internacional n. 034/2011 e execução da obra, cuja inviabilidade conduziu à necessidade de utilização de recursos federais provenientes do Ministério das Cidades, no valor de R\$ 98.905.486,59 (noventa e oito milhões, novecentos e cinco mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e cinquenta e nove centavos).



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Segundo declinado na inicial, tais irregularidades, que já foram objeto dos processos n. 13398-66.2012.4.01.3900 e 6074-25.2012.4.01.3900 e também foram reconhecidas pelo Tribunal de Contas da União, consoante Acórdão n. 1981/2012-TCU Plenário, constituem a causa de pedir do presente feito. São elas:

**b.1) Retificação do edital de Concorrência n. 034/2011 sem estabelecimento de novo prazo para abertura das propostas**, descumprido o prazo previsto no art. 21, §2º, I, "b" c/c § 4º do mesmo artigo, da Lei n. 8.666/93, já que as retificações ampliaram os serviços passíveis de subcontratação, alterando substancialmente o edital.

**a.2) Ausência de recursos orçamentários que garantissem o pagamento das obrigações**, estimadas, segundo o edital, em R\$ 396.544.122,22 (trezentos e noventa e seis milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, cento e vinte e dois reais e vinte e dois centavos). O edital previa que os recursos orçamentários seriam oriundos da Função Programática 2.0.29.15.451.0008 - Atividade 1062, elemento de despesa 4449005100, porém, a licitação foi homologada e o contrato assinado pela Gerente da Unidade de Projetos Especiais, sem alocação dos recursos nessa unidade. A Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos teria informado que havia previsão orçamentária para o exercício de 2012, porém não há comprovação de inclusão da obra na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012, com violação ao art. 16 da Lei Complementar 101/2000. Também não se confirmou a alegação de que o Município dispusesse de recursos orçamentários como participação a título de contrapartida para o exercício de 2012. Ademais, consta que a Prefeitura Municipal pleiteava recursos do Programa Mobilidade Grandes Cidades - PAC 2, situação incompatível com a alegação de que dispunha da totalidade dos recursos para garantir a



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

liquidação regular das despesas públicas (fls. 109/111). Para além disso, além de não prever contrapartida do Município, o edital menciona que poderiam ser buscadas outras fontes de recursos, o que induz à insuficiência de recursos. Por fim, a paralisação dos pagamentos das medições realizadas a partir de julho de 2012, uma vez que a Construtora contratada somente foi remunerada até a 5ª. medição (junho/2012), é prova inconteste da ausência de previsão orçamentária para fazer frente à obra licitada (fls. 5817).

**b.3) Cláusulas restritivas que limitam a competitividade do certame:**

**b.3.1) Exigência de apresentação de 27 atestados de capacidade técnica relativos a parcelas do objeto licitado, com a inclusão de serviços não relevantes ao total do objeto,** contrariando o art. 37, XXI, da Constituição Federal, art. 3º, § 1º, I, da Lei n. 8.666/93, e Súmula 263 do TCU.

**b.3.2) Proibição (injustificada) de formação de Consórcios, embora o objeto contemplasse a prestação de serviços estranhos à área de engenharia civil** (tais como fornecimento, instalação e manutenção de sistemas de circuito fechado de TV, rede de comunicação para gerenciamento de fluxo de veículos, sistema de bilhetagem de frota de ônibus em sistema viário, dentre outros).

**b.3.3) Previsão de subcontratação de serviços e apresentação de atestados de capacidade técnica da empresa a ser subcontratada** (notadamente para os serviços estranhos à área de engenharia civil, para os quais foi vedado o consórcio, mas era autorizada a subcontratação). Nesse caso, foi autorizado que o proponente apresentasse atestado de capacidade técnica de empresa subcontratada (ou provável subcontratada), cujo vínculo com a proponente seria comprovado por mera carta da subcontratada, contrariando a



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Súmula 247 do TCU e a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que se manifestou contrário a essa permissividade.

**b.3.4) Incompatibilidade entre o projeto de implantação do Sistema BRT pela Prefeitura e o Projeto Ação Metrópole, do Governo do Estado**, fundamentalmente pela superposição dos projetos no perímetro da Avenida Almirante Barroso, questão que foi levantada na sessão de apresentação do projeto BRT na Câmara de Vereadores de Belém e que também foi objeto de audiência pública promovida pela OAB/PA, porém, desconsiderada pela Prefeitura Municipal.

**b.3.5) Equívoco técnico do projeto e ato consciente do réu**, sob a justificativa de que o projeto elaborado pelos réus encontra-se tecnicamente inadequado, não demonstrando consequências positivas para a população, sendo responsável pelo gasto desnecessário de verba pública federal.

O autor defende que a improbidade confirma-se com a inadequação técnica do Projeto BRT - Belém (que corresponde a mero corredor de trânsito, contrariando o conceito deste instrumento de transporte) o qual não atende às necessidades da população e foi responsável pelo gasto desnecessário de verba pública federal, tudo agravado pela ciência do ex-gestor quanto às incorreções e insistência na continuidade da ação.

Assevera que os membros da comissão de licitação são responsáveis solidários por todos os atos relacionados àquele processo licitatório e, por isso, todas as condutas imputadas ao ex-prefeito são extensivas à segunda requerida, então Presidente da Comissão de Licitação.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Atribui aos demandados a responsabilidade por ato de improbidade administrativa do tipo que causa prejuízo ao erário, nos termos do art. 10, *caput* e inciso VIII, da Lei n. 8.429/92, que na data do ajuizamento da ação ostentava a seguinte redação:

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 dispensá-lo indevidamente.<sup>1</sup>

**c) Da improbidade administrativa.**

O ato de improbidade administrativa tipificado nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429/92, do tipo que causa prejuízo ao erário, pressupõe para sua configuração a presença de dois requisitos: a comprovação do elemento subjetivo (conduta dolosa ou culposa do agente) e o efetivo dano ao erário.

Nesse sentido é a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, consoante precedente que segue:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 535, II DO CPC NÃO CONFIGURADA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA CONDUTA DOLOSA E DO EFETIVO DANO AO ERÁRIO

<sup>1</sup> A redação do inciso VIII do art. 10 da LIA foi alterada pela Lei n. 13.0219/2014, passando a dispor o seguinte:

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



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

NECESSÁRIOS PARA A CONFIGURAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE PREVISTOS NO ART. 10 DA LEI 8.429/92. INOBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO PRÉVIO PARA JUSTIFICAR A DISPENSA OU A INEXIGIBILIDADE QUE SE TORNA IRRELEVANTE PARA O CASO, PORQUANTO, POR SI SÓ, NÃO CONFIGURA ATO DE IMPROBIDADE. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL DESPROVIDO.

1. Quanto ao art. 535, I e II do CPC, inexistente a violação apontada. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia, não padecendo o acórdão recorrido de qualquer omissão, contradição ou obscuridade. Observe-se, ademais, que julgamento diverso do pretendido, como na espécie, não implica ofensa à norma ora invocada.

2. Nos termos da orientação firmada pelas Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte, a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa exige a presença do efetivo dano ao erário.

3. Ausente a comprovação da conduta dolosa dos recorridos em causar prejuízo ao erário - bem como inexistente a constatação de dano efetivo ao patrimônio material do Poder Público - não há que se falar em cometimento do ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 da Lei 8.429/92 que, como visto, exige a presença do efetivo dano ao Erário.

4. Afastada a incidência do art. 10 da Lei 8.429/92, torna-se irrelevante, in casu, o exame sobre a necessidade ou não de se observar as disposições normativas disciplinadoras do trâmite licitatório, posto que, a não abertura de procedimento prévio para justificar a dispensa ou a inexigibilidade da licitação, ainda que possa ser considerado como uma ilicitude, não será, por si só, enquadrado como improbidade.

5. Parecer do MPF pelo provimento do Recurso Especial.

6. Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ desprovido.

(REsp 1174778/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

TURMA, julgado em 24/09/2013, DJe 11/11/2013).

Por outro lado, para que se configure o ato de improbidade administrativa estatuído nos artigos 9º (do tipo que causa enriquecimento ilícito) e 11 (do tipo que viola os princípios da Administração Pública) da Lei 8.429/92, é necessária apenas a configuração do dolo do agente, sendo a improbidade considerada, como ilegalidade tipificada e qualificada pela conduta intencional ou dolosa de obter aumento patrimonial indevido, no primeiro caso, e de lesar, de violar os princípios que regem a Administração Pública, no segundo.

Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente do Superior Tribunal de Justiça, a seguir colacionado:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FAVORECIMENTO DE EMPRESA VENCEDORA DE LICITAÇÃO. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO DO AGENTE. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PELO PROVIMENTO DO APELO. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO DESPROVIDO, NO ENTANTO. 1. A primeira e mais urgente função preparatória da aceitação da petição inicial da Ação por Ato de Improbidade Administrativa é a de extremar o ato apontado de ímprobo da configuração da mera ilegalidade (dada a inegável afinidade formal entre as duas entidades), para verificar se o ato tido como ímprobo não estará apenas no nível da mera ilegalidade, ou seja, não se alça ao nível da improbidade; essa atividade é relevante porque especializa a cognição judicial no objeto específico da ação em apreço, evitando que a sua energia seja drenada para outras áreas afins, ou desperdiçada em movimentos processuais improdutivos. 2. Dessa atuação malsã do agente deve resultar (i) o enriquecimento ilícito próprio ou alheio (art. 9o. da Lei



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

8.429/92), (ii) a ocorrência de prejuízo ao Erário (art. 10 da Lei 8.429/92) ou (iii) a infringência aos princípios nucleares da Administração Pública (arts. 37 da Constituição e 11 da Lei 8.429/92). 3. A conduta do agente, nos casos dos arts. 9o. e 11 da Lei 8.429/92, há de ser sempre dolosa, por mais complexa que seja a demonstração desse elemento subjetivo; nas hipóteses do art. 10 da Lei 8.429/92, admite-se que possa ser culposa, mas em nenhuma das hipóteses legais se diz que possa a conduta do agente ser considerada apenas do ponto de vista objetivo, gerando a responsabilidade objetiva. 4. In casu, o Tribunal de origem julgou improcedente o pedido por reconhecer que a licitação não violou o art. 9o., III da Lei 8.666/93, uma vez que a empresa não estava impedida de participar da licitação e, ainda que se considerasse irregular a licitação, nem o dano causado nem o proveito patrimonial alegadamente usufruído pelos requeridos foram significativos, porquanto os serviços contratados foram efetivamente prestados ao Município. 5. A conduta imputada aos recorridos não revela o dolo específico de lesar os cofres públicos ou de obter vantagem indevida, requisitos indispensáveis à infração dos bens jurídicos tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa. 6. Recurso Especial do Ministério Público de São Paulo desprovido. (RESP 200701319432, NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJE DATA:05/11/2013 ..DTPB:.).

O ato de improbidade administrativa, portanto, é aquele revestido da pecha de desonestidade manifesta, que não se confunde com simples ilegalidades, irregularidades administrativas ou inabilidade do gestor na condução da coisa pública. Em outras palavras é a ação qualificada pelo elemento subjetivo, dolo genérico ou culpa grave (no primeiro caso), que atrai a aplicação do estatuto mais severo da improbidade. Nesse sentido, é farta a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, da qual se colaciona, como exemplo, o seguinte precedente, transcrito na parte que interessa:



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. RECEBIMENTO DE VALOR NÃO PREVISTO NO CONTRATO. ART. 3º. DA LEI 8.666/93. SÚMULA 284 DO STF. ART. 10, CAPUT DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO DOLO EM CAUSAR PREJUÍZO AO ERÁRIO. MERA IRREGULARIDADE FORMAL. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE INFORMÁTICA SEM LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO INDEVIDO. ART. 23 E 24 DA LEI 8.666/93. INEXISTÊNCIA DA VIOLAÇÃO APONTADA. RECURSO ESPECIAL DE TARCÍSIO CARDOSO TONHA PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESTA EXTENSÃO, PROVIDO. RECURSO ESPECIAL DE JOÃO CARLOS SANTINI DESPROVIDO.

(...)

3. A ilegalidade e a improbidade não são - em absoluto, situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, dest'arte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave.

(...)

(REsp 1416313/MT, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 26/11/2013, DJe 12/12/2013).

No mesmo sentido, confira-se também o AgRg no REsp 1248806/SP, Relator Ministro Humberto Martins, STJ; REsp 1265964/RN, Relator Ministro Castro Meira, STJ; REsp 1223496/PB, Relator Ministro Cesar Asfor Rocha, STJ; AgRg no REsp 1245622/RS, Rel. Ministro Humberto Martins, STJ.

Confira-se, também, a jurisprudência do TRF 1ª Região sobre a matéria:



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

PROCESSO CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. MÁ-FÉ NÃO CARACTERIZADA. INEXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE. I - Somente pode haver improbidade quando a conduta do agente "destoa nítida e manifestamente das pautas morais básicas, transgredindo, assim, os deveres de retidão e de lealdade ao interesse público." (STJ - Recurso Especial 213.994/MG). II - Não são todos os atos administrativos ou omissões que colidem com a imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições que dão azo ao enquadramento na Lei de Improbidade Administrativa. III - Agravo de instrumento provido para rejeitar a petição inicial de improbidade administrativa contra o ora agravante. (AG 00360994720134010000, DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO RIBEIRO, TRF1 - TERCEIRA TURMA, e-DJF1 DATA:11/10/2013 PAGINA:677.).

Por fim, não se olvide que o contraditório é exercido sobre os fatos e, sendo o caso de condenação, compete ao julgador amoldar a conduta praticada pelo agente aos tipos da Lei 8.429/92, podendo divergir da capitulação apresentada pelo autor da ação na inicial.

**d) Das provas.**

Compõem o acervo probatório deste feito: autos de Inquérito Civil n. 1.23.000.000986/2012-18, instaurado no âmbito da Procuradoria da República no Estado do Pará (fls. 30/4.569 - volumes 1-23); documentos juntados pelos requeridos (fls. 4.713/4.717 - volume 24; fls. 4.752/4.828 - volumes 24-25); laudo de perícia técnica e manifestações do perito (fls. 5.675/5.707-volume 29; fls. 5.798/5.821-volume 30); depoimento de testemunhas (fl. 5.796-volume 29); documentação e mídias digitais relativas aos processo de licitação (fls. 5.109/5.430-volumes 26-28; fls. 5.479/5.483-volume 28; fls. 5.622/5.668-volume 29).



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

**d.1) Impugnação ao laudo pericial**, formulada por DUCIOMAR GOMES DA COSTA (fls. 5.718/5.720-volume 29).

Nos termos do par. 3º do art. 473, CPC, é vedado ao perito emitir opiniões pessoais que excedam o exame técnico ou científico do objeto da perícia. Portanto, a análise do laudo pericial estará unicamente adstrita às considerações e análise de ordem técnica realizadas pelo *expert*, competindo unicamente ao juízo os aspectos relacionados à valoração da prova.

**d.2) Exame das provas, a luz do direito e da causa de pedir.**

**d.2.1) Quanto à retificação do edital sem estabelecimento de novo prazo para abertura das propostas.**

O art. 21, da Lei n. 8.666/93, prevê o seguinte:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I - no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal e, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais;

II - no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal, ou do Distrito Federal;

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

ampliar a área de competição.

§ 1º O aviso publicado conterà a indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral do edital e todas as informações sobre a licitação.

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para:

a) concurso;

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço";

II - trinta dias para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior;

(...)

§ 3º Os prazos estabelecidos no parágrafo anterior serão contados a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data que ocorrer mais tarde.

§ 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das proposta.

No caso, dia 17/11/2011, a Prefeitura Municipal de Belém tornou pública a realização da Concorrência Internacional n. 034/2011, do tipo menor preço, na forma de execução por empreitada por preço unitário, para execução de Projeto Executivo de Engenharia; execução de obras civis, incluindo: terraplenagem, pavimentação, obras de arte especiais, estações e terminais de passageiros, obras de reurbanização e fornecimento de montagem do sistema de controle, destinados à implantação do Sistema BRT (*Bus Rapid Transit*) nas Avenidas Almirante Barroso e Augusto Montenegro, nesta cidade. A sessão de



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

abertura do certame foi prevista para o dia 02/01/2012, às 9 horas (vide publicações, às fls. 1.420/1.424-volume 8).

Entre a publicação do aviso e a data de abertura da sessão foi observado prazo de 46 dias.

No dia 1º/12/2011, foi publicado aviso de alteração do edital afetando o item 6.7 (subitens 6.7.2 e 6.7.6) da Cláusula VI, concernente à documentação exigida para a habilitação técnica. Especialmente quanto ao subitem 6.7.6, onde antes era exigido atestado de capacitação técnica para os subitens I e II da alínea a3 do item 6.7.2, passou a ser exigido atestado de capacitação técnica para os subitens I e IV, sem alteração na data de abertura da sessão (fls. 1.426/1.431-volume 8).

Confira-se no que consiste o item 6.7.2, alínea a3, do edital (fl. 1.182-volume 6):

**6.7.2 CAPACITAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL DA PROPONENTE**

- a) Atestados de Capacidade Técnica, emitidos por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente registrados no CREA (como especificado no item 6.7.1), acompanhados da respectiva Certidão de Acervo Técnico - CAT, que comprovem que a PROPONENTE executou serviços com as seguintes características:



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

**a.3) CAPACITAÇÃO TÉCNICA NO FORNECIMENTO E  
INSTALAÇÃO DE SISTEMAS OPERACIONAIS**

- I. Fornecimento, instalação e manutenção de sistema de CFTV com tecnologia IP, composto por câmeras fixas, câmeras moveis tipo domes, servidor de dados com RAID de mínimo 12 Hds, software com visualização via WEB;
- II. Fornecimento, instalação e manutenção de rede de comunicação para gerenciamento de sistemas de transmissão online dos registros e fluxos veicular, imagens e dados, utilizando como meio de transmissão cabo metálico, óptico, wireless e rádios;
- III. Fornecimento, implantação e manutenção e operação de sistema medidor de velocidade/leitor automático de placas/avanço semafórico com processamento e impressão de no mínimo 30.000 (trinta mil) autos de infração por ano.
- IV. Fornecimento, instalação e manutenção de sistema de controle, rastreamento e bilhetagem de frota de ônibus em sistema viário, com software embarcado, informações em tempo real e mapeamento do deslocamento dos ônibus através da rede de dados e WEB, painel de alerta de monitoramento online no CCO.

No dia 05/12/2011, houve nova publicação dando ciência de outra alteração no subitem 6.7.6, desta vez para exigir atestado de capacitação técnica para os subitens **I a IV** da alínea a3 do item 6.7.2, também sem alteração da data prevista para a sessão de abertura da licitação (fls. 1.433/1.438-volume 8).

Como visto, a norma de regência (art. 21, par. 4º, Lei n. 8.666/93) dispensa a reabertura do prazo quando a alteração não afetar a formulação das propostas.

Conforme a doutrina de Marçal Justen Filho, no que concerne à (ir)relevância da alteração, "o dispositivo deve ser interpretado segundo o princípio de razoabilidade e em face de cada caso concreto", aduzindo que "o problema fundamental reside na viabilidade de elaboração das propostas segundo o prazo original". O autor conclui que a "questão é problemática", pois mesmo alterações que suprimem exigências podem afetar a formulação



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

das propostas<sup>2</sup>.

Na hipótese, a matéria foi controvertida pela requerida SUELY COSTA DE LIMA MELO, para quem as alterações do edital representaram mero erro material e, portanto, enquadravam-se na exceção da lei. Não é o caso, já que o edital foi retificado após o transcurso de 1/3 do prazo inicialmente previsto, com alteração substancial quanto à habilitação técnica dos proponentes.

Ainda que a requerida alegue que as mudanças tenham ocorrido para correção de “erro material”, o fato é que a exigência de atestado de capacitação técnica foi estendida de dois para os quatro subitens do item "Fornecimento e Instalação de Sistemas Operacionais", recaindo sobre ponto sensível da habilitação técnica dos proponentes, o que já bastaria para provocar a reabertura do prazo, na forma prevista na legislação. Portanto, ao contrário da tese desenvolvida pela demandada, a alteração realizada não se configura erro material.

Não bastasse isso, a licitação envolve a execução de projeto e serviços de alta complexidade e em particular o item que sofreu alteração não contempla serviço típico da área de engenharia civil (objeto principal do certame), o que torna mais difícil o cumprimento da exigência e ainda mais necessária a dilatação do prazo para adequação das propostas.

Ao manter inalterada a data prevista para abertura da sessão, a Administração Municipal não apenas deixou de atender disposição expressa da Lei n. 8.666/93, como

---

2 **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 16 ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. P. 344-345.

---

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUÍZA FEDERAL HIND GHASSAN KAYATH em 01/08/2017, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006. A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 12324973900239.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

tornou mais dificultosa a reunião dos documentos de habilitação técnica dos possíveis candidatos, violando, a um só tempo, a legalidade e o caráter competitivo do certame.

**d.2.2) Ausência de recursos orçamentários que garantissem o pagamento das obrigações.**

Antes de mais nada, cumpre observar que a irregularidade apontada pelo autor da ação não consiste, exatamente, na ausência de indicação da fonte de recursos orçamentários para fazer frente às despesas, mas na **insuficiência dos recursos disponíveis** diante do montante de verba necessária para a execução integral do contrato, conforme valor estabelecido no item 2.1.2 do Edital (fl. 1.176-volume 6), a seguir:

**CLÁUSULA II – DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E DO PREÇO DE REFERÊNCIA** FL

2.1 As despesas decorrentes para execução do objeto na presente licitação serão atendidas à conta dos seguintes recursos orçamentários:

2.1.1 Funcional Programática: **2.01.29.15.451.0008**; Atividade: **1062**; Tarefa: **001** e Elemento de Despesa: **4490510000**.

2.1.2 O orçamento estimado da presente Concorrência, denominado Preço de Referência (PR), é de **R\$ 396.544.112,22 (trezentos e noventa e seis milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, cento e doze reais e vinte e dois centavos)**, base setembro de 2011.

2.2 A Prefeitura de Belém poderá buscar, junto a entidades de fomento e financiamento nacionais ou internacionais, recursos para implantação do objeto ora licitado.

No que concerne à geração da despesa pública, a Lei Complementar n. 101/2000, dispõe que:

**Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.**

**Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:**



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

**I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;**

**II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.**

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

**§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:**

**I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;**

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

(destaquei).

Por outro lado, tratando-se de despesa relacionada à contratação de obras e serviços, a Lei n. 8.666/93 determina o seguinte:

Art. 7º (...)

§ 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;



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

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

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o [art. 165 da Constituição Federal](#), quando for o caso.

Como visto, conforme edital, as despesas decorrentes da execução do objeto da futura contratação seriam atendidas à conta da Função Programática 2.01.29.15.451.0008, Atividade 1062, Tarefa 001, Elemento de despesas 4490510000. No laudo pericial, em resposta ao quesito 01 do MPF, ficou consignado que se tratava de dotação pertencente ao Gabinete do Prefeito para o Programa de Saneamento Estrada Nova-PROMABEN, no valor de R\$-69.936.087,00 (sessenta e nove milhões, novecentos e trinta e seis mil, oitenta e sete reais), consoante apurado pelo Tribunal de Contas dos Municípios (fl. 5.693-volume 29). Porém, não há indicação de receita vinculada para o remanescente das despesas, nem para o exercício de 2012 nem para os seguintes.

Sobreleva notar que no curso do procedimento licitatório o então Prefeito Municipal DUCIOMAR GOMES DA COSTA firmou declaração sobre a existência de disponibilidade orçamentária para a execução do referido projeto, de acordo com a Lei Orçamentária Anual de 2012 (fls. 1949 – volume 10)

Segundo informações da Unidade Gestora de Projetos Especiais - UGPE, responsável pela execução do Projeto BRT (fls. 1.093/1.094-volume 6), **a obrigação de**



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

**programação integral dos recursos orçamentários foi excepcionada** no presente caso, haja vista a dimensão da obra licitada e a necessidade de financiamento para sua execução, que a Prefeitura Municipal pretendia obter por intermédio de carta-proposta encaminhada ao Ministério das Cidades, para inclusão do projeto no Programa PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades. Esclarece a Unidade Gestora:

"Portanto, na presente situação, será aplicado às hipóteses o critério legal de, inexistindo recursos para sua execução integral, ser efetuado o parcelamento da programação, ou seja, a inclusão no plano plurianual atenua os efeitos negativos do parcelamento, na medida em que os orçamentos dos exercícios futuros incluirão verbas para a conclusão das etapas anteriores".

No tocante à carta-proposta dirigida ao Ministério das Cidades objetivando o financiamento do Projeto BRT por recursos do Programa PAC 2 - Mobilidade Grandes Cidades, de fato, o requerimento foi formalizado em 02/04/2011. O valor total do financiamento pleiteado pela Prefeitura de Belém superou trezentos e noventa milhões de reais (vide Processo n. 80000.016989/2011-73, às fls. 973/985-volume 5).

Por outro lado, a defesa de DUCIOMAR GOMES DA COSTA alega que o Projeto BRT foi, sim, incluído no Plano Plurianual para 2013 (fl. 5.024-volume 26), o que pretendeu comprovar com a juntada do Quadro de Detalhamento de Despesa -QDD-2013, da Secretaria Municipal de Coordenação do Planejamento e Gestão da Prefeitura Municipal (fls. 4.813/4.816-volume 25), notadamente pela especificação de despesa "Reestruturação do Sistema de Transporte".

Compulsando o QDD-2013, na especificação "**Reestruturação do Sistema de**



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

**Transporte" (fl. 4.816-volume25), o valor da despesa detalhada corresponde a, tão somente, R\$-6.000.000,00 (seis milhões de reais), cerca de 1/54 (um cinquenta e quatro avos) do montante necessário para fazer frente ao total da despesa prevista no Edital n. 34/2011 para a execução integral do objeto do licitado.**

Com efeito, ficou demonstrado que, mesmo sem dispor do capital necessário e contrariando a legislação, a Administração Municipal fez uma opção por executar o Projeto BRT, contando com o financiamento que adviria de futura e incerta seleção da proposta pelo Ministério das Cidades, **ratificando a alegação inicial do autor da ação quando disse que a inclusão do item 2.2 na Cláusula II do edital induz a insuficiência orçamentária prévia (fls.16).**

Ao final, não consta que o financiamento tenha sido autorizado, especialmente em face das condições estabelecidas no Acórdão 1981/2012 - TNU - Plenário (fls. 137/150-volume 1). Da mesma forma, o detalhamento de despesas apresentado no QDD-2013 não comprova a inclusão do Projeto BRT no plano plurianual municipal e está longe de atender à regra orçamentária básica segundo a qual para cada despesa deve haver uma prévia receita correspondente.

Não custa lembrar que a falta de estimativa do impacto orçamentário das despesas com a implantação do Projeto BRT já havia sido identificada e reconhecida pelo Tribunal de Contas da União por ocasião do julgamento da Representação TC 006.742/2012-2, conforme itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 1981/2012 - TCU - Plenário (fls. 137/150-volume1), a seguir:



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

.....

9.3. dar ciência ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal, bem como ao Tribunal de Contas dos Municípios do Pará sobre os seguintes indícios de irregularidades identificados no projeto básico e no procedimento licitatório realizado pela Prefeitura de Belém/PA (Concorrência Pública Internacional 034/2011), relativos ao projeto implantação de sistema de Ônibus de Trânsito Rápido :

.....

9.3.1. não inclusão d produto almejado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de Investimentos e ausência de previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes das obras e serviços a serem executados no exercício financeiro de 2012, em desacordo com o art. 7º, §2º, incisos III e IV, da Lei nº 8.666/1993;

9.3.2. falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa no exercício em que será realizada e nos dois exercícios subsequentes, ausência de declaração do ordenador de despesa quanto à adequação orçamentária e financeira do dispêndio com a lei orçamentária anual, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, em violação ao disposto no art. 16, incisos I e II, da Lei Complementar nº 101/2000;”

### **d.2.3) Cláusulas restritivas que limitam a competitividade do certame.**

Sobre a limitação da competitividade em decorrência do alto grau de exigência do edital, observa-se que 44(quarenta e quatro) empresas fizeram a retirada do edital (fl. 869/871-volume5). Destas, 10(dez) agendaram visita técnica e, apenas 1(uma), Andrade Gutierrez S/A, compareceu à sessão de abertura da licitação (fl. 1976-volume 10).

Questionadas sobre os motivos de não terem participado do certame apesar de terem adquirido o edital (fls. 921/964-volume 5), os representantes das pessoas jurídicas manifestaram-se conforme documentos juntados às fls. 1.044 e ss -volume 6. Empresas



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

como Terraplina, EIT, TDL - Arquitetura e Const. Ltda., Engeplan, Construtora Cowan S/A, Cetenco Engenharia S/A, Constran S/A, Estacon Engenharia S/A, Equipav S/A, Encalso, CR Empreendimentos e Construções Ltda. destacaram a complexidade da obra e as exigências técnicas do edital como empecilho à sua participação. TDL - Arquitetura e Const. Ltda. e Estacon Engenharia S/A apresentaram impugnação ao edital questionando, dentre outras coisas, a imprecisão do instrumento convocatório quanto à previsão orçamentária, exiguidade do tempo para realização de visita técnica e reunião de documentação, comprovação de qualificação técnica para serviços irrelevantes, além da proibição de reunião de empresas em consórcio, apontadas como condições altamente restritivas. Estacon Engenharia S/A, inclusive, impetrou mandado de segurança (processo n. 248-52.2012.8.14.0301, às fls. 1.140 e ss-volume 6) com o mesmo objeto.

A limitação do caráter competitivo da licitação está prevista no art. 3º, par. 1º da Lei n. 8.666/93, que assim determina:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. [\(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#) [\(Regulamento\)](#)  
[\(Regulamento\)](#) [\(Regulamento\)](#)

§ 1º **É vedado aos agentes públicos:**

**I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e**



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

no [art. 3o da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991](#); ([Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010](#))

Sobre o assunto, Marçal Justen Filho ensina que:

Portanto, a invalidade não reside na restrição em si mesma, mas na incompatibilidade dessa restrição com o objeto da licitação e com os critérios de seleção da proposta mais vantajosa. (...).

O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para a seleção da proposta mais vantajosa. Se essas exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do tipo de prestação que o particular deverá assumir. (...)<sup>3</sup>.

Na hipótese, não se olvida da complexidade da obra que, além da execução de serviços atinentes à área de engenharia civil, tais como pavimentação, construção de estações e terminais e reurbanização, também inclui o fornecimento e montagem de sistema de controle para implantação do Sistema BRT. Evidente, também, que o alto nível de exigências técnicas do edital tornou inviável a participação de, pelo menos, 10% das empresas inicialmente interessadas na licitação, muitas das quais fortes representantes do ramo da construção civil no cenário nacional, dificuldade agravada pela proibição de formação de consórcio de empresas e pela diversidade dos serviços a serem executados, em especial na parte referente ao fornecimento e instalação de sistemas operacionais para a qual é necessária expertise na área de tecnologia da informação.

Assim, se de um lado é dever do Administrador Público elaborar instrumento convocatório objetivo e abrangente o suficiente para assegurar a capacidade do fornecedor

---

<sup>3</sup> *Idem.* p. 92-94.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

em cumprir com a futura execução do contrato, de outro, o número exorbitante de atestados de capacitação técnica para serviços de menor importância (tais como transporte de material, execução de piso tátil, execução de meio-fio em concreto, dentre outros) revela preciosismo injustificado que não se coaduna com a ampla competitividade, notadamente diante da exiguidade do prazo oferecido aos interessados entre a publicação do edital e a data de abertura da sessão para reunião dos documentos e/ou contratação de empresa terceirizada comprovadamente habilitada para execução dos serviços estranhos à engenharia civil.

A violação à ampla competitividade ficou evidente pelo resultado do certame, quando só uma, dentre as mais de 40 empresas inicialmente interessadas no âmbito de uma Concorrência Internacional, compareceu à sessão de abertura (fl. 1.976-volume 10).

Cumprе assinalar que o Acórdão 1981/2012 – TCU – Plenário também faz referência a essa circunstância, conforme se verifica no subitem 9.3.3, que segue:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

.....

9.3. dar ciência ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal, bem como ao Tribunal de Contas dos Municípios do Pará sobre os seguintes indícios de irregularidades identificados no projeto básico e no procedimento licitatório realizado pela Prefeitura de Belém/PA (Concorrência Pública Internacional 034/2011), relativos ao projeto implantação de sistema de Ônibus de Trânsito Rápido:

.....

9.3.3. frustração do caráter competitivo do certame, vedado pelo art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/1993, em razão das condições editalícias abaixo descritas:

9.3.3.1. limitação do prazo para elaboração de proposta de preços pelo licitante



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

a apenas 5 dias uteis, contados da data fixada no instrumento convocatório para a realização de visita técnica ao local do empreendimento, exigência essa incompatível com a magnitude do projeto;

9.3.3.2. restrição injustificada à participação de consórcios e falta de motivação para o não parcelamento do objeto da licitação, em afronta ao disposto nos arts. 3º. §1º, inciso I, 23, §1º, e 33 da Lei nº 8.666/1993, tendo em vista o procedimento licitatório visar à contratação de serviços de engenharia civil (terraplanagem, pavimentação, obras de arte especiais, e edificação) e serviços relativos ao fornecimento e montagem dos sistemas de controle;

9.3.3.3. participação de uma única empresa na sessão de abertura da Concorrência nº 034/2011-CLP/PMB/UGPE, no caso, a Construtora Andrade Gutierrez S/A, com quem a Prefeitura de Belém, posteriormente, firmou o Contrato nº 1/2012-UGPE/PMB. Das 44 empresas que adquiriram cópia do Edital, apenas 9 empresas realizaram a visita técnica e um única empresa participou da sessão de abertura do procedimento licitatório;

9.3.3.4. necessidade de comprovação de capacidade técnico-operacional do licitante em relação a parcelas do serviço com pouca relevância e sem valor significativo para o objeto da licitação. Do total de 20 quesitos para a qualificação técnica dos licitantes, relativos à execução de obras civis, 1 quesitos representam, cada um, menos de 1% do valor total estimado do objeto;”

#### **d.2.4) Inadequação técnica e custos do Projeto BRT - Belém.**

Quanto à alegada inadequação do Projeto BRT, o laudo de perícia técnica atestou que o projeto básico da obra foi elaborado com inobservância das exigências legais (art. 6º, IX, Lei n. 8.666/93) tais como: ausência de identificação de imóveis a serem desapropriados e seu custo; inexistência de estudos preliminares de tráfego, geológicos, hidrológicos, dentre outros; falta de estudos sobre a demanda populacional projetada de uso do sistema, demanda de veículos particulares, capacidade do sistema, vida útil do projeto, dentre outros; ausência de especificação técnica dos serviços; ausência de projeto básico



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

para vias de tráfego, obras de arte, fundação, estruturas metálicas, concreto armado, dentre outros; falta de previsão de espaços destinados à construção de garagens para estacionamento, abastecimento e manutenção dos ônibus, instalação do escritório administrativo, espaço para ciclo faixas e faixas exclusivas para emergências; ausência de informações quanto à largura das vias, etc. Mencionou ausência de memória de cálculo dos quantitativos orçamentários iniciais, ausência de cotação de preços para obtenção de valores unitários constantes do orçamento base; ausência de orçamento para implantação dos sistemas de controle, etc. (item 4, fls. 5.679/5.689-volume 29).

O exame da prova documental carreada aos autos ratifica a conclusão da perícia técnica.

Atendendo solicitação do Juízo, a Prefeitura Municipal de Belém trouxe aos autos cópia integral de toda documentação relativa à Concorrência Internacional n. 034/2012 (condensada nas mídias eletrônicas juntadas às fls. 5.482/5.483- volume 28) e nenhum dos documentos referidos pelo perito foi encontrado em meio a estes arquivos. Não bastasse isso, o ofício n. 3416/2016-Scds/Semob informa expressamente que os estudos referidos pelo perito não foram localizados nos arquivos da Superintendência de Mobilidade Urbana do Município de Belém (fl. 5.624/volume 29). Por fim, as inadequações técnicas do projeto também foram reconhecidas pelo Tribunal de Contas da União, conforme subitem item 9.3.4 do Acórdão 1981/2012 - TCU Plenário(fl. 137/150-volume 1) Confira-se:

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

.....

9.3. dar ciência ao Ministério das Cidades, à Caixa Econômica Federal, bem como ao Tribunal de Contas dos Municípios do Pará sobre os seguintes



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

indícios de irregularidades identificados no projeto básico e no procedimento licitatório realizado pela Prefeitura de Belém/PA (Concorrência Pública Internacional 034/2011), relativos ao projeto implantação de sistema de Ônibus de Trânsito Rápido:

.....

9.3.4. elaboração do projeto projeto básico sem observar as exigências contidas no art. 6º, inciso IX, da Lei nº 8.666/1993, a considerar as deficiências a seguir elencadas:

9.3.4.1. ausência de identificação dos imóveis a serem desapropriados, bem como da estimativa de custos da desapropriação;

9.3.4.2. inexistência de estudos preliminares de tráfego, geológicos, geotécnicos e hidrológicos que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, estabelecido pelo art. 3º da Resolução CONAMA nº237/1997;

9.3.4.3. falta de estudo sobre: demanda populacional projetada para o uso do sistema de Ônibus de Trânsito Rápido (BRT); demanda de veículos particulares projetada nas vias Augusto Montenegro e Almirante Barroso; capacidade do sistema BRT e das vias Augusto Montenegro e Almirante Barroso; vida útil do projeto; impacto na região metropolitana da redução do número de faixas por sentido na Av. Almirante Barroso;

9.3.4.4. não apresentação de projeto básico para as vias de tráfego e obras de arte especiais a incluir: geométrico, terraplanagem, pavimentos rígidos e flexível, e drenagem;

9.3.4.5. não apresentação de projeto básico para fundação, estruturas metálicas, concreto armado, rede de água, esgoto e águas pluviais, instalação elétrica, instalação hidrossanitária, combate a incêndio e sistemas de controle;

9.3.4.6. ausência de especificação técnica dos serviço a serem licitados;

9.3.4.7. carência de memoriais de cálculo dos quantitativos do orçamento;

9.3.4.8. não apresentação de orçamento para implantação dos sistemas de controle;

9.3.4.9. ausência de anotação de responsabilidade técnica pela elaboração das planilhas orçamentárias, em desconformidade com o art. 127, §4º, da Lei nº 12.309/2010 – Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2011;

9.3.4.10. não comprovação de anotação de responsabilidade técnica do projeto básico, em contrariedade ao disposto no art. 7º da Resolução CONFEA nº 361/1991 e nos arts. 5º e 6º da Resolução CONFEA nº 425/1998;



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

9.3.4.11. falta de demonstração da realização de pesquisa de preços para obtenção dos valores unitários constantes do orçamento base da licitação, bem como da adequação dos preços dos serviços de engenharia das edificações aos custos referenciados no Sistema de Preços e Custos da Construção Civil – SINAPI, mantido e divulgado, na internet, pela Caixa Econômica Federal e, no caso dos serviços rodoviários, na tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviários – SICRO, em desacordo com o art. 127, § 2º, da Lei nº 12.309/2010;

9.3.4.12. falta de licenciamento ambiental para instalação do empreendimento, assim como do licenciamento prévio e de instalação das áreas de usina de asfalto (10 km), jazida de material de 1ª categoria (10 Km, 50 Km, 215 Km) e bota-fora (20 Km), em desobediência ao art. 2º, da Resolução CONAMA nº 237/1997;”

O laudo da perícia técnica também atestou que o conceito original do modelo de transporte urbano BRT, sistema criado pelo arquiteto Jaime Lerner para a cidade de Curitiba, em 1974, foi distorcido no Sistema BRT Belém, haja vista que sua concepção foi "ancorada unicamente na implantação de corredor preferencial nas vias escolhidas (...) ideia não alinhada com as necessidades de integração entre as demais modalidades integrantes dos sistemas de transporte já existentes na Cidade", desconsiderando, ainda, o Projeto Ação Metrópole já desenvolvido pelo Governo do Estado do Pará.

É de se notar que a questão relativa à insuficiência/inadequação do projeto básico foi diversas vezes mencionada, inclusive, como causa para a inviabilidade de financiamento do projeto pelo PAC 2. Nesse sentido, confira-se o que consta do item II do Acórdão 1981/2012 - TCU - Plenário (fl. 142 - volume 1):

“18. A Inobservância das diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário é flagrante. Segundo destacado pelo Ministro Relator no Despacho de peça 21, a jurisprudência dessa Corte de



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Contas é pacífica no sentido do necessário cumprimento ao disposto no § 2º, do artigo 7º, da Lei nº 8.666/1993 para qualquer empreendimento que utilize verbas federais, por meio de termo de compromisso ou contrato de repasse, de tal forma que não há como se admitir a realização de licitação com base em projeto básico que não obteve a aprovação do órgão técnico competente na esfera federal”<sup>4</sup>

Notadamente quanto à composição de custos do projeto, como já dito, não foram colacionados aos autos documentos relativos à fase interna da licitação nos quais se pudesse verificar a existência/regularidade da pesquisa de preços que teria subsidiado o preço de referência apresentado aos concorrentes, o que, por si, já representa violação ao postulado da supremacia do interesse público, haja vista a ausência de elementos para aferição da proposta mais vantajosa, princípio basilar de regência das licitações.

A inadequação do projeto sob o ponto de vista orçamentário também foi destacada pelo TCU dentre as irregularidades informadas à Caixa Econômica Federal e ao Ministério das Cidades, consoante se observa nos seguintes subitens (fl. 138 – volume 1):

“9.3.5. ausência de critério de aceitabilidade de preço unitário, em desobediência ao disposto no art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/1993;

9.3.6. ausência de orçamento base da Administração com a composição dos

4 O par. 2º, do art. 7º da Lei nº 8.666/93 dispõe o seguinte:

§ 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;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o [art. 165 da Constituição Federal](#), quando for o caso.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

preços unitários dos serviços a serem contratados;

....

9.3.8. ausência, no orçamento base da Administração, de limite máximo e da composição analítica percentual de Bonificações e Despesas Indiretas – BDI;”

Com efeito, a conclusão do Ministro Relator do Acórdão 1981/2012 - TCU – Plenário, sintetiza bem o que ora se constata no exame desses elementos (vide os termos do voto, à fl. 149 – volume 1):

“Mesmo considerando a submissão do projeto de implantação do Sistema BRT ao Regime Diferenciado de Contratações, uma vez que o referido empreendimento integra o PAC Mobilidade Grandes Cidades, ainda assim, **o projeto básico ressenete-se de estudos e informações que permitam a precisa caracterização do objeto, a dedução das alternativas técnicas viáveis, a formação de montagem de plano de licitação e de gestão de obras e, o mais importante, o orçamento detalhado dos serviços e suprimentos a serem contratados**” (destaquei).

Sem prejuízo, para responder aos quesitos das partes, o *expert* do Juízo utilizou-se dos preços indicados na planilha de obras e serviços apresentada pela vencedora, Andrade Gutierrez, para aplicação do método comparativo em que o parâmetro ideal são os valores constantes das planilhas do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPE e Sistema de Custos Rodoviários - SICRO.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Conforme descrito no item 04.2.1 do laudo pericial, a planilha de custos da vencedora foi apresentada em dados compostos e grande parte dos itens não está previsto nas planilhas SINAPE e SICRO. Por isso, dentre os 771 itens cotados, apenas 409 puderam ser consultados. No exame, o perito efetuou a substituição dos itens consultados (correspondentes a apenas 53% do total) e manteve o valor dos demais, para os quais não dispunha de parâmetro tabelado. Ainda assim, o resultado revelou variação para menor de 43,47% (quarenta e três vírgula quarenta e sete por cento) do valor do orçamento apresentado o qual, note-se, já era ligeiramente inferior ao preço de referência apresentado pela Administração.

Nesse ponto, como o exame sobre a composição dos custos da obra **recaiu exclusivamente sobre os itens correspondentes ao serviço de engenharia civil**, entendo que o perito nomeado possui a expertise necessária para o exame comparativo, notadamente pela familiaridade com as especificidades dos itens contemplados.

Dito isto, no tocante aos preços do contrato, ficou comprovada irregularidade tanto na fase interna da licitação, haja vista a ausência de pesquisa de preços e a omissão no detalhamento da composição dos custos do projeto básico, assim como no custo efetivo do empreendimento, com pagamento a maior de, no mínimo, 43,47%.

Por outro lado, a prova produzida pelos demandados não logrou desconstituir quaisquer das afirmações iniciais quanto às irregularidades e inadequação técnica do Projeto BRT Belém, prevalecendo a conclusão exarada na perícia a esse respeito.

Cumprе assinalar que a conclusão do laudo pericial não destoou do entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União que já advertia que (fls. 142): *em*



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

*relação orçamento da obra, o Município de Belém/Pa também não comprovou a adequação dos preços dos serviços e insumos aos Sistemas Referenciais de Custos de Construção Civil – SINAPI e ao Sistema de Custos Rodoviários, exigidos pela LDO de 2012.*

**d.2.5) Uso dos recursos federais.**

Não obstante todos estes aspectos, que representam flagrantes ilegalidades e violação aos princípios que regem a Administração Pública e o processo licitatório, a Prefeitura de Belém deu continuidade à licitação; o contrato n. 001/2012, entre a Prefeitura de Belém e a única participante, Andrade Gutierrez S/A, foi assinado em 11/01/2012, pelo valor global de R\$-391.949.071,08 (trezentos e noventa e um milhões, novecentos e quarenta e nove mil, setenta e um reais e oito centavos); a ordem de serviço expedida, em 17/01/2012. Posteriormente, ainda na gestão do requerido DUCIOMAR GOMES DA COSTA, o contrato sofreu duas alterações sobre o valor orçado, que foi aumentado para R\$-416.255.202,44 (quatrocentos e dezesseis milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil, duzentos e dois reais e quarenta e quatro centavos), tudo conforme documentos na mídia digital de fl. 5.483-volume 28 (pastas Digitalização CP 34 VOL V e Termos Aditivos BRT Belém).

Quanto à execução do objeto e pagamentos, o laudo de pericia judicial esclarece que a partir das medições realizadas pode-se observar redução no avanço físico da obra a partir de julho/2012, culminando com sua paralisação completa em fevereiro/2013 (quesitos 4 e 5 do MPF, fl. 5.694-volume 29). Consoante o ofício GB/PMB n. 0094/2013, a paralisação das obras deveu-se tanto à "interrupção do fluxo de pagamento das faturas apresentadas e atestadas pela gestão anterior", quanto à "necessidade de adequação do



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

projeto às recomendações da CEF" (fls. 211/213-volume 2). O montante efetivo dos itens até então executados foi levantado pela Secretaria Municipal de Urbanismo por meio do relatório de análise técnica juntado às fls. 377 e ss-volume 2.

Consta do ofício 1412/2013-GABS/SEURB que os serviços executados em 2012 totalizaram R\$-98.905.486,59 (noventa e oito milhões, novecentos e cinco mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e cinquenta e nove centavos), dos quais apenas R\$-44.567.606,02 (quarenta e quatro milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, seiscentos e seis reais e dois centavos) foram pagos à construtora na gestão do requerido (fl. 370/volume 2).

Conforme o ofício n. 0423-A/2013-GABS/SEURB/BRT, o valor atualizado dos itens executados entre julho/2012 e fevereiro/2013 pendentes de pagamento chegou à cifra de R\$-59.580.651,20 (cinquenta e nove milhões, quinhentos e oitenta mil, seiscentos e cinquenta e um reais e vinte centavos), diferença que foi paga pela Prefeitura de Belém em cinco parcelas ao longo do ano de 2013, portanto, já na gestão subsequente (fls. 305/308-volume 3).

Nesse ponto, a defesa de DUCIOMAR GOMES DA COSTA não logrou comprovar a regularidade dos pagamentos efetuados durante sua gestão. Pelo contrário, o relatório de empenhos juntado às fls. 4.810/4.812-volume 25 ratifica a tese inicial, ao confirmar que apenas R\$-44.567.606,02 (quarenta e quatro milhões, quinhentos e sessenta e sete mil, seiscentos e seis reais e dois centavos) foram pagos pela execução do Contrato n. 001/2011 - Projeto BRT, no período de 01/01/2012 a 31/12/2012. Portanto, nem todos os serviços executados na gestão do requerido foram regularmente quitados.

De fato, a prova dos autos demonstra que somente recursos do Tesouro



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Municipal foram usados nos pagamentos efetuados até dezembro/2012, durante a gestão dos requeridos. Tal fato é inconteste e reconhecido pelo MPF na própria inicial. Porém, tais recursos, mesmos que usados integralmente, não seriam suficientes para fazer frente à integra das despesas contratadas. Nesse cenário, o Projeto BRT estava fadado a tornar-se mais uma obra inacabada, sem mencionar as consequências financeiras e jurídicas da quebra de contrato.

Nesse ponto, cumpre mencionar que o Projeto BRT foi inicialmente apresentado à população da região metropolitana de Belém como a solução definitiva para o estrangulamento no trânsito das Avenidas Almirante Barroso e Augusto Montenegro. Como era de se esperar, o início da execução da obra, com eliminação dos canteiros centrais, construção de via elevada e exclusiva para os ônibus especiais, alterações no fluxo às vias de acesso e todas as implicações de uma obra viária, resultaram em agravamento do caos já instalado, como pode ser visto nos documentos juntados às fls. 706/792-volume 4. Em cerca de seis meses após o início das obras, o empreendimento transformou-se, de longe, no mais grave dentre os muitos problemas de mobilidade urbana experimentados pela população do Município de Belém e arredores.

Nesse contexto, a execução do Projeto BRT Belém mostrou-se um caminho sem volta. Impossível retroceder e eliminar as alterações físicas já implementadas e inacabadas ao longo de toda extensão da Av. Almirante Barroso, principal via de acesso à capital paraense. Também impossível suportar o custo exorbitante da obra paralisada (estimada em cerca de um milhão de reais por mês), além do incalculável prejuízo social.

A solução encontrada adveio do Termo de Ajustamento de Conduta n.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

01/2013, firmado entre o Ministério Público Federal, o Ministério Público do Estado do Pará, o Município de Belém e a Caixa Econômica Federal, em 22/03/2013, tendo por objeto dar viabilidade à retomada imediata das obras, além de preparação do Projeto com a correção das irregularidades técnicas identificadas (fls. 220/237-volume 2). Neste TAC foram definidas as bases principais para o auxílio financeiro federal na conclusão do Projeto BRT Belém, dentre as quais, o condicionamento de liberação dos recursos à realização de nova licitação, ressalvados os valores referentes ao itens de obra já executados e quantia a ser destinada para derradeiras intervenções nos trechos já alterados da Av. Almirante Barroso.

Em 14/05/2013, o Município de Belém e a CEF formalizaram contrato de financiamento n. 0393.644-79/13, por meio do qual o primeiro contratante obteve empréstimo no valor de R\$-314.000.000,00 (trezentos e catorze milhões de reais), lastreado em recursos do FGTS, mediante contrapartida de R\$-62.800.000,00 (sessenta e dois milhões e oitocentos mil reais), para amortização em 240 meses (fls. 309/331-volume 2), destinado a execução do projeto de mobilidade urbana (Sistema BRT) Almirante Barroso e Augusto Montenegro. Foi signatário da avença o novo Prefeito Municipal, Zenaldo Rodrigues Coutinho Junior.

No mesmo dia, o Município de Belém e o Estado do Pará assinaram o Termo de Cooperação Técnica n. 001/2013-NGTM, para o desenvolvimento de ações conjuntas destinadas ao planejamento e implantação do que passou a ser chamado Sistema Integrado de Transporte Metropolitano por Ônibus - SIT (fls. 343/353-volume 2), dando seguimento às obrigações contraídas no TAC.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Como resultado, o projeto executivo do Sistema BRT no contrato 001/2012 sofreu alterações, com restrição do escopo contratual que representaram inicialmente um decréscimo de 68% (sessenta e oito por cento) das quantidades até então estabelecidas, bem como reajuste da planilha, cujo custo foi reduzido para R\$-131.744.672,04 (cento e trinta e um milhões, setecentos e quarenta e quatro mil, seiscentos e setenta e dois reais e quatro centavos), conforme se vê no 7º Termo Aditivo ao contrato e respectivo detalhamento, firmado em 25/06/2013 (fls. 472/704-volumes 3/4). Até dezembro de 2013, o valor do contrato sofreu novas alterações, nos Termos Aditivos 8º e 10.

Segundo informações de fls. 5.645/5.650-volume 29, após a correção do projeto e supressão de serviços, a Construtora Andrade Gutierrez concluiu a execução da obra civil do BRT - Almirante Barroso. Para a fase seguinte (trecho Av. Augusto Montenegro), foi elaborado novo projeto e realizada nova licitação, da qual foi vencedor o Consórcio BRT - Belém.

**e) Do dano ao erário.**

Na hipótese, ficou largamente demonstrado o sem número de ilegalidades que permearam a realização da Concorrência Internacional n. 034/2011, com destaque para a exiguidade/não renovação do prazo para elaboração das propostas e a flagrante desproporcionalidade no tocante às exigências técnicas para habilitação dos licitantes, ambos fatores relevantes para a restrição do caráter competitivo, consoante fundamentação alhures.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça tem entendimento consolidado no sentido de que a frustração da competitividade na licitação conduz automaticamente a



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

um prejuízo ao erário, haja vista tornar inviável a contratação de proposta economicamente mais viável, mais adequada ao interesse público. Em outras palavras, frustrado o caráter competitivo, a Administração fica impedida de contratar pelo preço mais vantajoso, de onde exsurge o dano *in re ipsa*, que deve ser ressarcido.

Nesse sentido, confira-se o seguinte precedente, colhido da 2ª Turma da Corte Unificadora de Jurisprudência:

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.

(...) 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



00313502420134013900

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

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 exposto 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



00313502420134013900

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

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).

Nesse contexto, considerando que as irregularidades em tela são passíveis de tipificação como ato de improbidade do tipo que causa lesão ao erário, adotando-se a orientação jurisprudencial firmada no âmbito da Segunda Turma do STJ, haja vista que tiveram o condão de frustrar o caráter competitivo do certame, impedindo a Administração de contratar uma proposta mais vantajosa, identifica-se como dano ao erário o valor total do montante licitado.

Entretanto, a própria inicial imputa aos demandados a responsabilidade por um prejuízo ao erário correspondente ao montante de R\$ 98.905.486,59 (fls. 25), quantia essa que teria sido saldada com recursos federais a título de pagamentos efetuados à Construtora Andrade Gutierrez S/A, correspondente ao valor executado dos serviços no ano de 2012 (fls. 378).

Por outro lado, o entendimento que vem sendo adotado pelo juízo, em consonância com os pronunciamentos firmados pelo Tribunal Regional Federal da Primeira Região acerca da matéria, é que o ato de improbidade do tipo que causa lesão ao erário, em qualquer uma das modalidades previstas no artigo 10 da LIA, pressupõe **a demonstração do dano efetivo**, não podendo este advir de mera presunção ou juízo hipotético. Confira-se:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

ADMINISTRATIVA. CONVÊNIO CELEBRADO PARA AQUISIÇÃO DE UNIDADE MÓVEL DE SAÚDE. IRREGULARIDADES COMPROVADAS. DANO QUANTIFICADO. CULPA CARACTERIZADA. OFENSA AO ARTIGO 10, INCISOS V, VIII, e XII, DA LEI 8.429/92. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA.

I - Para a configuração do ato de improbidade é necessária a demonstração do elemento subjetivo consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos pela culpa, nas hipóteses do artigo 10, eis que o ato ímprobo, mais do que ilegal, é um ato de desonestidade do servidor ou agente público para com a Administração, e, portanto, não prescinde de dolo ou culpa grave evidenciadora de má-fé.

II – Celebrado convênio entre a União e o Município de Tabaporã/MT para a aquisição de unidade móvel de saúde, constataram-se diversas irregularidades no procedimento licitatório, bem assim no contrato administrativo celebrado, pelo que merece provimento parcial a apelação interposta na espécie.

III – Reputa-se demonstrada a culpa grave nas condutas dos membros da Comissão Permanente de Licitação, porquanto tinham o dever legal e constitucional de zelar pelo interesse público, agindo nos estritos limites da legalidade e cuidando para que os certames sob sua condução transcorressem de forma transparente e escorreita, de sorte a oportunizar a escolha das melhores propostas a atender o objeto licitado pela Administração, circunstâncias, contudo, não verificadas na espécie.

IV – A culpa grave do requerido que ostentava a condição de prefeito à época dos fatos também se revela pelo fato de ter agido ao menos de maneira gravemente negligente no exercício do seu mister, como gestor municipal, eis que detinha a obrigação constitucional e legal de bem administrar os recursos públicos destinados à municipalidade, por meio de gestão contratual transparente, providências, todavia, não observadas e que resultaram em efetivo prejuízo ao erário.

V – Apelação parcialmente provida para, reformando o julgado recorrido, condenar os requeridos nas penas descritas no art. 12, II, da Lei nº 8.429/92. (Apelação Cível 2009.36.03.000024-3/MT, 4a. Turma, Tribunal Regional Federal da Primeira Região).



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Relevante também considerar que a presente demanda se desenvolve em face do interesse jurídico decorrente da efetiva utilização de verbas públicas federais. Desse modo, a imputação do prejuízo não pode desbordar do montante dos recursos transferidos pela União que guardem nexos causal com as condutas perpetradas pelos ora demandados. Vejamos.

Na espécie, ficou demonstrado dano concreto na execução do Contrato n. 001/2012, consistente em pagamento a maior de 43,47% (quarenta e três vírgula quarenta e sete por cento) sobre os itens contratados, conforme apurado pelo exame da perícia técnica (fl. 5.691-volume 29).

Pelo que foi constatado, o impacto financeiro gerado pelas obras do Projeto BRT Belém foi, de fato, suportado pelas verbas federais provenientes do Programa Pró-Transporte, no valor de trezentos e catorze milhões de reais, disponibilizadas ao Município de Belém por intermédio do contrato n. 0393.644-9/13 (fls. 309/331-volume 2).

Nos termos do TAC, parte dos recursos federais seria destinada para o financiamento da nova etapa da obra, objeto de nova licitação. A outra parte, destinada ao pagamento de despesas geradas pelo Contrato n. 001/2012, decorrente da Concorrência Internacional n. 034/2011.

Segundo o parágrafo único da Cláusula 12 do Termo de Ajustamento de Conduta, a liberação dos recursos para o Município ficou condicionada à realização de nova licitação, ressalvado (fls. 233): 1) o repasse de R\$-44.000.000,00 (quarenta e quatro milhões de reais) a título de ressarcimento dos pagamentos efetuados pela Prefeitura de Belém à contratada Andrade Gutierrez; 2) valores referentes ao restante da obra já executada; e, 3) o



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

repassa de, no máximo, R\$-30.000.000,00 (trinta milhões de reais) para serem destinados às derradeiras intervenções nos trechos já alterados da Av. Almirante Barroso (fl. 232/233 - volume 2).

Minudenciando os termos da avença, o item (1) autoriza o repasse de R\$-44.000.000,00 (quarenta e quatro milhões de reais), para contemplar o ressarcimento dos pagamentos efetuados durante a gestão dos requeridos, conforme extrato de empenhos de fls. 4.810/4.812-volume 25, em que foram utilizados recursos próprios do erário municipal, remanejados do Programa de Saneamento da Estrada Nova.

O item (2) engloba os valores correspondentes aos serviços executados entre julho/2012 e fevereiro/2013, apurados a partir das medições realizadas pela Secretaria Municipal de Urbanismo, conforme relatório de análise técnica (fls. 377 e ss-volume 2), que totalizaram R\$-59.580.651,20 (cinquenta e nove milhões, quinhentos e oitenta mil, seiscentos e cinquenta e um reais e vinte centavos), pagos em cinco parcelas ao longo do ano de 2013.

Quanto ao item (3), na prática, as intervenções remanescentes demandaram despesas em valor superior aos trinta milhões de reais inicialmente previstos. Segundo informações da Prefeitura de Belém (fls. 5.645/5.650-volume 29), estão incluídos nestas intervenções os ajustes no escopo contratual e reajuste de preços objeto dos Termos Aditivos n. 7º, 8º e 10, totalizando um investimento de R\$-141.359.131,00 (cento e quarenta e um milhões, trezentos e cinquenta e nove mil, cento e trinta e um reais). Tanto é assim que o 9º Termo Aditivo ao contrato tratou exatamente de acrescentar ao contrato a dotação orçamentária referente ao contrato de financiamento n. 0393.644-79/13 (fl. 5.113/5.114-volume 26).



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Feitas estas considerações, é de se notar que dentre o montante de recursos federais provenientes do Ministério das Cidades, cujo repasse foi autorizado para atender às despesas decorrentes do Contrato n. 001/2012, apenas os valores correspondentes aos itens (1) e (2) foram afetados pelo dano ao erário decorrente do pagamento a maior que o devido apurado no laudo pericial, haja vista que as intervenções derradeiras (item 3) foram precedidas de reajuste na planilha de preços, que não se submeteu ao exame pericial e, em princípio, não foi afetada pelo acréscimo indevido de 43,47%. Naqueles (itens 1 e 2) estão incluídas exatamente as **despesas correspondentes aos itens da obra executados durante o exercício de 2012, que totalizaram R\$-98.905.486,59 (noventa e oito milhões, novecentos e cinco mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e cinquenta e nove centavos)**, consoante descrito no ofício 1412/2013-GABS/SEURB (fl. 370 - volume 2).

No caso, o valor do dano concreto ao erário é obtido com a aplicação do percentual de acréscimo sobre o valor despendido, ou seja, 43,47% x R\$-98.905.486,59 (noventa e oito milhões, novecentos e cinco mil, quatrocentos e oitenta e seis reais e cinquenta e nove centavos). Como resultado, **R\$-42.994.215,02 (quarenta e dois milhões, novecentos e noventa e quatro mil, duzentos e quinze reais e dois centavos)** que está sendo adotado unicamente como critério de aferição do prejuízo efetivo ao erário.

Desse modo, como ficou amplamente demonstrado, na hipótese específica dos autos, os demandados ao frustrarem o caráter competitivo do certame, impediram que a Administração Pública Municipal firmasse contratação mais vantajosa e que selecionasse a proposta de menor preço, **ensejando um dano efetivo e concreto ao erário quantificado no montante de R\$ 42.994.215,02**, totalmente coberto com verbas públicas federais decorrente de projeto técnico inadequado que gerou gasto desnecessário de verba pública.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Sobre o assunto, o laudo pericial foi conclusivo ao destacar que a planilha da proposta vencedora pouco diferia do orçamento utilizado pela Prefeitura para realizar a licitação, representando uma diferença de apenas 1% (um por cento), denotando que as cláusulas restritivas do certame foram decisivas para frustrar o caráter competitivo do certame, ensejando sobrepreço na contratação e pagamento a maior que o devido (fls. 5.706), como fartamente denunciado na inicial (fls. 23), bem como constatado pelo TCU (fls. 149).

Nesse panorama, ao invés de adotar como parâmetro de imputação do prejuízo ao erário a quantia de R\$ 98.905.486,59, atribuída pelo MPF na inicial (fls. 25), quantitativo esse que representa o valor global dos recursos federais utilizados para quitação da dívida da Administração Pública Municipal anterior com a contratada, entendo que o dano apurado deve corresponder apenas a parte desse valor, ou seja, à quantia paga a maior, totalizando a importância de **R\$-42.994.215,02 (quarenta e dois milhões, novecentos e noventa e quatro mil, duzentos e quinze reais e dois centavos).**

**f) Da responsabilidade dos agentes e subsunção à Lei n. 8.429/92.**

f.1) DUCIOMAR GOMES DA COSTA.

DUCIOMAR GOMES DA COSTA ocupou o cargo de Prefeito Municipal de Belém até 31/12/2012.

Como gestor máximo do Município, deflagrou o processo licitatório da Concorrência Internacional n. 034/2011, sem a concretização do financiamento pleiteado junto ao Ministério das Cidades, sem disponibilidade orçamentária, sem previsão das despesas no plano plurianual, sem elaboração adequada de projeto básico, sem pesquisa de



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

preços, sem observar os prazos legalmente estabelecidos na lei de licitações e contratos, sem atender à razoabilidade na eleição das exigências do edital. Não obstante as impugnações administrativas e impugnação judicial ao edital (mandado de segurança impetrado pela empresa Estacon Engenharia), permitiu o prosseguimento da licitação. Posteriormente à assinatura do contrato, permitiu o início da execução das obras, mesmo conhecendo a inviabilidade técnica e financeira para que fosse concluída.

As irregularidades tratadas neste feito, além de tantas outras, foram abundantemente discutidas pelo Tribunal de Contas da União, no processo de Representação TC 006.742/2012-2, e nas diversas ações judiciais movidas pelo Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal (processos n. 6074-25.2012.4.01.3900, 13398-66.2012.4.01.3900 e 25220-86.2012.8.14.0301), não podendo ser alegado desconhecimento pelo ex-alcaide, notadamente ante a magnitude da obra e seus impactos sobre o já caótico trânsito da cidade de Belém.

Nesse contexto, ainda que não tenha sido o condutor direto do processo licitatório, nem o ordenador direto das despesas, coube ao requerido DUCIOMAR GOMES DA COSTA, na qualidade de gestor-mor do Município, a decisão administrativa de promover a licitação pública para a contratação de serviços relacionados à execução do Sistema BRT, mesmo, repita-se, sendo conhecedor das limitações técnicas e, principalmente, orçamentárias, que tornariam impossível a concretização do projeto. Daí, advém o caráter doloso da conduta, diante da ação deliberada de dar prosseguimento ao certame, mesmo advertido das diversas irregularidades que o permeavam.

Por outro lado, revela-se incontestemente nos autos que o ex-gestor não celebrou o contrato de financiamento que garantiu o repasse das verbas públicas (fls. 309/331). Aliás,



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

em nenhuma passagem da inicial o Ministério Público Federal faz tal imputação. Tampouco celebrou o termo de ajustamento de conduta (fls. 245/261). Também é inegável que a transferência dos recursos somente ocorreu após o término do seu mandato.

Tais circunstâncias, entretanto, não tem o condão de afastar a sua responsabilidade, na medida em que, como restou fartamente comprovado nos autos, foram as ações diretas dos requeridos que deram causa a necessidade de utilização das verbas federais, pois o ex-gestor sabidamente não possuía os recursos necessários à conclusão da obra, deixando dívidas pendentes. Diante do exaurimento dos recursos municipais, decorrente da ausência de prévia dotação orçamentária e em face da existência de serviços executados e não pagos que acarretou na paralisação da execução da obra (a propósito, vide termo de inspeção técnica acostado às fls. 377/378 que constatou diversas não conformidades em relação as especificações contratuais, além da obra estar inacabada e paralisada), não restou outra alternativa à nova Administração senão recorrer ao financiamento federal.

Não bastasse isso, também há evidente omissão do requerido quando, no decurso do processo licitatório e ao seu final, permitiu que se desse continuidade aos atos, deixando de exercer o poder-dever de controle dos atos administrativos, nesse caso, eivados de flagrantes ilegalidades.

Repise-se, muito embora o requerido não tenha sido o signatário do contrato n. 0393.644-79/13, suas condutas **guardam intrínseco nexo de causalidade com os prejuízos sofridos ao erário federal**, na forma descrita no item "e", acima. Em outras palavras, não fossem as ações e omissões do demandado, nenhum centavo de verba federal teria sido despendido na execução do Projeto BRT Belém.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Não se pode olvidar que em nenhuma situação, uma obra de alto custo e de tamanha envergadura como a prevista na concorrência 034/2011, poderia ficar alheia à figura do Prefeito Municipal. Além disso, as irregularidades noticiadas pela falta de planejamento adequado, no procedimento licitatório e na execução ganharam enormes proporções, ensejando questionamentos dos atos praticados pela Administração Municipal à época em diversas esferas, tanto pelo Ministério Público Federal, como Estadual e no âmbito do Tribunal de Contas da União.

Não é demais lembrar que compete ao Prefeito Municipal encaminhar a LDO à Câmara Municipal, não havendo comprovação de que a dotação orçamentária para as obras do BRT estivessem ali previstas. Também não pode alegar não ter sido advertido das inúmeras irregularidades existentes no edital do certame, na medida em que foi instado a prestar esclarecimentos ao Ministério Público Federal (fls. 49), perante o TCU (fls. 136/150), foi o responsável por encaminhar carta consulta ao Ministério das Cidades visando inscrever proposta de implantação do sistema de transporte modal BRT nas Avenidas Almirante Barroso e Augusto Montenegro ( vide fls. 109/111, termo de compromissos às fls. 980/981 e declaração fls. 982), cujo projeto básico apresentado naquela ocasião não foi considerado “um projeto básico completo” pelo Ministério das Cidades e sobre o qual pairam graves indícios de irregularidades como concluiu o TCU (fls. 149-verso). Encaminhou projeto de lei à Câmara Municipal solicitando autorização para realizar operação de crédito junto ao BNDES no montante de R\$ 50.000.000,00 que seriam destinados a aquisição de veículos e equipamentos a serem utilizados nos corredores do Projeto de Mobilidade urbana do BRT (fls. 58/62). Firmou declaração sobre a existência de disponibilidade orçamentária para a execução do referido projeto, de acordo com a Lei



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Orçamentária Anual de 2012 (fls. 1949 – volume 10), ao mesmo tempo em que apresentou carta consulta ao Ministério das Cidades a fim de inscrever proposta visando o financiamento do projeto (fls. 980/982), através do Programa PAC 2 – Mobilidade Grandes Cidades, pleiteando um repasse inicial de R\$ 250.000.000,00, posteriormente majorado para R\$ 292.222.128,19, com contrapartida municipal de R\$ 74.663.501,76 (fls. 973/984)

Por tudo isso é que DUCIOMAR GOMES DA COSTA praticou, sim, ato de improbidade administrativa do tipo que causa lesão ao erário, haja vista tratar-se de ação e omissão dolosa que ensejou perda patrimonial, malbaratamento ou dilapidação de patrimônio público, notadamente por frustrar a licitude de processo licitatório da Concorrência Internacional n. 034/2011 e permitir a realização de despesa não autorizada em lei, causando prejuízo equivalente a R\$-42.994.215,02 (quarenta e dois milhões, novecentos e noventa e quatro mil, duzentos e quinze reais e dois centavos), consoante previsto no art. 10, caput e inciso VIII da Lei n. 8.429/92.

f.2) SUELY COSTA LIMA DE MELO.

SUELY COSTA LIMA DE MELO ocupou a função de Presidente da Comissão de Licitação. No exercício desse mister, foi responsável pela elaboração do edital da Concorrência Internacional n. 034/2011, condução do processo licitação e adjudicação do objeto à licitante vencedora (mídias digitais, às fls. 5.482/5.483-volume 28).

Sobre o elemento subjetivo necessário para a configuração do ato de improbidade administrativa, convém ressaltar a prova testemunhal, uníssona em atestar que, conforme o procedimento adotado pela Prefeitura Municipal de Belém ao tempo dos fatos,



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

toda a fase interna da licitação era executada pelo órgão municipal interessado na contratação e que a Comissão de Licitação já recebia o processo instruído com pesquisa de preços, projeto e orçamentos, competindo-lhe apenas a elaboração do edital e a condução da sessão (fl. 5.796-volume 29).

A testemunha Gabriele Leão assegurou que a requerida era pessoa experiente em licitações e que antes de ocupar a função de presidente da Comissão já havia desempenhado outras funções, inclusive, no assessoramento jurídico daquela comissão. A testemunha Ana Carvalho, por sua vez, atestou que os documentos recebidos pela Comissão de Licitação eram sempre submetidos a uma análise criteriosa antes da execução da fase externa da licitação e que caso houvesse falhas na documentação era exigida a correção do órgão solicitante, da mesma forma que o processo passava por exame completo antes de ser devolvido, concluído.

Dito isto, cumpre lembrar que grande parte dos vícios observados em relação à Concorrência Internacional n. 034/2011 estão relacionados à frustração do caráter competitivo decorrente da não observância de prazos legais para apresentação das propostas e elaboração do edital com inclusão de exigências exorbitantes na habilitação técnica dos concorrentes e inadequação do projeto, portanto, questões submetidas à execução e comando da requerida. De outro lado, em razão da declarada experiência da requerida, bem como as responsabilidades inerentes ao exercício da função, em que se inclui o exame mínimo sobre os documentos componentes do processo administrativo recebido pela Comissão de Licitação, não se pode afastar a conduta dolosa da demandada sobre as ilegalidades praticadas na condução da Concorrência Internacional n. 034/2011, que geraram o já mencionado prejuízo ao erário.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Nessa hipótese, a desídia da requerida no exercício das suas funções também guarda nexos de causalidade com o dano causado ao erário federal, pelas razões exaustivamente expostas nesta decisão, caracterizando ato de improbidade administrativa nos termos do art. 10, caput e inciso VIII, da Lei n. 8.429/92, para o qual sequer é exigido o elemento subjetivo doloso, bastando a culpa grave do agente.

**g) Das sanções.**

As sanções cabíveis aos agentes ímprobos estão previstas no art. 12, da LIA, a saber:

*Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:*

....

*II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;*

Por outro lado, a norma do *caput* do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa não obriga o magistrado a impor a integralidade das sanções ali previstas,



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
**TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO**  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

devendo aferi-las sob critérios de proporcionalidade, a depender das circunstâncias do caso concreto. Em outras palavras, deve-se buscar dentre as opções oferecidas pela lei a(s) pena(s) mais adequada(s) para reprimir no agente o ímpeto de voltar a agir fora da moralidade administrativa.

Dito isto, comprovado o dano erário, para o qual contribuíram em igual parte ambos os requeridos, faz-se necessário seu ressarcimento.

Como não houve comprovação de acréscimo patrimonial indevido, deixo de aplicar aos demandados a pena de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente.

Da mesma forma, como não mais exercem as funções públicas, inaplicável a sanção relacionada a sua perda.

Considerando as circunstâncias em que ocorreram os fatos, entendo ser pedagógica a aplicação da pena de suspensão do exercício de direitos políticos apenas em relação ao requerido DUCIOMAR GOMES DA COSTA, haja vista a natureza política do vínculo que mantinha com o Estado e o contexto em que as condutas foram praticadas. Quanto à demandada SUELY COSTA LIMA DE MELO, não vislumbro motivação pedagógica para suspendê-los, na medida em que o exercício de direito políticos não guarda relação com a conduta praticada.

Na hipótese, o pagamento de multa civil, como medida de caráter punitivo, deve corresponder ao percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor do dano ao erário.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Por fim, nada obsta e o caráter inibitório da sanção autoriza que se aplique a pena de proibição de contratar com o Poder Público.

### III - DISPOSITIVO.

Ante o exposto, **julgo procedente o pedido.**

- Quanto a **DUCIOMAR GOMES DA COSTA**, por infração ao artigos 10, caput e inciso VIII, da Lei n. 8.429/92, condeno-o às seguintes penalidades, nos termos do art. 12, II, da mesma lei: ressarcimento ao erário, **no valor de R\$-42.994.215,02 (quarenta e dois milhões, novecentos e noventa e quatro mil, duzentos e quinze reais e dois centavos)**, suspensão de direitos políticos pelo prazo de cinco anos, multa civil no percentual de 10% (dez por cento) sobre o valor do dano ao erário; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

- Quanto a **SUELY COSTA LIMA DE MELO**, por infração ao artigos 10, caput e inciso VIII, da Lei n. 8.429/92, condeno-a às seguintes penalidades, nos termos do art. 12, II, da mesma lei: ressarcimento ao erário, no valor de R\$-42.994.215,02 (quarenta e dois milhões, novecentos e noventa e quatro mil, duzentos e quinze reais e dois centavos); multa civil de 10% (dez por cento) sobre o valor do dano ao erário e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de cinco anos.



0 0 3 1 3 5 0 2 4 2 0 1 3 4 0 1 3 9 0 0

PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO PARÁ

Processo Nº 0031350-24.2013.4.01.3900 - 2ª - BELÉM  
Nº de registro e-CVD 00591.2017.00023900.1.00126/00128

Mantenho a indisponibilidade de bens deferida às fls. 4.751/4.579- volume 23, que deve ser adequada ao valor do prejuízo concreto apurado, qual seja, **R\$-42.994.215,02 (quarenta e dois milhões, novecentos e noventa e quatro mil, duzentos e quinze reais e dois centavos)**, observada a decisão proferida nos autos do agravo de instrumento n. 007743-08.2014.4.01.0000/PA (fls. 4.938/4.947-volume 25). Desse modo, determino a renovação das diligências no Bacenjud, Infojud e Renajud, bem como no Cadastro Nacional de Indisponibilidade de Bens.

Aplicando o princípio da simetria, deixo de condenar os requeridos ao pagamento de custas e honorários advocatícios, nos termos do art. 18, da Lei n. 7.347/85, sem prejuízo da responsabilidade de arcar com o pagamento dos honorários periciais.

Comunique-se a Relatora do agravo de instrumento n. 007743-08.2014.4.01.0000/PA acerca da prolação desta sentença.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Belém (PA), 1 de agosto de 2017.

HIND G. KAYATH  
Juíza Federal da 2ª Vara