



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSOS TC 17180/19*

Origem: Secretaria Municipal de Planejamento de João Pessoa  
 Natureza: Inspeção Especial de Licitações e Contratos  
 Responsável: Daniella Almeida Bandeira de Miranda Pereira (Secretária)  
 Interessados: Luciano Cartaxo Pires de Sá (Prefeito)  
                   Sachenka Bandeira da Hora (Secretária de Infraestrutura)  
                   Adalberto Alves de Araújo Filho (Superintendente da SEMOB)  
                   Eduardo Henrique Marinho Alves (Presidente da CPL)  
 Procuradores: Ademar Azevedo Régis (Procurador-Geral)  
                   Caio Felipe Caminha de Albuquerque (Procurador-Chefe Setorial)  
                   Thaciano Rodrigues de Azevedo (Procurador-Chefe Consultivo)  
 Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**INSPEÇÃO ESPECIAL.** Licitações e Contratos. Município de João Pessoa. Concorrência. Serviços de requalificação da Avenida Epitácio Pessoa. Regularidade do procedimento. Encaminhamento para averiguação das despesas eventualmente concretizadas em decorrência do certame em comento no processo de acompanhamento. Recomendação. Arquivamento.

**ACÓRDÃO AC2 – TC 03259/19**

**RELATÓRIO**

Cuida-se de processo constituído sob a forma de inspeção especial de licitações e contratos, com vistas ao exame preliminar da Concorrência 33012/2019, materializada pelo Município de João Pessoa, objetivando a contratação de serviços especializados para requalificação da Avenida Presidente Epitácio Pessoa, situada naquela localidade.

O procedimento está sendo conduzido pela Comissão Especial de Licitação, órgão integrante da Secretaria de Planejamento do Município de João Pessoa, a partir de solicitação oriunda da Secretaria de Infraestrutura e da Superintendência Executiva da Mobilidade Urbana.

Sinteticamente, em seu relatório inicial (fls. 146/154), a Auditoria apontou a existência de vícios, que, no seu entender, seriam insanáveis, sugerindo a expedição de medida cautelar, a fim de suspender qualquer pagamento que tenha origem na concorrência em análise.

Por meio de despacho proferido às fls. 160/162, foi consignada a necessidade de se examinar todos os elementos e documentos integrantes do certame, assim como os esclarecimentos das autoridades e servidores envolvidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSOS TC 17180/19*

Nesse contexto, foram determinadas diversas citações, a fim de que os interessados se manifestassem sobre o relatório da Auditoria e enviassem a íntegra do processo administrativo da concorrência acima referida.

Depois de examinar os elementos ofertados às fls. 178/3118 (Documentos TC 67780/19, 71844/19, 72352/19 e 72404/19), a Unidade Técnica de Instrução lavrou relatório de análise de defesa (fls. 3238/3263), com a seguinte conclusão:

Em razão de todo o exposto e o mais que constam do presente caderno processual, a auditoria considera:

- I. Irregular o procedimento licitatório;
- II. Que a substituição das pedras portuguesas por outras de mesma natureza de cores diferentes, incorre em custos que podem ser considerados como **dano ao erário**;
- III. Necessário a suspensão cautelar do procedimento licitatório, no estágio em que se encontrar com vistas a que se adotem as medidas necessárias a correção das eivas apontadas.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 3267/3272), opinou da seguinte forma:

### **3. CONCLUSÃO:**

*Ex positis*, opina este *Parquet Especial* pela **REGULARIDADE** do procedimento de Licitação ora em análise, sem prejuízo de que seja realizado o controle concomitante da execução contratual pela colenda Corte de Contas.

Na sequência, o processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSOS TC 17180/19*

**VOTO DO RELATOR**

Consoante se observa, o presente processo foi constituído sob a forma de inspeção especial de licitações e contratos, com vistas ao exame preliminar da Concorrência 33012/2019, materializada pelo Município de João Pessoa, objetivando a contratação de serviços especializados para requalificação da Avenida Presidente Epitácio Pessoa, situada naquela localidade.

No levantamento inicial produzido, a Auditoria desta Corte de Contas indicou quatro constatações, que, no seu entender, seriam insanáveis. Nesse compasso, sugeriu a expedição de medida cautelar, a fim de suspender qualquer pagamento que tenha origem na concorrência em análise. Foram apontados as seguintes circunstâncias:

- 1) Incompatibilidade da dotação orçamentária 02.202.26.782.5020.4484 (SEMOB) com o objeto da licitação;
- 2) Ausência de comprovação de compatibilidade entre a dotação orçamentária 11.107.15.452.5099.1050 (SEINFRA) com a finalidade da futura contratação;
- 3) A troca das pedras portuguesas existentes no canteiro central da Av. Epitácio Pessoa por outras de mesma natureza apenas com cores diferentes fere o uso racional e sustentável de recursos naturais; e
- 4) Atraso no envio do Aviso da Licitação e Edital ao Tribunal, descumprindo norma contida na Resolução Normativa RN - TC 09/2016, punível com aplicação de multa.

Em sede de defesa, o gestor da SEMOB, Senhor ADALBERTO ALVES DE ARAÚJO FILHO, alegou que a entidade não integrava o procedimento licitatório e que solicitou a exclusão da dotação orçamentária 02.202.26.782.5020.4484 (SEMOB). Depois de examinar os argumentos defensórios, a Auditoria confirmou a exclusão daquela dotação do rol de recursos vinculados ao certame em análise, acatando a justificativa apresentada quanto à ausência de responsabilidade daquele gestor.

Sobre os aspectos indicados também se manifestaram as Senhoras SACHENKA BANDEIRA DA HORA e DANIELLA ALMEIDA BANDEIRA DE MIRANDA PEREIRA, respectivamente, Secretárias de Infraestrutura e de Planejamento do Município de João Pessoa.

Em suma a dirigente da SEINFRA asseverou que a ação orçamentária 11.107.15.452.5099.1050 – Construção e recuperação de calçadas, escadarias, praças, jardins e alambrados – estaria compatível com o objeto licitado. Além disso, consignou que, no rol de recursos para viabilizar o objeto licitado, também estaria a dotação 11.107.15.451.5099.1063 – sistema viário.

Em contraponto à argumentação supra, a Unidade Técnica asseverou que, examinando o anexo de metas e prioridades da administração para 2019 (integrante da LDO 2019 – Lei 13.623/2018), a única ação compatível com objeto licitado seria a de “Revitalização”, contudo, naquele documento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSOS TC 17180/19*

somente haveria previsão para revitalização de 4km da calçada da Rua Valda Cruz Cordeiro. Sobre a dotação 11.107.15.451.5099.1063 – sistema viário, o Órgão de Instrução consignou que também seria incompatível com o objeto licitado. Ainda, foi registrado pela Auditoria que haveria insuficiência de saldo orçamentário suficiente para consecução da obra pretendida por meio da licitação em comento.

Por seu turno, a Secretária de Planejamento de João Pessoa, além de prestar seus esclarecimentos, encaminhou toda a documentação relacionada à concorrência ora examinada. Sobre ela, o Órgão Técnico consignou o seguinte:

**Examinando-se a documentação enviada, observa-se a existência de justificativas quanto às exigências para qualificação, bem como, no tocante a vedação de participação de Empresas Consorciadas, razão pela qual, não se vislumbra, nesta ocasião de análise perfunctória, indícios de ilegalidades no Edital e seus anexos.**

**Registre-se, ainda, que o Projeto Básico encaminhado atende as exigências legais quanto à forma e ao conteúdo, estando o mesmo com as ARTs devidamente registradas nos respectivos órgãos de fiscalização profissional.**

**Em exame preliminar, não se encontram indícios de irregularidades em relação aos preços e composições de preços unitários.**

No que diz respeito à constatações indicadas pela Auditoria, a gestora da SEPLAN asseverou o seguinte: 1) quanto ao atraso no envio da licitação, este ocorreu por equívoco da Comissão de Licitação, sem que contudo tenha havido qualquer dolo, dano ou prejuízo ao erário, nem mesmo embaraço à fiscalização, pugnando pela sua relevação; 2) sobre a questão das dotações orçamentárias, argumentou que a dotação 02.202.26.782.5020.4484 (SEMOB) havia sido excluída e a outra 11.107.15.452.5099.1050 – Construção e recuperação de calçadas, escadarias, praças, jardins e alambrados – seria compatível com o objeto licitado; e 3) sobre o aspecto da troca das pedras portuguesas existentes (pretas e brancas) por outras da mesma natureza porém com tonalidades diferentes (vermelha e caramelo), argumentou, em síntese, que, embora reconheça a competência dos Tribunais de Contas para fiscalização dos atos administrativos, o que seria possível na ultrapassagem dos limites legais, não caberia no presente caso questionar a substituição pretendida por se tratar de ato discricionário do Poder Executivo, a quem caberia juízo de valor sobre o binômio oportunidade-conveniência.

Depois de examinar os elementos defensórios, o Órgão de Instrução manteve o entendimento de que, além de não guardar compatibilidade com o objeto licitado, não haveria saldo suficiente para sua consecução. Para afastar a tese de que a substituição das pedras seria um ato discricionário, a Auditoria trouxe à baila fundamentos doutrinários, consignando, ao término, o entendimento de que mudar as pedras portuguesas do canteiro por outras com cores diferentes não faria sentido do ponto de vista da razoabilidade, proporcionalidade e sustentabilidade ambiental. Desta forma, manteve a irregularidade apontada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSOS TC 17180/19*

Ao se pronunciar sobre a matéria tratada nos autos, o Ministério Público de Contas pugnou pela regularidade do procedimento licitatório ora examinado, com base nas alegações expendidas no parecer lançado, às quais servem como fundamento para a presente decisão. Vejam-se abaixo alguns trechos do pronunciamento proferido acerca das questões orçamentária e da substituição das cores das pedras portuguesas, *in verbis*:

A Lei nº 8.666/1993 estabelece que as obras e serviços somente poderão ser licitados quando houver “previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações” (art. 7º, § 2º, inc. III), ou ainda que nenhuma compra será feita sem a “indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento” (art. 14), e em todos os casos, o procedimento da licitação conterà a indicação do recurso próprio para a despesa (art. 38, caput).

Ao determinar a indispensável previsão ou indicação da disponibilidade orçamentária como condição para realização da licitação, teve o legislador o intento de evitar que obras, serviços e compras fossem licitados e/ou contratados pela Administração Pública e, posteriormente, não viessem a ser sequer iniciados ou concluídos, por insuficiência de recursos para tanto, levando a Administração a revogar a licitação e/ou rescindir o contrato eventualmente firmado, arcando, inclusive, com os custos e prejuízos causados à contratada, de sorte a comprometer, assim, o desenvolvimento das ações e projetos administrativos e, em última análise, a satisfação ao interesse público.

É evidente, entretanto, que o princípio da legalidade do orçamento, bem como do controle parlamentar deve se coadunar com a necessidade de flexibilidade na fase de execução do orçamento. Os créditos devem ser tão específicos quanto o possam. Por outro lado, não podem gerar efeito paralisante para as ações do Poder Executivo, de modo que a rubrica indicada possui relação com o objeto licitado.

Sendo assim a descrição de meta “Construir e recuperar calçadas e escadarias nos bairros da cidade de João Pessoa” dentro da rubrica 11.107.15.452.5099.1050 CONSTRUÇÃO E RECUPERAÇÃO DE CALÇADAS, ESCADARIAS, PRAÇAS, JARDINS E ALAMBRADOS é compatível e suficiente no orçamento para arrimar a contratação, segundo ótica ministerial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSOS TC 17180/19*

Passado esse ponto, é ainda mais exagerado o controle sobre qual a cor da pedra que a Administração irá revestir as calçadas, notadamente quando não há indicativo de fraude ou sobrepreço, não havendo nos autos nenhum relatório que indique o real estado de conservação ou vida útil das pedras portuguesas já assentadas ou eventual demonstrativo da economicidade do recondicionamento das pedras já utilizadas.

Salientamos que não há qualquer tipo de reconhecimento de valor de patrimônio histórico nas já assentadas pedras portuguesas. A calçada portuguesa ou mosaico português (ou ainda pedra portuguesa no Brasil) é apenas o nome consagrado de um determinado tipo de revestimento de piso utilizado especialmente na pavimentação de passeios públicos (o exemplo mais famoso é o calçadão de Ipanema).

Parece-nos que a questão levantada pela Auditoria é a adoção da mesma cor para tão somente repor nos locais em que as pedras foram extraviadas ou estão excessivamente danificadas para fazer uma composição mais econômica.

Tal exigência, além de se imiscuir excessivamente nas escolhas administrativas, é simplista, pois desconsidera a implantação de equipamentos de acessibilidade (piso tátil) em toda a extensão da avenida, e mais ainda, não estima o custo real de reassentar as pedras já desgastadas em composição com as pedras novas, o que, além de não promover nenhum retorno econômico relevante, poderá acarretar um dano estético no mosaico.

Observa-se, portanto, que não restou demonstrado qualquer indício de fraude ou sobrepreço, tampouco restou estimado qual seria o real ganho da administração com o recondicionamento das pedras já em uso, não havendo elementos concretos ou técnicos suficientes que permitam ao *parquet* manifestar-se, nesta oportunidade, pela irregularidade da concorrência em tela, sem prejuízo do controle da efetiva execução contratual.

Diante do exposto, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida: **1) JULGAR REGULAR** a Concorrência 33012/2019; **2) ENCAMINHAR** cópia desta Decisão ao Processo de Acompanhamento da Gestão (Processo TC 00337/19), objetivando o exame das despesas eventualmente concretizadas em decorrência do certame em comento; **3) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO** à gestão da Secretaria de Planejamento de João Pessoa no sentido de zelar pelo cumprimento das Resoluções desta Corte de Contas, notadamente quanto ao envio tempestivo de documentos e informações; e **4) DETERMINAR** o arquivamento dos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSOS TC 17180/19*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 17180/19**, relativo à inspeção especial de licitações e contratos, com vistas ao exame preliminar da Concorrência 33012/2019, materializada pelo Município de João Pessoa, objetivando a contratação de serviços especializados para requalificação da Avenida Presidente Epitácio Pessoa, situada naquela localidade, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

**I) JULGAR REGULAR** a Concorrência 33012/2019;

**II) ENCAMINHAR** cópia desta Decisão ao Processo de Acompanhamento da Gestão do Município de João Pessoa (Processo TC 00337/19), objetivando o exame das despesas eventualmente concretizadas em decorrência do certame em comento; e

**III) EXPEDIR RECOMENDAÇÃO** à gestão da Secretaria de Planejamento de João Pessoa no sentido de zelar pelo cumprimento das Resoluções desta Corte de Contas, notadamente quanto ao envio tempestivo de documentos e informações; e

**IV) DETERMINAR** o arquivamento dos autos.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa (PB), 17 de dezembro de 2019.

Assinado 18 de Dezembro de 2019 às 07:33



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
PRESIDENTE

Assinado 17 de Dezembro de 2019 às 14:28



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 17 de Dezembro de 2019 às 14:48



**Manoel Antonio dos Santos Neto**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO