



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 20874/17**

Objeto: Licitação e Contrato

Relator: Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Carlos Pereira de Carvalho e Silva

Advogado: Dr. Manoel Gomes da Silva (OAB/PB n.º 2.057)

Interessados: TRANSNACIONAL - Transporte Nacional de Passageiros Ltda. e outros

Advogados: Dr. Marco Antônio Chaves Neto (OAB/PB n.º 5.729) e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – AUTARQUIA – LICITAÇÃO – CONCORRÊNCIA – CONTRATOS – CONCESSÕES DE TRANSPORTES PÚBLICOS COLETIVOS INTERMUNICIPAIS – PRIVAÇÃO DA POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO DE EMPRESAS ESTRANGEIRAS – AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE AUDÊNCIA PÚBLICA – FALTA DE REGRA EDITALÍCIA PARA INSTALAÇÃO DE PLATAFORMAS PARA CADEIRANTES – CARÊNCIA DE ADEQUADO PLANEJAMENTO – INEXISTÊNCIA DE METODOLOGIA PARA ESTIMAÇÃO DO VALOR CONTRATUAL – IMPREVISÃO DE MODELO PARA MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA DO SISTEMA – SUBSISTÊNCIA DE EIVAS QUE COMPROMETEM PARCIALMENTE AS NORMALIDADES DOS FEITOS – REGULARIDADE COM RESSALVAS – APLICAÇÃO DE MULTA – FIXAÇÃO DE PRAZO PARA RECOLHIMENTO – RECOMENDAÇÕES. A constatação de incorreções moderadas de natureza formal em certame licitatório e contratos decursos enseja, além da regularidade com ressalvas dos procedimentos administrativos e de outras deliberações, a imposição de penalidade, *ex vi* do disposto no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 00604/2021

Vistos, relatados e discutidos os autos da licitação, na modalidade Concorrência n.º 02/2017, e dos Contratos de Concessões n.º PJ-001/2018 e n.º PJ-002/2018, todos realizados pelo Departamento de Estrada e Rodagem do Estado da Paraíba – DER/PB, objetivando a seleção de firmas ou consórcios de empresas para concessão e exploração do Serviço Regular Intermunicipal de Característica Urbana, operado por ônibus, dividido em dois lotes, entre os Municípios de Bayeux/João Pessoa e Santa Rita/João Pessoa e entre os Municípios de Cabedelo/João Pessoa e Conde/João Pessoa, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB, em sessão realizada nesta data, com a ausência justificada do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e a convocação do Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo, na conformidade do voto do relator a seguir, em:

1) *CONSIDERAR REGULARES COM RESSALVAS* a referida licitação e os contratos decorrentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 20874/17**

2) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993), *APLICAR MULTA* ao Diretor Superintendente do Departamento de Estrada e Rodagem do Estado da Paraíba - DER/PB, Dr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva, CPF n.º 002.242.864-04, na importância de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondente a 36,40 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

3) *ASSINAR* o lapso temporal de 60 (sessenta) dias para pagamento voluntário da penalidade, 36,40 UFRs/PB, ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida demonstração do seu efetivo adimplemento a este Tribunal dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o Diretor Superintendente do Departamento de Estrada e Rodagem do Estado da Paraíba - DER/PB, Dr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva, CPF n.º 002.242.864-04, não repita as máculas apontadas nos relatórios da unidade técnica deste Tribunal e guarde estrita observância aos ditames constitucionais, legais e normativos.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas  
Publique-se, registre-se e intime-se.  
**TCE/PB – 1ª Câmara Virtual**

João Pessoa, 20 de maio de 2021

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO  
Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho  
**PRESIDENTE**

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO  
Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo  
**RELATOR**

Presente:

**Representante do Ministério Público Especial**

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 20874/17**

RELATÓRIO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise dos aspectos formais da licitação, na modalidade Concorrência n.º 02/2017, e dos Contratos de Concessões n.º PJ-001/2018 e n.º PJ-002/2018, todos realizados pelo Departamento de Estrada e Rodagem do Estado da Paraíba – DER/PB, objetivando a seleção de firmas ou consórcios de empresas para concessão e exploração do Serviço Regular Intermunicipal de Característica Urbana, operado por ônibus, dividido em dois lotes, entre os Municípios de Bayeux/João Pessoa e Santa Rita/João Pessoa e entre os Municípios de Cabedelo/João Pessoa e Conde/João Pessoa.

Os peritos da Divisão de Acompanhamento das Contas do Governo III – DICOG III, com base nos documentos encartados ao feito, emitiram relatório, fls. 1.094/1.107, destacando, dentre outros aspectos, que: a) o Anexo II, demonstrativo do cálculo do valor contratual, estava ilegível, devendo ser reencaminhado; b) esclarecimentos complementares sobre os critérios de reajustes e revisões das tarifas devem ser apresentados; c) a cláusula contratual de reajuste tarifário apresenta desconformidade em relação ao item “3.14” do edital; d) a vedação à participação de empresas estrangeiras poderia comprometer a competitividade do certame; e) o planejamento da concessão em análise para um prazo de 10 anos (prorrogáveis) foi deficiente; f) o edital citou 19 (dezenove) linhas, no entanto, só foram identificadas 18 (dezoito) nos autos; g) a metodologia não estava clara para o reajustamento tarifário; h) o contrato previu reajuste utilizando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, enquanto o edital não especificou qual indicador seria utilizado; i) inexistiu um modelo para mensurar a eficiência do sistema, em termos de tempo de deslocamento, conforto e redução de acidentes para melhoria da frota; j) não ocorreram prévias audiências públicas para realização do procedimento licitatório; k) houve imprevisão de solução a ser adotada em caso do tempo de deslocamento sofrer alteração significativa; l) não foi observada a exigência de instalação de plataformas para cadeirantes; m) seria necessário o chamamento dos gestores dos municípios envolvidos na concessão para pronunciamento acerca dos respectivos Planos de Mobilidade Urbana.

Após os técnicos da DICOG III especificarem, de forma minudente, as impropriedades ensejadoras de manifestação da autoridade responsável, fls. 1.110/1.114, conforme despacho do relator, fls. 1.108/1.109, foram realizadas as citações do Diretor Superintendente do DER/PB, Dr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva, dos integrantes da Comissão Permanente de Licitação – CPL da referida autarquia responsáveis pelo procedimento em exame, Sra. Maria das Graças Soares de Oliveira Bandeira, Sr. Robério Moreira Leite, Sra. Maria do Socorro Chaves Ribeiro e Sra. Maria de Lourdes Diniz Cabral, do Consórcio Metropolitano, através de seu representante legal, Sr. Agnelo Cândido do Nascimento, da empresa TRANSNACIONAL - Transporte Nacional de Passageiros Ltda., na pessoa de seu representante legal, Sr. Alberto Pereira do Nascimento, bem como dos Prefeitos dos Municípios de João Pessoa/PB, Cabedelo/PB, Bayeux/PB, Santa Rita/PB e Conde/PB, respectivamente, Srs. Luciano Cartaxo Pires de Sá, Vitor Hugo Peixoto Castelliano, Gutemberg de Lima Davi, Emerson Fernandes Alvino Panta e Sra. Márcia de Figueiredo Lucena Lira, fls. 1.118/1.120, 1.127/1.136, 1.138, 1.156 e 1.158.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 20874/17**

Posteriormente às citações, em seguida ao pedido e deferimento de prorrogação prazo formulado pelo Alcaide do Município de Cabedelo/PB, fls. 1.186 e 1.233/1.234, foram apresentados arrazoados defensivos e documentos, fls. 1.170/1.172, 1.175/1.177, 1.181/1.183, 1.188/1.220, 1.223/1.227 e 1.245/1.250.

O Consórcio Metropolitano, através de seu advogado, Dr. Marcos Antônio Chaves Neto, argumentou, em linhas gerais, que as disposições dos contratos celebrados com as empresas estavam todas estabelecidas no instrumento convocatório e na minuta contratual, além disso, asseverou que as pechas destacadas eram da responsabilidade do Poder Concedente.

O Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Rita/PB, Sr. Emerson Fernandes Alvino Panta, alegou, resumidamente, que a Secretaria de Planejamento da referida Comuna informou que o Plano de Mobilidade Urbana dependia da conclusão de outros projetos pendentes de conclusão e que havia restrições orçamentárias impedoras da finalização mais célere.

O Diretor Superintendente DER/PB, Dr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva, representado pelo Procurador-Chefe da autarquia, Dr. Manoel Gomes da Silva, esclareceu, em suma, que: a) o Anexo II foi encaminhado novamente; b) uma errata ao instrumento convocatório, estabelecendo o IPCA como índice de reajuste tarifário, foi publicado; c) a vedação da participação de empresas estrangeiras derivou das peculiaridades do caso; d) ocorreu um erro material no número de linhas de transporte; e e) a equipe técnica ligada a Diretoria de Planejamento do DER/PB elaborou o documento apensado aos autos, esclarecendo os demais questionamentos dos analistas do Tribunal.

Por sua vez, o ex-Prefeito do Município de João Pessoa/PB, Sr. Luciano Cartaxo Pires de Sá, por intermédio do Procurador-Geral da Urbe, Dr. Ademar Azevedo Régis, explicou, sinteticamente, que o Plano de Mobilidade Urbana encontrava-se em execução, conforme constatado em Auditoria Operacional feita pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB nos autos do Processo TC n.º 12215/12.

Finalmente, o Alcaide do Município de Cabedelo/PB, Sr. Vitor Hugo Peixoto Castelliano, ponderou, em resumo, que a Secretaria de Mobilidade Urbana aduziu que a elaboração do Plano de Mobilidade deveria ser feita em conjunto com a região metropolitana da cidade de João Pessoa/PB, tendo sido realizados diversos estudos a serem aproveitados oportunamente.

Instados a se pronunciarem, os especialistas da antiga Divisão de Acompanhamento da Gestão – DIAG, depois de esquadriharem as aludidas peças defensivas, confeccionaram novo artefato técnico, fls. 1.258/1.287, onde, resumidamente, acataram parte das justificativas apresentadas, mantendo as seguintes máculas: a) ausência dos dados utilizados para fixar o valor contratual; b) restrição ao caráter competitivo do certame; c) carência de planejamento eficiente da concessão para um prazo de 10 (dez) anos (prorrogáveis);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 20874/17**

d) falta de um modelo estabelecido para mensuração da eficiência do sistema; e) inexistência de audiência pública anterior ao procedimento licitatório; e f) não observância da exigência da instalação de plataformas para cadeirantes.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, pugnou, fls. 1.290/1.299, conclusivamente, pela (o): a) irregularidade da licitação e dos contratos; b) aplicação de multa ao Sr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva, por infrações graves às normas que compõem a moldura jurídica da concessão de serviço público, tudo com fundamento no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte; e c) envio de recomendação/alerta aos atuais Prefeitos dos Municípios de João Pessoa/PB, Bayeux/PB, Santa Rita/PB, Cabedelo/PB e Conde/PB, para que, urgentemente, adotem providências voltadas à concretização dos respectivos Planos de Mobilidade Urbana.

Solicitação de pauta para esta assentada, fls. 1.300/1.301, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 05 de maio de 2021 e a certidão de fls. 1.302/1.303.

É o breve relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, cabe realçar que a licitação é o meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos, oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos e promove o desenvolvimento nacional sustentado (art. 3º da Lei Nacional n.º 8.666/1993). Quando não realizada ou efetivada de forma irregular, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

Nesse diapasão, é sempre importante destacar o pronunciamento consignado nos autos do Processo TC n.º 09539/11 pela ilustre representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, Dra. Elvira Samara Pereira de Oliveira, fls. 255/260, que, de forma bastante clara, evidenciou as razões da essencialidade dos certames licitatórios públicos, *verbo ad verbum*:

No tocante à licitação, é sabido que ela constitui um dos principais procedimentos imperativos à Administração Pública. Prevista no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Brasileira, é disciplinada pela Lei Federal nº 8.666/93, constituindo sua realização obrigatoriedade para o Administrador Público quando da contratação de bens e serviços.

Dessa forma, a licitação constitui regra no nosso ordenamento jurídico e caracteriza-se por ser um instrumento de democratização da administração dos bens e serviços públicos, permitindo que todos aqueles que estejam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 20874/17**

aptos possam concorrer para contratar com a Administração, assegurando a todos igualdade de participação.

Outra vantagem que a observância do princípio da licitação proporciona à Administração Pública é a promoção da melhor contratação, uma vez que permite selecionar a proposta mais vantajosa, contribuindo assim para não onerar excessivamente o erário público e concretizar o princípio da economicidade (relação custo/benefício).

*In casu*, conforme relatado pelos especialistas deste Areópago de Contas, ao examinarem o edital da Licitação, na modalidade Concorrência n.º 02/2017, e os Contratos de Concessões n.º PJ-001/2018 e n.º PJ-002/2018, além do instrumento convocatório não prever a participação de empresas estrangeiras, restringindo a competição do certame, constata-se que não houve a realização de audiência pública preliminar. Acerca deste último ponto, cabe ressaltar que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993) especifica em seu art. 39 a necessidade de se iniciar um procedimento deste vulto com a realização de uma audiência pública, senão vejamos:

Art. 39. Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados. (Grifo inexistente no texto original)

No que diz respeito à inexistência de previsão editalícia acerca da instalação de plataformas para cadeirantes, é digno de destaque a manifestação do ilustre representante do Ministério Público Especial, Dr. Manoel Antônio dos Santo Neto, fls. 1.290/1.299 do presente almanaque processual, que se pronunciou sobre a matéria da seguinte forma, *verbum pro verbo*:

Veja-se, por ilustrativo, a inobservância da exigência de instalação de plataformas para cadeirantes, o que reflete a omissão administrativa quanto ao planejamento da concessão em apreço e a despreocupação com a acessibilidade. Neste contexto específico, é interessante ressaltar que as concessionárias de transporte coletivo sujeitam-se à Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, a qual, ao tratar do direito ao transporte da pessoa com deficiência ou mobilidade reduzida, estabelece a igualdade de acesso entre todos, vedando-se obstáculos e barreiras que impeçam ou dificultem o gozo desse direito (art. 46, §§ 1º e 2º, e art. 48 da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 20874/17**

Lei n.º 13.146/2015). Paralelamente ao contrato de prestação de serviço público celebrado com a Administração, as concessionárias de transporte coletivo também são fornecedoras no mercado de consumo, o que envolve a responsabilidade pelo fornecimento de serviços com adequação, eficiência, segurança, e, se essenciais, contínuos (art. 22, caput e parágrafo único, do CDC).

Outrossim, os peritos deste Tribunal, além de evidenciarem a carência de planejamento, que constitui um princípio fundamental da administração pública gerencial, remontando a meados da década de 60, com a edição do Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 (art. 6º, inciso I), pontuaram que a contratação em epígrafe não transpareceu através de metodologia adequada para estimativa do valor contratual. De fato, a deficiência dos estudos que repercutem no montante da outorga e no preço das tarifas impede parcialmente a aferição da vantajosidade da contratação e, conseqüentemente, a averiguação da modicidade das tarifas, que constitui uma diretriz básica da política tarifária do serviço de transporte público coletivo, conforme art. 8º, inciso VI, da Lei Nacional n.º 12.587, de 03 de janeiro de 2012.

Por fim, no que concerne à ausência de um modelo de mensuração da eficiência do sistema, inobstante a presença de mecanismos técnicos capazes de avaliar a proficiência dos serviços, tais como, bilhetes eletrônicos, aplicativos e monitoramento eletrônico por *Global Positioning System – GPS*, a unidade técnica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB evidenciou que os dados não eram tratados pelo Departamento de Estrada e Rodagem do Estado da Paraíba – DER/PB, com vistas ao uso mais eficiente do sistema para, notadamente, proporcionar maiores benefícios aos usuários.

Feitas estas considerações, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, resta configurada, além das devidas ressalvas e de outras deliberações, a necessidade imperiosa de aplicação de multa ao Dr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva, no valor ponderado de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), coima esta atualizada pela Portaria n.º 014, de 31 de janeiro de 2017, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB do dia 03 de fevereiro do mesmo ano, sendo os atos praticados por aquela autoridade enquadrados no seguinte inciso do referido artigo, *ad litteram*:

Art. 56 – O Tribunal pode também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I – (*omissis*)

II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 20874/17**

Ante o exposto:

1) *CONSIDERO REGULARES COM RESSALVAS* a Concorrência n.º 02/2017, bem como os Contratos de Concessões n.º PJ-001/2018 e n.º PJ-002/2018.

2) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993), *APLICO MULTA* ao Diretor Superintendente do Departamento de Estrada e Rodagem do Estado da Paraíba - DER/PB, Dr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva, CPF n.º 002.242.864-04, na importância de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondente a 36,40 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

3) *ASSINO* o lapso temporal de 60 (sessenta) dias para pagamento voluntário da penalidade, 36,40 UFRs/PB, ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida demonstração do seu efetivo adimplemento a este Tribunal dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *ENVIO* recomendações no sentido de que o Diretor Superintendente do Departamento de Estrada e Rodagem do Estado da Paraíba - DER/PB, Dr. Carlos Pereira de Carvalho e Silva, CPF n.º 002.242.864-04, não repita as máculas apontadas nos relatórios da unidade técnica deste Tribunal e guarde estrita observância aos ditames constitucionais, legais e normativos.

É o voto.

Assinado 2 de Junho de 2021 às 08:56



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
PRESIDENTE

Assinado 2 de Junho de 2021 às 08:51



**Cons. em Exercício Renato Sérgio Santiago  
Melo**  
RELATOR

Assinado 2 de Junho de 2021 às 09:07



**Luciano Andrade Farias**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO