



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-04908/02

Constitucional e Administrativo. Administração Direta Municipal. Prefeitura de João Pessoa. Licitação. Concorrência nº 01/90 e contrato s/n. Não inserção nos autos. Análise e julgamento prejudicados. Aditivos 01/94 e 02/95. Regularidade. Demais aditivos e termos de cessão. Irregularidade. Recomendação. Arquivamento.

ACÓRDÃO AC1-TC 01385/17

RELATÓRIO:

O presente processo trata do exame da regularidade dos termos aditivos e de cessão, com sub-rogação em direitos e deveres, decorrentes da Concorrência nº 01/90, cujo objeto contempla a execução de obras de drenagem de águas pluviais do projeto Bessa, custeado com recursos financeiros provenientes do Ministério da Ação Social/SNS/ CEF/PMJP e Prefeitura Municipal de João Pessoa, tendo por vencedora a empresa Andrade Gutierrez S/A, no valor inicial de Cr\$ 7.192.341.737,87 (sete bilhões, cento e noventa e dois milhões, trezentos e quarenta e um mil, setecentos e trinta e sete cruzeiros reais e oitenta e sete centavos).

Os dados da licitação, contrato, aditamentos e termos de cessão são sintetizados nos quadros abaixo:

"II.3 - DADOS DO CONTRATO [Processo TC-07440/01, Relatório DECOP/DICOP nº 0309/10, fls. 430/434]"

Quadro-Resumo					
Licitação nº:	01/90 - CEDAC ¹	Modalidade:	Concorrência (fls. 203/225)	Valor (Cr\$):	7.570.886.039,87 (fls. 210)
Contrato:	Nº	S/N (fls. 226/245)	Valor (Cr\$):	7.192.341.737,87 (fls. 225)	Data: 26/07/91 (fls. 245)
Credor:	Construtora ANDRADE GUTIERREZ S.A.		CNPJ:	17.262.213/0001-94	
Vigência:	600 (seiscentos) dias úteis, contados da emissão da primeira Ordem de Serviços (fls. 230).				
Objeto:	Construção do Sistema de Drenagem de águas pluviais da praia do Bessa, compreendendo rede de galerias e canais (fls. 226).				
Aditivo nº	01 (fls. 246/248)			Data:	09/03/94 (fls. 248)
Objeto:	Reajustamento de Preços: altera a redação do art. 62 do Contrato, cujo valor passa para CR\$ 22.812.960.502,13, já em nova moda (Cruzeiros Reais), conforme fls. 247.				
Prazo:	-		Valor (CR\$):	22.812.960.502,13	
Aditivo nº	02 (fls. 254/255)			Data:	19/09/95 (fls. 637)
Objeto:	Conversão para a moeda REAL (R\$); Reajustamento de Preços e Atualização Monetária.				
Prazo:	-		Valor (R\$):	Passa para R\$ 37.003.755,39 (fls. 254 e 259)	
Aditivo nº	03 (fls.262/263)			Data:	29/09/95 (fls. 263)
Objeto:	CORREÇÃO MONETÁRIA: Reajustamento de Preços e Atualização Monetária (fls. 262).				
Prazo:	-		Valor (R\$):	Passa para R\$ 49.442.824,27 (fls. 262 e 268)	
Aditivo nº	04 (fls. 295)			Data:	16/07/96 (fls. 295)
Objeto:	Remanejamento de serviços sem alteração no valor final contratado.				
Prazo:	-		Valor (R\$):	-	
Contrato ajustado após o "1º Contrato de Cessão" com a AGM - Construção e Pavimentação Ltda., referido às fls. 269/272.					
Valor (R\$):	R\$ 45.674.923,23 ² (fls. 281) = R\$ 49.442.824,27 (fls. 268) – R\$ 3.767.900,97 (fls. 270)				
Contrato ajustado após o "2º Contrato de Cessão" com a AGM - Construção e Pavimentação Ltda., referido às fls. 303/312.					
Valor (R\$):	R\$ 25.047.030,81 ³				

"II.4 - DADOS DO "Primeiro INSTRUMENTO PARTICULAR / CONTRATO DE CESSÃO" ⁴ [Processo TC-07440/01, Relatório DECOP/DICOP nº 0309/10, fls. 430/434]"

Quadro-Resumo					
Nº:	S/N (fls. 269/272)		Valor (R\$):	3.767.900,97 (fls. 270)	Data: 29/09/95 (fls. 272)
Cedente:	Construtora ANDRADE GUTIERREZ S.A.		CNPJ:	17.262.213/0001-94	
Cessionário:	AGM – Construção e Pavimentação Ltda.		CNPJ:	37.071.321/0001-97	
Objeto:	Execução das obras e serviços previstos na planilha constante das fls. 273/276.				
Aditivo nº	01 (fls. 283/284)			Data:	20/11/95 (fls. 284)
Objeto:	Alteração nos preços de alguns serviços, com alteração final de valor (vide planilha às fls. 285/288).				
Prazo:	-		Valor (R\$):	Passa para R\$ 3.300.106,16 (fls. 284 e 288)	
Aditivo nº	02 (fls. 289/290) ^b			Data:	17/05/96 (fls. 290)
Objeto:	Alteração nos preços de alguns serviços, com alteração final de valor (vide planilha às fls. 291/294).				
Prazo:	-		Valor (R\$):	Passa para R\$ 3.179.107,96 (fls. 290 e 294)	

"II.5 - DADOS DO "Segundo INSTRUMENTO PARTICULAR / CONTRATO DE CESSÃO" ⁵ [Processo TC-07440/01, Relatório DECOP/DICOP nº 0309/10, fls. 430/434]

Quadro-Resumo					
Nº:	S/N (fls. 303/305)	Valor (R\$):	20.484.223,62 (fls. 303)	Data:	25/10/96 (fls. 305)
Cedente:	Construtora ANDRADE GUTIERREZ S.A.	CNPJ:	17.262.213/0001-94		
Cessionário:	AGM – Construção e Pavimentação Ltda.	CNPJ:	37.071.321/0001-97		
Objeto:	Execução das obras e serviços previstos na planilha constante das fls. 306/308.				
Aditivo nº	01 ⁷ (fls. 313/314)	Data:	25/11/96 (fls. 314)		
Objeto:	Alteração de valor (fls. 313).				
Prazo:	-	Valor (R\$):	Passa para R\$ 15.027.117,34 (fls. 313 e 318)		

"II.6 - DADOS DO "Terceiro INSTRUMENTO PARTICULAR / CONTRATO DE CESSÃO" ⁸ [Processo TC-07440/01, Relatório DECOP/DICOP nº 0309/10, fls. 430/434]

Quadro-Resumo					
Nº:	S/N (fls. 319/322)	Valor (R\$):	25.047.030,81 ⁹ (fls. 320)	Data:	Ilegível (fls. 322)
Cedente:	Construtora ANDRADE GUTIERREZ S.A.	CNPJ:	17.262.213/0001-94		
Cessionário:	AGM – Construção e Pavimentação Ltda.	CNPJ:	37.071.321/0001-97		
Objeto:	Cessão e transferência, do Cedente à Cessionária, todos os direitos, obrigações e responsabilidades, no qual se ESTIMA corresponder ao valor aqui referido (R\$ 25.047.030,81), fls. 320.				

"II.7 - DADOS DO "INSTRUMENTO PARTICULAR / CONTRATO DE CESSÃO" ¹⁰ [Processo TC-07440/01, Relatório DECOP/DICOP nº 0309/10, fls. 430/434]

Quadro-Resumo					
Nº:	S/N (fls. 334/336)	Valor (R\$):	3.137.767,49 (fls. 320)	Data:	23/01/98 (fls. 336)
Cedente:	AGM – Construção e Pavimentação Ltda.	CNPJ:	37.071.321/0001-97		
Cessionário:	COJUDA – Construtora Julião Ltda.	CNPJ:	09.271.321/0001-03		
Objeto:	Cessão e transferência, do Cedente à Cessionária, de direitos e obrigações oriundos do contrato celebrado entre a				

	INTERVENIENTE ANUENTE (Prefeitura Municipal de João Pessoa) na execução de obras e serviços no montante de R\$ 3.137.767,49, fls. 334.				
Aditivo nº	01 (fls. 349/350)	Data:	01/09/98 (fls. 350)		
Objeto:	Remanejamento de serviços, sem alteração de valor (fls. 349).				
Prazo:	-	Valor (R\$):	-		
Aditivo nº	02 (fls. 384)	Data:	29/06/99 (fls. 384)		
Objeto:	Tratar dos índices de reajustamento.				
Prazo:	-	Valor (R\$):	-		

"II.8 - DADOS DO "Primeiro INSTRUMENTO PARTICULAR / CONTRATO DE CESSÃO" ¹¹ [Processo TC-07440/01, Relatório DECOP/DICOP nº 0309/10, fls. 430/434]

Quadro-Resumo					
Nº:	S/N (fls. 379/381)	Valor (R\$):	355.003,68 (fls. 379)	Data:	04/05/99 (fls. 381)
Cedente:	AGM – Construção e Pavimentação Ltda.	CNPJ:	37.071.321/0001-97		
Cessionário:	SANCCOL – Saneamento, Construção e Comércio Ltda.	CNPJ:	09.267.923/0001-89		
Objeto:	Cessão e transferência, do Cedente à Cessionária, de direitos e obrigações oriundos do contrato celebrado entre a INTERVENIENTE ANUENTE (Prefeitura Municipal de João Pessoa) na execução de obras e serviços no montante de R\$ 355.003,68, fls. 379.				

"II.9 - DADOS DO "Segundo INSTRUMENTO PARTICULAR / CONTRATO DE CESSÃO" ¹² [Processo TC-07440/01, Relatório DECOP/DICOP nº 0309/10, fls. 430/434]

Quadro-Resumo					
Nº:	S/N (fls. 386/388)	Valor (R\$):	299.997,29 (fls. 386)	Data:	01/10/99 (fls. 388)
Cedente:	AGM – Construção e Pavimentação Ltda.	CNPJ:	37.071.321/0001-97		
Cessionário:	SANCCOL – Saneamento, Construção e Comércio Ltda.	CNPJ:	09.267.923/0001-89		
Objeto:	Cessão e transferência, do Cedente à Cessionária, de direitos e obrigações oriundos do contrato celebrado entre a INTERVENIENTE ANUENTE (Prefeitura Municipal de João Pessoa) na execução de obras e serviços no montante de R\$ 299.997,29, fls. 386.				

"II.10 - DADOS DO "Terceiro INSTRUMENTO PARTICULAR / CONTRATO DE CESSÃO" ¹³ [Processo TC-07440/01, Relatório DECOP/DICOP nº 0309/10, fls. 430/434]

Quadro-Resumo					
Nº:	S/N (fls. 401/403)	Valor (R\$):	38.104.597,87 (fls. 401)	Data:	08/01/2001 (fls. 403)
Cedente:	AGM – Construção e Pavimentação Ltda.	CNPJ:	37.071.321/0001-97		
Cessionário:	SANCCOL – Saneamento, Construção e Comércio Ltda.	CNPJ:	09.267.923/0001-89		
Objeto:	Cessão e transferência, do Cedente à Cessionária, de direitos e obrigações oriundos do contrato celebrado entre a INTERVENIENTE ANUENTE (Prefeitura Municipal de João Pessoa) na execução de obras e serviços no montante de R\$ 38.104.597,87, fls. 401.				

O presente feito foi formalizado no dia 28.05.2002. Apenas em 13.07.2008 a Unidade Técnica do TCE/PB elaborou a primeira peça de instrução (relatório fls. 774/792), seguida de nova manifestação (Fls. 809/825, de 08.01.2009), que, de forma preliminar, aponta um extenso rosário de irregularidades, sintetizado como segue:

1. Ausência de documentação relativa ao procedimento licitatório;
2. Impossibilidade das cessões contratuais realizadas;
3. Reajustes indevidos;
4. Ausência de pareceres técnicos, jurídicos e de termo de encerramento da obra;
5. Falta de publicações da homologação, da adjudicação, dos contratos e dos aditamentos contratuais;
6. Disparidade na forma de pagamento prevista no edital e no contrato;
7. No Convenio 592/08, o documento presente à fl.341 é referente à consulta de ordem bancária relativa ao Convênio 317/98;
8. Ausência da data da assinatura no 1º aditivo ao Convênio 1042/2000 –MI;
9. Ausência do termo de convênio, do plano de trabalho e da nota de empenho do Convênio 70/95;
10. Não publicação do extrato do 1º termo aditivo ao Convênio 70/95.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, por meio de Cota (fls. 826/828), datada de 03.01.2010 e lavrada pela Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, identificou a inexistência de chamamentos aos autos de qualquer autoridade para efetuar o contraponto à missiva instrutória da Auditoria, sugerindo, portanto, “a notificação dos responsáveis, na forma do art. 92, c/c art. 91, § 1º do Regimento Interno do Tribunal de Contas, a fim de se completar o contraditório, ao menos em seu aspecto formal, evitando-se a invalidação do processo pela ocorrência de falha processual incontornável”.

Ademais, em vista da utilização de verbas federais para consecução da finalidade da licitação em apreço, opinou pela remessa de cópia dos autos à SECEX/PB, por questão de incompetência deste Tribunal de Contas, para examinar a irregularidade na aplicação de recursos advindos da União Federal e também para evitar a superposição de jurisdições e o bis in idem até mesmo discrepante.

Por seu turno, a Secretaria da 1ª Câmara citou o Sr. João Azevedo Lins Filho, então Secretário de Infra-estrutura do Município de João Pessoa, enviando, em anexo ao termo de citação, a Cota ministerial ao invés do relatório técnico de instrução. Mencionado agente público veio aos autos, através do DOC TC nº 04670/10 (fls. 832/1.127), contendo parcela substancial dos boletins de medição da aludida obra.

De retorno à Divisão de Licitações e Contratos, o Técnico responsável pela confecção da epístola examinatória (fl. 1.129) identificou a imperfeição na citação da autoridade competente e sugeriu nova notificação visando apresentação de justificativas para as irregularidades apontadas no exórdio (fls. 809/825), em obediência ao princípio do contraditório e da ampla defesa.

Em atenção ao pronunciamento do Corpo Técnico, o Relator determinou a intimação dos interessados, na forma proposta. Novamente citado, o Sr. João Azevedo Lins Filho deixou escoar o prazo regimental, dando o silêncio por resposta.

Convocado a emitir oitiva, a representante o Parquet, Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, lavrou Cota (fls. 1.133/1.134) no seguinte sentido:

O ex-gestor teve a oportunidade de manejar defesa duas vezes, porém compareceu somente para submeter os boletins de medição, sem mencionar qualquer fato relativo às irregularidades apontadas pela DILIC. Tal ato pode sugerir que a anexação da manifestação do MPjTC ao ofício enviado pela 1ª Câmara e não do Relatório da Unidade técnica de Instrução, induziu o responsável a um equívoco.

(...)

Destarte, a fim de não restarem dúvidas sobre o conhecimento pelo responsável dos fatos que lhe foram imputados e em nome do contraditório e da ampla defesa deve ser realizada nova CITAÇÃO, de acordo com o art. 93 do RITC, ao Sr. João Azevedo Lins Filho, juntamente com cópia do Relatório técnico de fls. 809/825.

Citado em mais uma ocasião, o ex-Gestor, Sr. João Azevedo Lins Filho, não manejou, por qualquer meio, as justificativas reclamadas.

À vista da conduta omissiva da autoridade predita, o Órgão Ministerial, em novel Cota (fl. 1.114), sugeriu o retorno dos autos à DILIC para análise dos documentos antes aviados (fls. 832/1.127).

A Divisão de Licitações e Contratos, mediante relatório (fl. 1.142), informou que “Diante da ausência da apresentação de justificativas, por parte do ex-gestor, para as irregularidades detectadas nos relatórios presentes às fls. 774/792 e 809/825, e da apresentação, por parte do mesmo, apenas dos boletins de medição, a Auditoria da DILIC sugere que os autos sejam encaminhados à DICOP, para os exames e análises necessários dos boletins retro-mencionados, para o cumprimento do disposto na Cota do MPJTCE/PB”.

Remetido o almanaque processual à Divisão de Controle de Obras públicas – DICOP, o Perito da referida Divisão arquetou relatório (fls. 1.145/1.149), no qual consignou a necessidade de justificação de diferença – a menor - – no valor de Cr\$ 12.346,24 entre o somatório dos valores constantes dos boletins de medição (Cr\$ 2.922.659,51), fls. 1102/1127, e a importância informada às fls. 1102 (Cr\$ 2.935.005,75) como “Valor Acumulado das Medições”, conforme quadro abaixo:

AGM - Construção e Pavimentação Ltda. (fls. 1008/1127) – Informado como sendo referente ao “Segundo e Terceiro INSTRUMENTO PARTICULAR / CONTRATO DE CESSÃO”.

Convênios: 1) Convênio 592/98-MMA/SRH/PMJP, 2) Contrato de Repasse MPO/CEF/PMJP nº 5608926/97, 3) Convênio 70/95-MPO/PMJ e 4) Convênio 11/95-MPO/PMJ.

OBRA: “Implantação do sistema de drenagem do Bessa”.

Boletins de Medição, fls. 1008/1127.

MEDIÇÃO	(R\$)/(Cr\$) VLR. CONTR.	(R\$)/(Cr\$) VLR. ADITIVO	(R\$)/(Cr\$) VLR. ACUMULADO	(%) MEDIDO (OBRA)	(R\$)/(Cr\$) SALDO CONTR.	(R\$)/(Cr\$) REC. PRÓPRIOS	(R\$)/(Cr\$) REC. "CONVÊNIO"	"CONVÊNIO"
Boletins de Medição (OBRA), fls. 1008/1092 (OS-144/1998) - R\$	43.797.102,91	0,00	4.316.042,89	9,85%	39.481.060,22	0,00	4.316.042,89	1) Convênio 592/98-MMA/SRH/PMJP e 2) Contrato de Repasse MPO/CEF/PMJP nº 5608926/97
Boletins de Reajustamento de Medições, fls. 1093/1101 - R\$	0,00	0,00	180.198,15	***	***	180.198,15	0,00	***
Boletins de Medição (OBRA), fls. 1102/1127 (OS-01/1995) - Cr\$	3.179.107,96	0,00	2.922.659,51 ¹⁷	91,93%	256.448,45	1.790.651,75	1.132.007,76	3) Convênio 70/95-MPO/PMJ e 4) Convênio 11/95-MPO/PMJ
TOTAL: (valores não disponíveis em virtude de moedas diferentes)	***	***	***	***	***	***	***	***

Com a finalidade de preservação dos direitos e garantias constitucionais, o Sr. João Azevedo Lins Filho foi regularmente intimado, não se dignando, porém, a exarar manifestação contestatória.

O feito seguiu em mais um momento ao Ministério Público de Contas que, em outra Cota (fls. 1.153/1.153), da pena da Procuradora já anunciada, pugnou, “em nome do respeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa,   imprescindível a CITAÇÃO por AR na modalidade MP dos Srs. Evandro Almeida Fernandes e Potengi Holanda de Lucena, de acordo com o art. 93 do RITC, juntamente com cópia do Relatório técnico de fls. 1145/1149 e outros, se assim entender o d. Relator, para que, tomando conhecimento das eivas apontadas pela Unidade Técnica de Instru o, contraditem-nas”.

O Relator, então, determinou a citação postal dos ex-gestores, nos exatos termos recomendados pelo Ministério Público, os quais clamaram dilação de prazo para apresentação de defesa.

Através do DOC TC n  01130/12 (fls. 1.165/1.191), o Sr. Evandro Almeida Fernandes fez constar em nenhum dos boletins de medição tombados aos autos (fls. 1.102/1.127) havia a aposição de sua assinatura, porquanto sua passagem à frente da Secretaria de Infraestrutura se deu em momento diverso daquele em que os documentos citados foram confeccionados.

O caderno processual seguiu   DILIC que se manifestou (relatório fl. 1.197) pelo encaminhamento   DICOP, com vistas à emissão de posicionamento conclusivo.

A Divisão de Controle das Obras Públicas – DICOP relatou (fls. 1.198/1.199) que os elementos trazidos à baila não se prestava a esclarecer o excesso apontado anteriormente, razão pela qual o entendimento proferido no relatório fls. 1.145/1.149 restava se alterações.

Em novel instante opinativo, o  rg o Ministerial, por Cota (fls. 1.200/1.203), assinada pela Procuradora adrede nominada, se mostrou favorável ao retorno dos autos   DICOP para indicação da proporção de recursos públicos locais e federais, para fins de delimitar competência desta Corte

de Contas, e, ainda, a identificação da autoridade responsável pela assinatura dos empenhos e boletins de medição, cujos excessos foram percebidos, possibilitando, assim, a condenação em débito.

Ao realizar mais um movimento instrutório, a Divisão acionada (relatório fl. 1.205) quadro explicativo inserto na sequência.

DIFERENÇA A MAIOR NÃO JUSTIFICADA (Cr\$)	REC. PRÓPRIOS (Cr\$)	PORC. REC. PRÓPRIOS (%)	REC. "CONVÊNIO" (Cr\$)	PORC. REC. CONVÊNIO (%)
12.346,24	7.564,28	61,27 %	4.781,28	38,73 %

Por fim, concluiu:

No que tange à identificação do ordenador de despesa responsável pelo empenho e liquidação do valor expresso no boletim de medição de fls. 1102, esta auditoria informa que tais informações não se encontram anexadas nos autos do processo, e que ao pesquisar no SIAF (Sistema Integrado de Administração Financeira), o sistema informou como credor inexistente.

A despeito do aqui mencionado, registre-se que os correspondentes boletins de medição foram assinados, além de outros profissionais, pelo Sr. Ricardo M. Monteiro da França, então Secretário de Obras Públicas do Município.

A Relatoria remeteu os autos ao Parquet, por seu turno, em pronunciamento sintético do Procurador Luciano Andrade de Farias (Cota fls. 1.206/1.207), registrou a necessidade de convocação processual (citação) do Sr. Ricardo M Monteiro da Franca. Redistribuídos os autos, o novo Relator acatou o petição ministerial, perfazendo-se a citação postal e editalícia, sem, no entanto, qualquer retorno do cidadão chamado.

O Sr. João Azevedo Lins Filho, por meio de advogado legalmente constituído, veio (DOC TC n° 64.782/15 (fls. 1.212/1.213) rogar pela sua exclusão do pólo passivo da contenda, vez que, sustenta, a não participação na homologação da licitação e assinatura do contrato, bem como não realizou nenhum pagamento dos boletins de medição contestados.

Em última ação processual, o MPJTCE, depois de convidado a opinar pelo Relator, emitiu o Parecer n° 1.397/16 (fls. 1.227/1.232), de 28/10/2016, da pena do eminente Procurador Luciano Andrade de Farias, concluiu no sentido do(a):

1. Irregularidade dos dispêndios no montante de Cr\$ 7.564,28 – em recursos próprios – decorrentes do contrato derivado da CONCORRÊNCIA n° 01/90- CEDAC;
2. Imputação do débito no valor de Cr\$ 7.564,28 – a ser atualizado para o valor equivalente em reais para a data de julgamento – ao Sr. Ricardo M. Monteiro da Franca;
3. Envio de Recomendações à atual gestão municipal, para que irregularidades como as aqui demonstradas não sejam reiteradas.

O Relator determinou o agendamento do processo para a presente sessão, determinando-se as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

Merece um destaque negativo a amplíssima fase de instrução processual sem qualquer decisão proferida por esta Corte de Contas, levando a ineficiência do controle prestado por este Órgão, não podendo tal situação se repetir em processos vindouros.

Os autos, embora formalizados em 2002, quando dos envios dos aditivos contratuais, tratam da Concorrência n° 01/90, cujo objeto contempla a execução de obras de drenagem de águas pluviais do projeto Bessa, iniciada em 1990 e concluída em 1991. Em termos mais explícitos, a ação administrativa inicial absorveu quase vinte e seis anos para ver concluído a manifestação derradeira acerca de sua regularidade. Ainda, assim, carece de registro que sequer a Concorrência e o contrato

dela decorrente foram juntados ao longo almanaque processual, motivo pelo qual não houve pronunciamento técnico a respeito de lisura e regularidade, com flagrante prejuízo para estes, Relator e Câmara, emitirem seus juízos de valores.

É preciso deixar assente que, malgrado a instauração deste feito destinar-se ao exame dos aditivos contratuais, em função do dilargado lapso temporal instrutivo, o Ministério Público de Contas olvidou-se de opinar quanto à regularidade dos aditamentos trazidos à colação. A oitiva definitiva ateve-se, tão somente, a fato relacionado ao possível excesso no pagamento de determinado boletim de medição.

Diga-se, de passagem, que o comentado hiato opinativo não será impeditivo para a formulação decisória desta Relatoria. Há de se considerar que nos relatórios inaugurais (fls. 774/792 e 809/828) a Auditoria reuniu elementos suficientes ao julgamento dos apêndices contratuais posto à análise.

Em relação aos aditivos de número 1 (de 09/03/94, objeto: reajustamento de preços) e 2 (de 19/09/95, objeto: conversão de moeda para o Real, reajustamento de preço e atualização monetária) não foram identificados equívocos nas suas confecções e, como consequência, devem ser considerados regulares. Em tempo, vale a pena expor que os peritos da Corte de Contas expediram entendimentos diverso daqueles apontados nos apêndices contratuais (aditivos), referentes à reajustamento, somente, a partir do 1º aditivo firmado entre a PMJP e a AGM, em outubro de 1997, portanto, não existindo objeções os primeiros.

Doutra banda, a partir de 29/09/95 (data do 3º aditivo), a empresa exitosa no certame (Andrade Gutierrez S/A) inicia o trespasse gradual do objeto contratual à azienda AGM – Construtora e Pavimentação Ltda, com sub-rogação em direitos e deveres (cessão de contrato), deixando aquela (Andrade Gutierrez S/A) de executar os serviços pactuados. Em 11/08/97, a Andrade Gutierrez S/A, através do terceiro termo de cessão, transfere todos os direitos e obrigações ainda restante do contrato com a PM de João Pessoa, decorrente da Concorrência nº 01/90, a AGM – Construtora e Pavimentação Ltda, rompendo definitivamente os elos celebrados com a Urbe.

Por sua vez, a AGM – Construtora e Pavimentação Ltda passou ao uso de idêntico expediente (termos de cessão) para trazer à relação contratual outras empresas também alheias ao processo licitatório (COJUDA – Construtora Julião Ltda e SANCCOL – Saneamento, Construção e Comércio Ltda). Saliente-se que todos os ajustes citados contaram com a anuência municipal.

No ínterim descrito nos dois últimos parágrafos, formalizaram-se diversos novos aditamentos, que tratavam de prolongar a vigência da avença e/ou reajustá-la.

Há de se verificar a licitude da cessão, para, só assim, admitir ou não a regularidade dos demais complementos contratuais (aditivos).

Não é de hoje que o Tribunal de Contas da Paraíba se detém com problemática desta natureza. Sempre existiu polêmica a respeito das possibilidades e limites da subcontratação, a qual em parte foi deslindada com a edição do Parecer Normativo PN TC nº 05/06, motivado por consulta da CODATA (Processo TC nº 19.277/05), no qual ficou deliberado que é possível a subcontratação, **sem repasse da responsabilidade do contrato**, tendo-se em vista a característica intuiti personae do contrato de direito público.

Ademais, vale dizer que o entendimento encontra-se deveras consolidado que deu origem a Resolução Sumular RS TC nº 02/2012, com o seguinte teor:

“É defeso a subcontratação total ou parcial do objeto do contrato, salvo, neste último caso, quando expressamente admitida pela Administração Pública mediante previsão específica no instrumento convocatório e no respectivo contrato, para execução de atividades acessórias e quando não se mostrar viável, sob a ótica técnica ou econômica, a execução integral do objeto por parte da contratada.”

Em termos mais simples, a subcontratação é lícita e possível se, somente se, atender aos ditames da normatização do TCE/PB.

O caso, porém, não se circunscreve à esfera delimitada pela norma infralegal relacionada à subcontratação, precisando ser analisada sobre outro prisma. Não existe no presente instante a

figura da subcontratação, que transfere apenas o serviço ao subcontratado, mantendo-se integralmente a relação de direitos e deveres entre contratante e contratado original. Quando se opera, como no vertente episódio, para adiante do serviço, a transferência completa das responsabilidades do contratado para terceiro, com anuência da parte contratante, rompendo-se definitivamente o liame celebrado inicialmente, dá-se a cessão do objeto.

No âmbito deste Areópago de Contas há muito se tem posição definida, que de tão cristalizada deu ensejo a edição da primeira Súmula da Casa (Resolução Sumular RS TC n° 001/12), assim consubstanciada:

“É vedada a cessão plena ou parcial de direitos e obrigações pelo licitante vencedor a terceiro, pessoa física ou jurídica, estranha ao procedimento, quando configurar burla ao princípio constitucional da licitação e comprometer o interesse público primário e secundário.”

Antes disso, este Egrégio Pleno, de maneira incidental, já manifestou sua posição sobre o fato, na medida em que editou a Resolução Normativa RN T°C n° 05/2010, que versa sobre a emissão de Declaração de Inidoneidade, nos seguintes termos:

Art. 1° - Caracteriza fraude à licitação, para fins de declaração de inidoneidade, de empresa que dela participe, a ocorrência de situações em que se atente contra os princípios que a regem, explicitados no art. 3° da Lei 8666, de 21 de junho de 1993 e alterações posteriores, a exemplo de:

- I. participação de empresas que possuam entre si vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista;
- II. participação de empresas que tenham em comum dirigentes ou representantes;
- III. apresentação de propostas com preços inexequíveis e/ou superfaturados;
- IV. quebra do sigilo de proposta apresentada;
- V. cessão do objeto licitado a terceiros;
- VI. obstrução ao regular processamento da licitação; (grifei)

Não se olvide, todavia, que no período da assinatura dos termos de cessão e dos, indiretamente decorrentes, aditamentos a Egrégia Corte de Contas Paraibana julgara, com alguma constância, regulares com ressalvas alguns instrumentos de trespasse contratual (cessão). Ilustrativamente pode-se citar: Acórdão AC1 TC n° 0761/2010 (Processo TC n° 03630/04) e Acórdão AC1 TC n° 1441/07 (Processo TC n° 6729/02). Com base no esposado, entendo que **ambos os acordos (aditivos e cessões) não de ser taxados de irregulares, sem, contudo, resultar em multa para as autoridades competentes para as suas edições.**

De arremate, necessários são comentários a respeito de supostos excessos visualizados no boletim de medição estampado no quadro abaixo:

AGM - Construção e Pavimentação Ltda. (fls. 1008/1127) – Informado como sendo referente ao “Segundo e Terceiro INSTRUMENTO PARTICULAR / CONTRATO DE CESSÃO”.
 “Convênios”: 1) Convênio 592/98-MMA/SRH/PMJP, 2) Contrato de Repasse MPO/CEF/PMJP n° 5608926/97, 3) Convênio 70/95-MPO/PMJ e 4) Convênio 11/95-MPO/PMJ.
 OBRA: “Implantação do sistema de drenagem do Bessa”.
 Boletins de Medição, fls. 1008/1127.

MEDIÇÃO	(R\$)/(Cr\$) VLR. CONTR.	(R\$)/(Cr\$) VLR. ADITIVO	(R\$)/(Cr\$) VLR. ACUMULADO	(%) MEDIDO (OBRA)	(R\$)/(Cr\$) SALDO CONTR.	(R\$)/(Cr\$) REC. PRÓPRIOS	(R\$)/(Cr\$) REC. "CONVÊNIO"	"CONVÊNIO"
Boletins de Medição (OBRA), fls. 1008/1092 (OS-144/1998) - R\$	43.797.102,91	0,00	4.316.042,69	9,85%	39.481.060,22	0,00	4.316.042,69	1) Convênio 592/98-MMA/SRH/PMJP e 2) Contrato de Repasse MPO/CEF/PMJP n° 5608926/97
Boletins de Reajustamento de Medições, fls. 1093/1101 - R\$	0,00	0,00	180.198,15	***	***	180.198,15	0,00	***
Boletins de Medição (OBRA), fls. 1102/1127 (OS-01/1995) - Cr\$	3.179.107,96	0,00	2.922.659,51 ¹⁷	91,93%	256.448,45	1.790.651,75	1.132.007,76	3) Convênio 70/95-MPO/PMJ e 4) Convênio 11/95-MPO/PMJ
TOTAL: (valores não disponíveis em virtude de moedas diferentes)	***	***	***	***	***	***	***	***

Segundo a Instrução, O somatório dos valores constantes dos boletins de medição é Cr\$ 2.922.659,51 (Valor Acumulado), e não Cr\$ 2.935.005,75, implicando numa diferença – a menor – no valor de Cr\$ 12.346,24, passível de imputação.

Na sequência, a Auditoria atestou que, da desigualdade anotada, Cr\$ 7.564,28 teriam como fonte de recursos o Tesouro Municipal, conduzindo o MPJTCE a propor a imputação de débito no montante delimitado.

Antes da manifestação conclusiva, assente-se que o valor monetário tido por excessivo é expresso em Cruzeiros Real, moeda que antecedeu o Real, devendo-se realizar a conversão e atualização monetária, com vistas à possível ressarcimento.

Por meio do endereço eletrônico (www.fee.rs.gov.br/servicos/atualizacao-valores), a Assessoria de Gabinete converteu o mencionado montante a valor presente e externado em reais, utilizando-se como data base janeiro de 1994 e o IPCA como fator de atualização, até 1º de maio de 2017. Ajustados os parâmetros, verifica-se que a cifra obtida é de R\$ 132,81.

Não há, pois, motivo algum de se exigir a reparação ao erário por quantia tão insignificante. A meu ver, seria contraproducente condenar em débito determinada autoridade pública e movimentar a máquina estatal para cobrar-lhe importância inferior aos custos de sua persecução. Falece sentido em se perseguir objetivo no qual o custo para obtenção é infinitamente mais pesado que os benefícios advindos do sacrifício amargado.

Não entendo, também, aplicável sanção pecuniária em razão do excesso constatado. Qualquer coima empregada suplantaria, em muitas unidades de real, o valor do prejuízo assinalado, soando, assim, desarrazoada e desproporcional ao ilícito perpetrado.

Concluídas as ponderações, voto pelo (a):

- Prejudicialidade à análise da Concorrência nº 01/90 e contrato dela decursivo;
- REGULARIDADE dos Termos Aditivos nº 01/1994 e 02/1995;
- IRREGULARIDADE dos Termos de Cessão de contrato e aditivos deles decorrentes arrolados no quadro abaixo:

Apêndices contratuais	Autoridades responsáveis	Data
3º Aditivo PMJP/ Andrade Gutierrez S/A	João Ricardo M Monteiro da Franca	set/95
4º Aditivo PMJP/Andrade Gutierrez S/A	João Ricardo M Monteiro da Franca	jul/96
1º Termo de Cessão Andrade/AGM	João Ricardo M Monteiro da Franca	set/95
1º Aditivo Andrade Gutierrez/AGM	João Ricardo M Monteiro da Franca	nov/95
2º Aditivo Andrade Gutierrez/AGM	João Ricardo M Monteiro da Franca	mai/96
2º Termo de Cessão Andrade/AGM	João Ricardo M Monteiro da Franca	out/96
1º Aditivo Andrade Gutierrez/AGM	Francisco Xavier Monteiro da Franca	nov/96
3º Termo de Cessão Andrade/AGM	Potengi Holanda de Lucena	ago/97
1º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	out/97
2º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	set/98
3º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	fev/98
4º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	out/98
5º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	dez/98
6º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	abr/99
7º Aditivo PMJP/AGM	Saulo Lins Nóbrega	ago/00
8º Aditivo PMJP/AGM	Saulo Lins Nóbrega	jan/01
9º Aditivo PMJP/AGM	Evandro Almeida Fernandes	ago/02
10º Aditivo PMJP/AGM	Evandro Almeida Fernandes	abr/03
Termo de Cessão AGM/COJUDA	Potengi Holanda de Lucena	jan/98
1º Aditivo Cessão AGM/COJUDA	Potengi Holanda de Lucena	
2º Aditivo Cessão AGM/COJUDA	Potengi Holanda de Lucena	jun/99
1º Termo de cessão AGM/SANCCOL	Potengi Holanda de Lucena	mai/99
2º Termo de cessão AGM/SANCCOL	Potengi Holanda de Lucena	out/99
1º Aditivo Cessão AGM/SANCCOL	Saulo Lins Nóbrega	mar/00
3º Termo de cessão AGM/SANCCOL	Saulo Lins Nóbrega	jan/01
1º Termo de Cessão AGM/YCAL	Evandro Almeida Fernandes	mai/02
1º Aditivo Cessão AGM/YACAL	Evandro Almeida Fernandes	dez/02

2º Aditivo Cessão AGM/YACAL	Evandro Almeida Fernandes	fev/03
2º Termo de Cessão AGM/YCAL	Evandro Almeida Fernandes	mai/03

- *Recomendação expressa à atual gestão da Prefeitura Municipal de João Pessoa no sentido de guardar, nos futuros procedimentos licitatórios, a estrita observância às normas e preceitos consubstanciados na Lei 8.666/93, principalmente no tocante à celebração de termos aditivos e termos de cessão de contrato;*
- *Arquivamentos dos autos em apreço.*

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC N° 4908/02, os Membros da 1ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, ACORDAM, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, em:

- **Declarar prejudicada a análise e julgamento da Concorrência n° 01/90 e contrato dela decorrente;**
- **Julgar regulares os Termos Aditivos n° 01/1994 e 02/1995;**
- **Julgar irregulares os Termos de Cessão de contrato e aditivos deles decorrentes arrolados no quadro abaixo:**

Apêndices contratuais	Autoridades responsáveis	Data
3º Aditivo PMJP/ Andrade Gutierrez S/A	João Ricardo M Moteiro da Franca	set/95
4º Aditivo PMJP/Andrade Gutierrez S/A	João Ricardo M Moteiro da Franca	jul/96
1º Termo de Cessão Andrade/AGM	João Ricardo M Moteiro da Franca	set/95
1º Aditivo Andrade Gutierrez/AGM	João Ricardo M Moteiro da Franca	nov/95
2º Aditivo Andrade Gutierrez/AGM	João Ricardo M Moteiro da Franca	mai/96
2º Termo de Cessão Andrade/AGM	João Ricardo M Moteiro da Franca	out/96
1º Aditivo Andrade Gutierrez/AGM	Francisco Xavier Monteiro da Franca	nov/96
3º Termo de Cessão Andrade/AGM	Potengi Holanda de Lucena	ago/97
1º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	out/97
2º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	set/98
3º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	fev/98
4º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	out/98
5º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	dez/98
6º Aditivo PMJP/AGM	Potengi Holanda de Lucena	abr/99
7º Aditivo PMJP/AGM	Saulo Lins Nóbrega	ago/00
8º Aditivo PMJP/AGM	Saulo Lins Nóbrega	jan/01
9º Aditivo PMJP/AGM	Evandro Almeida Fernandes	ago/02
10º Aditivo PMJP/AGM	Evandro Almeida Fernandes	abr/03
Termo de Cessão AGM/COJUDA	Potengi Holanda de Lucena	jan/98
1º Aditivo Cessão AGM/COJUDA	Potengi Holanda de Lucena	
2º Aditivo Cessão AGM/COJUDA	Potengi Holanda de Lucena	jun/99
1º Termo de cessão AGM/SANCCOL	Potengi Holanda de Lucena	mai/99
2º Termo de cessão AGM/SANCCOL	Potengi Holanda de Lucena	out/99
1º Aditivo Cessão AGM/SANCCOL	Saulo Lins Nóbrega	mar/00
3º Termo de cessão AGM/SANCCOL	Saulo Lins Nóbrega	jan/01
1º Termo de Cessão AGM/YCAL	Evandro Almeida Fernandes	mai/02
1º Aditivo Cessão AGM/YACAL	Evandro Almeida Fernandes	dez/02
2º Aditivo Cessão AGM/YACAL	Evandro Almeida Fernandes	fev/03
2º Termo de Cessão AGM/YCAL	Evandro Almeida Fernandes	mai/03

- **Recomendar** à atual gestão da Prefeitura Municipal de João Pessoa no sentido de guardar, nos futuros procedimentos licitatórios, a estrita observância às normas e preceitos consubstanciados na Lei 8.666/93, principalmente no tocante à celebração de termos aditivos e termos de cessão de contrato;
- Determinar o arquivamentos dos presentes autos.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa

João Pessoa, 6 de julho de 2017.

Assinado 11 de Julho de 2017 às 15:38



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 11 de Julho de 2017 às 19:23



Luciano Andrade Farias
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO