



PROCESSO TC nº 02933/23

**Jurisdicionado:** Secretaria de Administração de João Pessoa

**Objeto:** Pregão Eletrônico nº 06021/2023. Registro de Preços, visando a aquisição a contratação de empresa de engenharia especializada na prestação de serviços contínuos de reparação e manutenção predial, preventiva e corretiva, com disponibilização de mão de obra e insumos, nas instalações dos órgãos e entidades integrantes do poder executivo municipal, para atender as necessidades específicas.

**Responsável:** Ariosvaldo de Andrade Alves (Secretário Municipal)

**Relator:** Conselheiro em exercício Antônio Cláudio Silva Santos

**EMENTA:** PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - ADMINISTRAÇÃO DIRETA - SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO DE JOÃO PESSOA - LICITAÇÃO - PREGÃO ELETRÔNICO nº 06021/2023 PARA REGISTRO DE PREÇOS - CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUO DE REPARAÇÃO E MANUTENÇÃO PREDIAL - IRREGULARIDADE DO CERTAME. DETERMINAÇÃO DE PROVIDÊNCIAS AO GESTOR. APLICAÇÃO DE MULTA. COMUNICAÇÃO DA DECISÃO À CÂMARA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. RECOMENDAÇÃO. COMUNICAÇÃO À RFB.

## ACÓRDÃO AC2 TC 01864/2023

### RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da análise do Pregão Eletrônico nº 06021/2023, para Registro de Preços, promovido pelo Secretaria Municipal de Administração de João Pessoa, cujo objeto é a contratação de empresa de engenharia especializada na prestação de serviços contínuos de reparação e manutenção predial, preventiva e corretiva, com disponibilização de mão de obra e insumos, nas instalações dos órgãos e entidades integrantes do poder executivo municipal, para atender as necessidades específicas, conforme condições e exigências estabelecidas no Edital e seus anexos. A empresa vencedora foi a Construtora UMUARAMA Ltda., CNPJ 70.216130/001-41. O valor da licitação: R\$ 35.791.948,31.

O procedimento licitatório foi analisado pela **Auditoria**, que elaborou **relatório inicial**, fls. 753/762. Na conclusão, o Corpo Técnico sugeriu a suspensão cautelar dos atos do presente pregão, em virtude do perigo da demora e do risco iminente de danos ao erário, tendo em vista do mesmo possuir vícios insanáveis de origem e indícios de irregularidades, elencados a seguir (itens 1 a 7 e 12 do Relatório):

1) Quanto ao Procedimento Administrativo:

- Não consta nos autos a memória de cálculo que deu origem ao orçamento da contratação, fls. 508. Segundo o levantamento realizado pela Administração Municipal, foram considerados os valores da tabela SINAPI/PB desonerada (posição: janeiro/22) e BDI de 29,85%.

Assim, a contratação em análise envolve um percentual de desconto sobre a tabela SINAPI utilizada como referência, e pretende contemplar ampla cesta de serviços de engenharia (material e mão-de-obra), com solução para toda e qualquer necessidade de reparos, manutenções e correlatos que possam surgir nas edificações da Administração, caracterizando um verdadeiro contrato "guarda-chuva", não admitido pelo Tribunal de Contas da União.



## PROCESSO TC nº 02933/23

- As pesquisas de preço utilizadas não são adequadas para a contratação em tela, pois essas possuem o mesmo percentual de desconto (21,21%) e têm orçamentos consideravelmente inferiores: Licitação Capitania dos Portos de Sergipe - AMAC – R\$ 2.511.798,18 (fls. 669); MF Frazão – R\$ 1.396.782,75 (fls. 677) e NANO – R\$ 2.511.789,19 (fls. 682). Ao se comparar o valor da contratação da presente licitação (R\$ 35.791.948,31), os descontos tenderiam a ser maiores, considerando o efeito de “economia de escala”. Outro ponto destacado, foi a ausência de demais fontes de cotações de preços. O mapa de cotações demonstra que só foi utilizado um sistema privado denominado de Banco de Preços (<https://www.bancodeprecos.com.br/Account/LogIn?ReturnUrl=%2f>). Causou estranheza, para a Auditoria, o fato de as empresas construtoras locais ou regionais não terem sido consultadas, diante da vultosa contratação, fato que agrava a inviabilidade da pesquisa utilizada;
- O Parecer Jurídico da minuta do Edital e do Contrato, fls. 602/635, aponta uma série de problemas e recomendações, que deveriam ser observadas como condição de prosseguimento do certame, entre elas: (1) ausência de informações requeridas em Decreto Municipal, Lei 8.666/1993 (fls. 610/611), e Lei 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), relativamente aos seguintes documentos: ausência de cronograma financeiro, de definição dos critérios de aceitação do objeto, de previsão das sanções de forma clara e objetiva, de definição das unidades e quantidades a serem adquiridas e de declaração de atendimento das condições de acessibilidade (fls. 621), (2) ausência de análise prévia pelo setor de engenharia da CGM (fls. 611);
- Estudo Técnico Preliminar – ETP inconsistente e não comprova a necessidade de a licitação ter sido realizada com único lote. Consta às fls. 509 a justificativa técnica para a impossibilidade de divisão da presente contratação em itens, pois não haveria como diversas empresas executarem, na mesma edificação, itens específicos de manutenção ou reparação predial. Além disso, a Administração destacou que ocasionaria a perda de economia de escala, uma vez que os custos comuns, como os de logística e insumos, seriam repetidos por cada licitante vencedora. Porém, no parágrafo seguinte, o Estudo afirma ser possível agrupar em lotes, de modo a favorecer a vantajosidade da economia de escala, razão de sugerida a concentração por unidades gestoras da PMJP, a exemplo da secretaria de maior demanda (Educação). Apesar dessa controvérsia, a licitação foi realizada em lote único, sem qualquer justificativa, fato que foi destacado no Parecer Jurídico, fls. 619;
- Ausência de limites de pagamentos para instalação e mobilização, com potencial risco de vir a configurar despesa antieconômica. Consta no Parecer Jurídico, fls. 624, questionamento acerca do limite para pagamentos com instalações e mobilizações para a execução das reformas (canteiro de obras), situação que, certamente, desafia a alegada “economia de escala”, considerando ser esperada a natural pulverização destes serviços de manutenção, tanto no espaço, quanto no tempo, com consequentes desembolsos a cada intervenção em que for realizada, por mínima que seja, já que não é estabelecido um critério objetivo para que ocorra este desembolso de dinheiro público;
- Injustificada vedação de participação de empresas consorciadas;
- Injustificada previsão editalícia de adesões tardias “caronas”. Consta, às fls. 106, que este Registro de Preços permitirá adesões tardias, inclusive por outros entes, até mesmo fora do Estado da Paraíba. Opção editalícia que não encontra respaldo no Estudo Técnico Preliminar, fls. 503/586, que aborda vários aspectos, mas não trata das “caronas”, questão que foi destacada no Parecer Jurídico de fls. 607, mas não resolvida pela Prefeitura.
- Desrespeito ao Princípio da Segregação das Funções, em virtude do Parecer Técnico, emitido sobre a Licitação, ser assinado pelo próprio Pregoeiro que conduziu o certame



## PROCESSO TC nº 02933/23

### 2) Quanto ao Objeto:

A contratação em tela contempla ampla cesta de serviços de engenharia (material e mão-de-obra), com solução para toda e qualquer necessidade de reparos, manutenções e correlatos que possam surgir nas edificações da Administração, caracterizando-se como o contrato "guarda-chuva", não admitido pelo Tribunal de Contas da União, até mesmo para o regime de contratação mais flexibilizado das estatais, por clara afronta ao Princípio do Planejamento, já que o objeto é incerto e indefinido, sem prévia elaboração dos projetos básico e executivo.

A própria Prefeitura reconhece esse fato, às fls. 506, alegando ser impossível prever o quantitativo demandado, independente da situação atual das edificações;

iv. Por se tratar de serviços que poderão surgir durante a vigência contratual, bem como diante da necessidade de manutenção preventiva constante, o objeto da presente contratação resta impossível de se prever o quantitativo a ser demandado, independente do levantamento da situação atual.

Fonte: Anexo da Justificativa da Contratação, fls. 506.

Diante das constatações acima citadas, o Secretário de Administração, Sr. Ariosvaldo de Andrade Alves, foi devidamente intimado, apresentando as alegações e a documentação acostadas no Documento TC. nº 62415/23, fls. 787/1076.

A **Unidade Técnica** elaborou o relatório de **análise de defesa**, fls. 1083/1100, concluindo pela manutenção de, praticamente, todas as irregularidades apontadas inicialmente, denominando-as resumidamente:

- a) O orçamento estimativo é superestimado com graves imprecisões técnicas (item 2.1);
- b) Contratação "guarda-chuva", ao inteiro arripio do art. 7º, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993 (item 2.1);
- c) Pesquisa de preços inconsistente (item 2.2);
- d) Ausência de cronograma físico-financeiro, de definição dos critérios de aceitação do objeto, de definição das unidades e quantidades a serem adquiridas (item 2.3);
- e) A contratação não assegura o atendimento das condições de acessibilidade, em afronta a Lei nº 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência (item 2.3);
- f) Estudo Técnico Preliminar – ETP inconsistente e não comprova a necessidade de a licitação ter sido realizada com único lote (item 2.4);
- g) Ausência de limites de pagamentos para instalação e mobilização, com potencial risco de vir a configurar despesa antieconômica (item 2.5);
- h) Injustificada vedação de participação de empresas consorciadas (item 2.6);
- i) Injustificada previsão editalícia de adesões tardias "caronas" (item 2.7);
- j) Desrespeito ao Princípio da Segregação das Funções (item 2.8).

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer nº 01653/23**, fls. 1103/1128, da lavra do d. procurador Luciano Andrade Farias, opinou pela:

- a) concessão de MEDIDA CAUTELAR para que (I) se determine à Administração municipal a vedação à admissão de adesões na ata de registro de preços decorrente da presente licitação; (II) e se determine à Administração municipal que a contratação se mantenha apenas enquanto são adotados os procedimentos para a realização de novas disputas sem os vícios apontados;



## PROCESSO TC nº 02933/23

b) NO MÉRITO, que seja confirmada a MEDIDA CAUTELAR, reconhecendo-se, ainda, a IRREGULARIDADE do Pregão Eletrônico nº 06021/2023 e dos contratos consequentes, com impedimento para eventuais renovações contratuais e determinação no sentido de desfazimento dos contratos já celebrados, podendo-se admitir a sua utilização, enquanto não se realiza novo certame sem os vícios elencados.

Ainda opina o MPC pela aplicação da MULTA do art. 56, II da LOTCE/PB à autoridade responsável e pelo envio de RECOMENDAÇÕES à gestão:

- para que a Administração Pública não realize contrato guarda-chuva quando da utilização de sistema de Registro de Preços para a realização de serviços de engenharia;
- para que em todas as licitações sejam levantadas as informações exigidas na legislação de regência;
- para que a pesquisa de preços seja realizada de forma a garantir que seja efetiva, abrangendo valores que efetivamente são praticados no mercado;
- para que a Administração Pública motive adequadamente a inserção de cláusula permitindo a adesão tardia de órgão não participante ("carona") em editais licitatórios;
- para que a gestão respeite o princípio da segregação de funções a fim de gerir de modo adequado o procedimento, o contrato, sua execução, bem como o controle interno.

Em relação a este certame, foi protocolada, em 02 de agosto de 2023, denúncia com pedido de medida cautelar, Proc. Tc nº 06487/23, a este anexado, na qual o denunciante alega que a Empresa UMUARAMA Ltda., vencedora do certame, teria praticado falsidade ideológica, haja vista ter apresentado, na fase de habilitação, declaração de que se enquadrava como empresa de pequeno porte (EPP), mas que, em virtude do seu faturamento, não pode ser considerada como tal. O faturamento apresentado diz respeito a valores percebidos por serviços prestados à Prefeitura Municipal de Cabo de Agostinho, Estado de Pernambuco.

Em relatório inaugural, fls. 12/17, a Auditoria concluiu, após análise das acusações trazidas pelo denunciante, que a denúncia é procedente e aponta indícios de irregularidade de acentuada gravidade a ser somada às inúmeras falhas que permeiam o Pregão Eletrônico nº 06021/2023, robustamente evidenciadas na instrução do Proc. 02933/23. Ainda recomendou a suspensão cautelar dos atos decorrentes da referida licitação, consoante previsão do art. 195, § 1º, do Regimento Interno deste TCE-PB. Sugeriu também a imediata comunicação do conteúdo do relatório ao Ministério Público Estadual, Promotoria com atuação na Comarca da Capital, para providências a seu cargo, considerando que a acusação trazida pelo denunciante, em tese, pode vir a configurar o crime tipificado no art. 299 do Código Penal Brasileiro (falsidade ideológica). Por fim, em respeito ao contraditório e à ampla defesa, registrou ser necessária as citações do Sr. Ariosvaldo de Andrade Alves (Secretário) e do representante legal da Construtora Umuarama Ltda - CNPJ: 70.216.130/0001-41, com fins de que, querendo, apresentem defesa para as questões tratadas no relatório.

Com relação à essa denúncia, o Relator entende, por anexá-la ao presente processo, por dois motivos: o primeiro, em razão de consulta formulada pela Assessoria do Relator à Receita Federal do Brasil, órgão responsável pelo acompanhamento e enquadramento da empresas em micro ou de pequeno porte, na conformidade com o faturamento delas. De acordo com a consulta, abaixo demonstrada, a referida empresa se encontra atualmente ainda enquadrada como EPP. Portanto, não procede a denúncia apresentada, no tocante à falsificação de documentação, cabendo ao Tribunal, na visão do Relator, comunicar ao órgão fazendário nacional, para as providências que entender cabíveis, sobre uma possível sonegação de informações quanto ao real faturamento da empresa UMUARAMA Ltda. Segundo motivo para anexação da denúncia a estes autos, decorre do fato de que o presente processo já se encontrar agendado para julgamento, e, no entendimento do Relator, não contamina o voto a ser formulado, até porque, de acordo com a Lei Complementar nº 123/06, que trata das micro empresas e de pequeno porte, mesmo que a vencedora não fosse enquadrada como EPP, para



PROCESSO TC nº 02933/23

usufruir dos benefícios da Lei, o lance apresentado por ela superou os 5% previstos na legislação em relação à segunda colocada, que inclusive é uma LTDA.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NUMERO DE INSCRIÇÃO 70.216.130/0001-41 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 03/11/1993
NOME EMPRESARIAL CONSTRUTORA UMUARAMA LTDA		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) CONSTRUTORA UMUARAMA		PORTE EPP
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 41.20-4-00 - Construção de edifícios		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 42.13-8-00 - Obras de urbanização - ruas, praças e calçadas 42.11-1-01 - Construção de rodovias e ferrovias 43.13-4-00 - Obras de terraplenagem 43.19-3-00 - Serviços de preparação do terreno não especificados anteriormente 43.21-5-00 - Instalação e manutenção elétrica 43.22-3-01 - Instalações hidráulicas, sanitárias e de gás 78.20-5-00 - Locação de mão-de-obra temporária 71.12-0-00 - Serviços de engenharia 71.19-7-01 - Serviços de cartografia, topografia e geodésia 43.22-3-02 - Instalação e manutenção de sistemas centrais de ar condicionado, de ventilação e refrigeração		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 206-2 - Sociedade Empresária Limitada		
LOGRADOURO R QUINZE DE NOVENBRO	NUMERO 163	COMPLEMENTO *****
CEP 53.020-070	BAIRRO/DISTRITO VARADOURO	MUNICÍPIO OLINDA
		UF PE

É o relatório.

**VOTO DO RELATOR**

a) Contratação "guarda-chuva", ao inteiro arrepio do art. 7º, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993

Como já informado anteriormente, a presente licitação tem como objeto a contratação de serviços de reparação e manutenção nas instalações físicas de diversos prédios da Prefeitura Municipal de João Pessoa/PB, com a intenção de que, por meio de um Sistema de Registro de Preços, as execuções ocorram "sob demanda", com pagamentos na medida em que forem realizados. É importante consignar que o prazo para execução dos serviços é de 12 meses, podendo ser prorrogado, apenas, caso haja enquadramento completo dos requisitos das hipóteses de prorrogação contidas na Lei 8.666/93.

De acordo com entendimento da Auditoria, essa licitação configura um verdadeiro "contrato guarda-chuva", pois engloba todo tipo de serviço de manutenção predial em apenas um contrato, sem qualquer planejamento e sem considerar a possibilidade de contratação de diversos prestadores especializados, que poderiam oferecer melhor serviço e preço. Inclusive, segundo registro da Unidade Técnica de Instrução, o Tribunal de Contas da União não tem admitido essa forma de contratação, até mesmo para o regime de contratação mais flexibilizado das estatais, por clara afronta ao Princípio do Planejamento, conforme reproduzido abaixo, já que o objeto é incerto e indefinido, sem prévia elaboração dos projetos básico e executivo, fragilizando, de certa forma, o controle e a transparência, pois, sem a existência desses projetos não há como verificar a adequação dos serviços realizados.



PROCESSO TC nº 02933/23

**Acórdão 3143/2020 Plenário (Representação, Relator Ministro Benjamin Zymler) Licitação. Registro de preços. Obras e serviços de engenharia. Empresa estatal. Ata de registro de preços. Vedação. Embora a Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) não vede expressamente o uso do sistema de registro de preços (SRP) para a contratação de obras, é indevido o emprego de ata de registro de preços como contrato do tipo "guarda -chuva", com objeto incerto e indefinido, sem a prévia elaboração dos projetos básico e executivo das obras a serem realizadas.**

Não há também no processo licitatório, de forma objetiva, o quantitativo de unidades da Administração que necessitam de serviços de reparação e manutenção nas suas instalações físicas, nem previsão de custos de cada uma delas, na conformidade com o disposto nos Itens 3.1 e 3.2 do Termo de Referência (fl. 36), e o que estabelece o art. 7º, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 8.666/1993, apesar de a Secretária informar, às fls. 507, que procedeu ao levantamento das necessidade das unidades administrativas, conforme trecho abaixo reproduzido:

*"Neste diapasão, esta edilidade realizou levantamentos em todas as unidades administrativas que informaram o interesse em participar do presente processo corporativo, executando um cadastro das condições físicas como ferramenta para diagnosticar o estado de funcionamento das repartições municipais e quantificou os serviços necessários, para posterior implementação de um cronograma de manutenções preventivas e corretivas, que deverá compor os anexos do termo de referência, para conhecimento dos licitantes."*

### **3. ESPECIFICAÇÕES DO OBJETO E DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS**

3.1. O objeto a ser executado deverá atender às especificações contidas nas planilhas constates nos Anexos do presente Termo de Referência, detalhadas de acordo com a Secretaria participante do processo;

3.2. Os itens contidos em cada planilha são resultado do levantamento realizado pela equipe técnica e especificado no Estudo Técnico Preliminar, onde consta toda a descrição da solução, as estimativas dos quantitativos e dos valores, bem como os demais requisitos da contratação.

O que se constata, na realidade é uma contradição de informações, pois a própria Secretária responsável pela licitação reconhece no Estudo Técnico Preliminar, no capítulo Demanda e Valor Estimado, às fls. 506, abaixo reproduzido, que, por se tratar de serviços que poderão surgir durante a vigência contratual, bem como diante da necessidade de manutenção preventiva constante, o objeto da presente contratação resta impossível de se prever o quantitativo a ser demandado, independente do levantamento da situação atual. Ou seja, está se contratando para demandas futuras, e não por necessidade atual de reparação e manutenção nas instalações físicas, pois se houvesse a real necessidade para as demandas existentes, seria possível elencar os imóveis e os serviços a serem realizados, e, por conseguinte, estabelecer o custo de cada serviço a ser executado, conforme conta nos Itens 3.1 e 3.2 do Termo de Referência.

O que a Prefeitura apresenta sobre as necessidades (demanda) e valor estimado, é o que consta no procedimento licitatório (fls. 507/508), abaixo reproduzido:

### **2. DEMANDA E VALOR ESTIMADO**

Os levantamentos dos serviços, seus quantitativos e valores levaram em consideração os seguintes requisitos:

- Serviços de manutenção corretiva, reparos e recuperações imediatas atualmente necessárias nas sedes das secretarias e órgãos participantes do presente processo corporativo;
- Serviços de manutenção preventiva predial definidos no Plano Básico de Manutenção, anexo ao presente estudo, que deverá servir de base para a



PROCESSO TC nº 02933/23

execução do objeto contratual, quando requisitados pelos setores, bem como nos prazos estabelecidos no cronograma anual de prevenção;

- Quantitativos da manutenção preventiva foram levantados por amostragem, diante da impossibilidade de realização de um levantamento completamente fidedigno de todas as unidades administrativas do município (repartições, secretarias, órgãos, escolas, de atendimento à população, dentre outros), principalmente pelo tempo demandado para conclusão de tal tarefa, o que prejudicaria a presente contratação;
- Preços baseados na tabela de referência SINAPI/PB desonerada, referência fevereiro/2022, e em composições próprias anexas aos orçamentos;
- BDI de 29,85%, conforme composição demonstrada nas planilhas anexas;

Os orçamentos de cada Secretaria participante do processo encontram-se anexos ao presente estudo. Segue abaixo o resumo da estimativa geral da presente intenção de registro de preços:

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA		JOÃO PESSOA		
DIVERSAS SECRETARIAS		cidade que cuida		
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO DAS UNIDADES ESCOLARES, DIVERSOS LOCAIS DA CIDADE DE JOÃO PESSOA				
COMPOSIÇÕES DE CUSTOS E COTAÇÃO + TABELA DA SINAPI_PB_NÃO DESONERADA_02_2022+ (BDI 23,63 %).				
<b>QUADRO RESUMO DOS ORÇAMENTOS</b>				
		R\$		R\$
01.	01- ORÇAMENTO BÁSICO SEDEC	R\$ 35.316.516,40		45.594.838,61
02.	02- ORÇAMENTO DIVERSAS SECRETARIAS	R\$ 10.278.320,21		77,46%
				22,54%
				100,00%
	ÁREA TOTAL (M²)	344334,24 M²		
				ATUAL
<b>DISCRIMINAÇÃO DO 02- ORÇAMENTO DE DIVERSAS SECRETARIAS</b>		ÁREA (M²)	R\$	10.278.320,21
02.01	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO - SEAD	R\$ 849.052,79	4821,44	8,2602%
02.02	CONTROLADORIA - CGM	R\$ 39.179,00	320,41	0,3800%
02.03	SECRETARIA DE RECEITA MUNICIPAL - SEREM	R\$ 196.801,19	1501,21	1,9147%
02.04	SECRETARIA DE FINANÇAS - SEFIN	R\$ 66.237,64	532,19	0,6444%
02.05	SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO - SECOM	R\$ 66.898,54	537,50	0,6509%
02.06	GABINETE DO VICE PREFEIRO - GAVPRE	R\$ 134.908,64	1100,00	1,3320%
02.07	SECRETARIA DE PLANEJAMENTO - SEPLAN	R\$ 169.782,43	1364,13	1,6518%
02.08	SECRETARIA DE TURISMO - SETUR	R\$ 123.221,51	990,03	1,1988%
02.09	SECRETARIA DE DESE. TRAB. - SEDEST	R\$ 141.770,50	1129,04	1,3793%
02.10	SECRETARIA DE JUV. ESPORTE E RECREAÇÃO - SEJER	R\$ 153.523,60	1230,28	1,4898%
02.11	GABINETE DO PREFEITO - SEGAP_SEG07	R\$ 623.274,09	5007,73	6,0640%
02.12	PROCURADORIA GERAL DO MUNIC. - PROGEN	R\$ -	0,00	0,0000%
02.13	DEFESA CIVIL	R\$ -	0,00	0,0000%
02.14	SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE POLIT. PUB. PARA AS MULHERES	R\$ 62.231,20	500,00	0,6055%
02.15	EMPRESA MUNIC. DE LIMPEZA URBANA - EMLUR	R\$ 1.094.094,19	8790,56	10,6447%
02.16	FUND. CULTURAL DE JOÃO PESSOA - FUNJOPE	R\$ 340.992,13	2739,72	3,3176%
02.17	SEC. MUNIC. PROT. E DEFESA DO CONSUMIDOR	R\$ 302.692,56	2432,00	2,9450%
02.18	SEC. CIÊNCIA E TECNOLOGIA - SECITEC	R\$ 64.345,73	517,15	0,6262%
02.20	SEC. DES. SOCIAL E SEC. MUN. DIR. HUMANOS E CIDADANIA - SEDES-SE	R\$ 2.254.256,77	18111,95	21,9322%
02.21	SEC. DES. URBANO - SEDURB	R\$ 2.332.106,75	18737,44	22,6896%
02.22	SEC. INFRAESTRUTURA - SEINFRA	R\$ 262.879,52	2112,12	2,5576%
02.23	SEC. MEIO AMBIENTE - SEMAM	R\$ 618.188,56	4966,87	6,0145%
02.24	SEC. MUNIC. HABITAÇÃO - SEMHAB	R\$ 112.016,16	900,00	1,0898%
02.25	SUP. EXEC. MOB. URBANA - SEMOB	R\$ 267.586,69	2149,94	2,6034%
				100,00%
				R\$ 45.594.838,61



## PROCESSO TC nº 02933/23

Os orçamentos de cada Secretaria e Órgão, acima elencados, são apresentados de forma sintética, não discriminando as necessidades de cada um deles. Além disso, o Plano de Manutenção apresentado às fls. 813/834, em que a defesa informa que a partir dele foi delineado o objeto da licitação (fl. 789), trata apenas de conceitos básicos e procedimentos a serem observados na execução dos serviços, não possibilitando, através dele, de forma efetiva, estabelecer quais as unidades demandadas e a definição dos custos envolvidos.

A Defesa, quanto a essas questões apresentada pela Auditoria, não traz elementos que consigam rechaçar as colocações da Instrução, como se verifica nos argumentos transcritos abaixo:

*Preliminarmente, pedimos vênia ao discordar do entendimento exarado pela auditoria de que o objeto do Pregão Eletrônico nº 06-021/2023 seja incerto e indefinido. O objeto licitado foi delineado a partir do Plano Básico de Manutenção Preventiva e de critérios técnicos já utilizados por outros órgãos públicos, como por exemplo o Tribunal de Justiça da Paraíba.*

*Diferentemente do caso tratado no Acórdão TCU nº 3143/2020 – Plenário, citado pela auditoria, onde o objeto licitado era a pavimentação de vias públicas, no presente caso a obra consiste na simples manutenção de edificações as quais não é obrigatório a elaboração do projeto básico.*

*Por ocasião do certame em comento, foi realizado o processo Plano de Básico de Manutenção Preventiva, constante no Estudo Técnico Preliminar (Doc. 01), ao qual servirá de base para elaboração do projeto executivo a ser apresentado pela contratada nos termos do subitem 17.2.3 do Termo de Referência.*

*Ademais, conforme requerido pela auditoria, juntamos aos autos a memória de cálculo das estimativas apresentadas (Doc. 03).*

*Destarte, considerando os documentos juntados e justificativas apresentadas, requeremos a retirada do item do rol de irregularidades apontadas pela auditoria.*

Ante a ausência de elementos plausíveis que justifiquem as irregularidades apontadas pela Unidade Técnica, o Relator acompanha o Parquet, que entendeu que as constatações ensejam o reconhecimento da irregularidade da licitação e do contrato, com aplicação da multa do art. 56, II da LOTCE ao gestor e envio de recomendação para que a Administração Pública não realize contrato guarda-chuva quando da utilização de sistema de Registro de Preços para a realização de serviços de engenharia.

### b) O orçamento estimativo é superestimado com graves imprecisões técnicas

Inicialmente, a Auditoria apontou que não havia nos autos a memória de cálculo que originou o orçamento da contratação em análise. Em sede de defesa, a Secretaria informou que o orçamento foi elaborado conforme descrito no Estudo Técnico Preliminar (ETP), fls. 818, considerando como referência de preços a construção de 03 (três) Unidades de Saúde da Família, com custo médio de R\$ 2.319,85/m<sup>2</sup> (R\$ 2.281,32/m<sup>2</sup>, R\$ 2.497,18/m<sup>2</sup> e R\$ 2.181,06/m<sup>2</sup>), atualizado pelo INCC para R\$ 3.111,56/m<sup>2</sup>. Esse valor foi multiplicado pela área dos imóveis abrangidos pela contratação e pelo percentual do custo de manutenção (4%).

Cálculo do orçamento, conforme dados da Secretaria:

$$366.334,24 \text{ m}^2 \times \text{R\$ } 3.111,56/\text{m}^2 = \text{R\$ } 1.139.870.967,81 \times 4\% = \text{R\$ } 45.594.838,71$$

Para a Auditoria, trata-se de valor superestimado, tendo em vista a pequena amostra e por serem objetos distintos, a planilha de construção envolve itens que não são adequados à contratação de serviços para manutenção. Além disso, o Corpo Técnico também criticou a utilização do percentual de 4% como proporção utilizada para serviços de manutenção no Município, uma vez que não foram





## PROCESSO TC nº 02933/23

demonstrados critérios objetivos para a adoção de tal percentual. A informação apresentada pela Prefeitura de que se estaria utilizando o dobro do percentual máximo da NBR 5674 (Manutenção de edificações - Procedimento), que, segundo a defesa, estaria entre 1% e 2% do custo da edificação construída, em razão da falta de manutenção dos últimos quatro anos (dois últimos da gestão anterior e os dois primeiros da gestão atual), não procedem, segundo a Auditoria, pois a norma indicada não trata especificamente de custos, mas de requisitos para a gestão do sistema de manutenção de edificações.

O Ministério Público reconheceu que há indícios de orçamento superestimado, mas ponderou que, no cenário interno, em virtude da contratação ser para formalização de registro de preços, o prejuízo só poderia acontecer, quando da realização de cada serviço, cabendo à Administração a averiguação dos preços cobrados. Por outro lado, também reforçou que superestimar um orçamento amplia, em tese, a possibilidade de adesões.

Quanto a esse aspecto, este Relator acompanha o entendimento do Parquet de Contas, até porque, apesar desse possível orçamento superestimado, os pagamentos ocorreriam, de fato, na conformidade da Tabela do SINAPI, com desconto de 21,5%. Questiona-se apenas o percentual de desconto utilizado, conforme comentado abaixo.

### c) Pesquisa de preços inconsistente

A Auditoria alega que a pesquisa de preço realizada é inconsistente e não é adequada para a contratação ora analisada, tendo em vista que, para a sua elaboração, foi considerada uma única fonte de consulta, um sistema privado com buscador de licitações, onde todas as pesquisas escolhidas apresentam a mesma oferta de desconto de 21,21%. Além disso, o Corpo Técnico também questiona o fato de o percentual contratado ser próximo ao das pesquisas utilizadas, mesmo estas tendo valores consideravelmente inferiores ao valor do Pregão Presencial 06021/2023: AMAC MANUTENÇÃO LTDA – R\$ 2.511.798,18 (fls. 669); MF Frazão – R\$ 1.396.782,75 (fls. 677) e NANO – R\$ 2.511.789,19 (fls. 682). Para uma contratação no valor de R\$ 35.791.948,31, os descontos tenderiam a ser maiores, resultante do efeito de “economia de escala”.

Para a Defesa, tal fato não prejudicou a pesquisa de preços, e o percentual de desconto não vem em desvantagem ao Poder Público, visto que há casos de licitações homologadas com desconto de apenas 0,01% sobre a tabela SINAPI.

Sobre esse aspecto, este Relator entende que há inconsistência, e que pelo valor da licitação, a pesquisa deveria ter sido ampliada e diversificada, utilizando como parâmetro contratações com valores mais similares, visando obter descontos maiores. Apesar da falha na pesquisa, concorda com o Parquet de Contas, no sentido de que, mesmo sendo inadequada, houve pesquisa de preços, cabendo recomendação para que a pesquisa de preços seja efetiva, abrangendo valores que realmente sejam praticados no mercado, para licitações semelhantes à presente.

d) Quanto às inconsistências apontadas no Parecer Jurídico em relação ao Edital e ao Contrato, envolvendo: ausência de cronograma físico e financeiro, definição dos critérios de aceitação do objeto, previsão das sanções de forma clara e objetiva, definição das unidades e quantidades a serem adquiridas (item 2.3); e a contratação não assegura o atendimento das condições de acessibilidade, em afronta a Lei nº 13.146/2015 - Estatuto da Pessoa com Deficiência (item 2.3);

A defesa alegou resumidamente que a ausência dos itens como cronograma físico-financeiro se deve ao fato do contrato ser por demanda, e os demais pontos estarem dispostos no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência.

Das alegações apresentadas, a Auditoria acatou apenas o aspecto referente à previsão das sanções, argumentando que os demais confirmam a utilização do contrato “guarda-chuva”.

O Ministério Público ponderou que os aspectos referentes à ausência de cronograma físico e definição das unidades e quantidades a serem atendidas estariam justificados em virtude da natureza do contrato por demanda. Mas, em relação à definição dos critérios de aceitação do objeto, o Parquet de Contas não acatou as justificativas do Defendente de que a contratada deverá apresentar esses critérios no plano executivo, elaborado com base no plano de manutenção anexado ao Estudo Técnico



## PROCESSO TC nº 02933/23

Preliminar (Subitem 17.2.3 do Termo de Referência). Em consonância com a Auditoria, ressaltou que o responsável pela elaboração do plano de manutenção não poderá estabelecer as regras de recebimento do objeto da contratação.

Já com relação à ausência da declaração de atendimento das condições de acessibilidade, a Defesa não apresentou alegações, no entanto, o Ministério Público entendeu que esse aspecto pode ser relevado, pois a licitação não é propriamente para reforma e adequação dos prédios públicos, e, sim, manutenção predial. Tais serviços não alteram a estrutura dos prédios, podendo-se relevar a falha em tese.

Para esses itens, o Relator acompanha a Auditoria, quanto à ausência de cronograma físico e financeiro, definição das unidades e quantidades a serem atendidas, ausência de definição dos critérios de aceitação do objeto e o atendimento das condições de acessibilidade, pois se existem instalações físicas necessitando de reparos e manutenção, já se sabe, de antemão, pelo menos em parte, as quantidades demandas e a possibilidade de apresentação de um cronograma físico/financeiro, até porque a vigência do futuro contrato seria de apenas 12 meses, apesar de previsão de prorrogação. Ademais, não é possível aceitar o argumento da defesa, como rebateu a Auditoria, de que a contratada é que deverá, na conformidade do edital, elaborar o plano de manutenção corretiva e os critérios de aceitação do objeto. Portanto, quanto a essas constatações, o Relator acompanha a Auditoria, pela manutenção das irregularidades.

### e) Estudo Técnico Preliminar – ETP inconsistente e não comprova a necessidade de a licitação ter sido realizada com único lote

Segundo as alegações apresentadas, a licitação foi realizada em um único lote porque a divisão em itens ocasionaria perda de economia de escala (poder de barganha) e também pela impossibilidade de diversas empresas executarem, na mesma edificação, itens específicos de manutenção predial. O Estudo Técnico Preliminar informa também que eventual utilização de técnicas diferentes na execução da manutenção predial dificultaria a fiscalização pelo Poder Público.

A Auditoria e o Ministério Público entendem que as alegações não prosperam, pois nada obsta que determinado vencedor execute serviços de reparações hidráulicas, enquanto outro, executasse simultaneamente serviços relacionados à pintura. A contratação de vários fornecedores não implicaria necessariamente na utilização de técnicas distintas, nem mesmo provocaria dificuldades no acompanhamento dos serviços, como alegado pela defesa.

Com a devida vênia ao posicionamento da Auditoria e do Parquet de Contas, o Relator entende que assiste razão à Defesa.

### f) Ausência de limites de pagamentos para instalação e mobilização (canteiros de obras), com potencial risco de vir a configurar despesa antieconômica

No tocante a este item, o gestor alega que, em obras de manutenção de predial, não há que se falar em canteiros de obras e mobilização de equipes.

O Relator concorda com o posicionamento do Ministério Público de que a ausência de tal previsão não enseja, por si, a ilegalidade da licitação.

### g) Injustificada vedação de participação de empresas consorciadas

A Secretaria de Administração alega que não se trata de objeto de grande complexidade que ensejaria a contratação por meio de empresas consorciadas.

O Relator concorda com o entendimento da Defesa, pois, apesar do elevado valor da licitação, os serviços que se pretende contratar não são complexos, a ponto de se exigir a participação de empresas consorciadas.

### h) Injustificada previsão editalícia de adesões tardias “caronas”

O Relator concorda com o posicionamento do Parquet de Contas, no sentido de que a admissão de adesões por órgãos não participantes, não seria irregular por si só. No entanto, neste caso, carece de fundamentação específica. Além disso, diante das inúmeras irregularidades



## PROCESSO TC nº 02933/23

apontadas, a permissão de adesões injustificadas permitiriam a multiplicação de contratações irregulares.

### i) Desrespeito ao Princípio da Segregação das Funções

Essa irregularidade decorre do fato do Parecer Técnico sobre o procedimento licitatório ter sido elaborado pelo próprio pregoeiro.

A Defesa, em seu argumento, alega, em resumo, que a Lei nº 8.666/93 apenas impõe a obrigatoriedade de um parecer jurídico na minuta do Edital e dos contratos, não sendo obrigatória a emissão de um parecer técnico ou jurídico, específico, na fase de habilitação, julgamento e homologação da licitação.

Os argumentos do Defendente não devem prosperar, pois indica como obrigatório apenas o parecer jurídico acerca da minuta do edital. Assim, como destacado pelo Ministério Público, os pareceres descritos no inciso VI do art. 38 da Lei 8.666/93 são obrigatórios, apesar de não haver referência expressa no texto da lei.

Assim, o Relator entende que cabe recomendação para que o princípio da segregação de funções seja observado nas diversas fases dos processos licitatórios, ressaltando que a Lei 14.133/2021 o prevê como obrigatório.

Por todo o exposto, em consonância com a Auditoria e o Órgão Ministerial, **o Relator vota** no sentido que a Segunda Câmara:

I. Julgue irregular o Pregão Presencial nº 06021/2023, realizado pela Secretaria de Administração do Município de João Pessoa, tendo como responsável o Sr. Ariosvaldo de Andrade Alves;

II. Aplique multa pessoal no valor de R\$ 1.000,00 ao Sr. Ariosvaldo de Andrade Alves, secretário de Administração, com fulcro no Art. 56, II, da LOTCE-PB, assinando-lhe o prazo de 60 dias, a contar da publicação deste ato no Diário Oficial Eletrônico do TCE-PB, para recolhimento voluntário à conta do Fundo de Fiscalização Financeira e Orçamentária Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, nos termos do art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba;

III. Determine ao Sr. Ariosvaldo de Andrade Alves que se abstenha de empenhar e realizar pagamentos, sob pena de multa e responsabilidade pelas despesas pagas, decorrentes desta licitação, enquanto não transitar em julgado esta decisão, em razão de um eventual recurso pelas partes interessadas;

IV. Recomende à Administração que:

- nas próximas licitações sejam observadas as informações exigidas na legislação de regência, em especial o que dispõe o art. 7º, §2º, incisos I e II, da Lei 8.666/93; e
- haja observância às normas e princípios constitucionais e legais pertinentes aos procedimentos licitatórios, evitando a repetição das falhas aqui apontadas; e

V. Comunique a decisão à Câmara Municipal de João Pessoa; e

VI. Encaminhe à Receita Federal do Brasil cópia do Processo TC nº 06487/23, anexo, a fim de que tome as providências que entender cabíveis.

### **DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TRIBUNAL**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 02933/23, que tratam da Pregão Eletrônico nº 06021/2023 para Registro de Preços, procedido pela Secretaria de Administração da Prefeitura Municipal de João Pessoa, que tem por objeto a contratação de empresa de engenharia especializada na prestação de serviços contínuos de reparação e manutenção predial, preventiva e corretiva, com disponibilização de mão de obra e insumos, nas instalações dos órgãos e entidades integrantes do poder executivo municipal, no valor total de R\$ 35.791.948,31, ACORDAM os Conselheiros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, na sessão hoje realizada, por unanimidade de votos, em:



## PROCESSO TC nº 02933/23

I. Julgar irregular o Pregão Presencial nº 06021/2023, realizado pela Secretaria de Administração do Município de João Pessoa, tendo como responsável o Sr. Ariosvaldo de Andrade Alves;

II. Aplicar multa pessoal no valor de R\$ 1.000,00 (equivalente a 15,50 UFR-PB) ao Sr. Ariosvaldo de Andrade Alves, secretário de Administração, com fulcro no Art. 56, II, da LOTCE-PB, assinando-lhe o prazo de 60 dias, a contar da publicação deste ato no Diário Oficial Eletrônico do TCE-PB, para recolhimento voluntário à conta do Fundo de Fiscalização Financeira e Orçamentária Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendada, nos termos do art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba;

III. Determinar ao Sr. Ariosvaldo de Andrade Alves que se abstenha de empenhar e realizar pagamentos, decorrentes desta licitação, sob pena de multa e responsabilidade pelas despesas pagas, enquanto não transitar em julgado esta decisão, em razão de um eventual recurso pelas partes interessadas;

IV. Recomendar à Administração que:

- nas próximas licitações sejam observadas as informações exigidas na legislação de regência, em especial o que dispõe o art. 7º, §2º, incisos I e II, da Lei 8.666/93; e
- haja observância às normas e princípios constitucionais e legais pertinentes aos procedimentos licitatórios, evitando a repetição das falhas aqui apontadas.

V. Comunicar esta decisão à Câmara Municipal de João Pessoa; e

VI. Encaminhar à Receita Federal do Brasil cópia do Processo TC nº 06487/23, anexo, a fim de que tome as providências que entender cabíveis.

Publique-se, intime-se e cumpra-se.

TCE/PB – Sessão Presencial/Remota da Segunda Câmara.

João Pessoa, 29 de agosto de 2023.

Assinado 30 de Agosto de 2023 às 13:26



**Cons. André Carlo Torres Pontes**

PRESIDENTE

Assinado 30 de Agosto de 2023 às 13:19



**Cons. Subst. Antônio Cláudio Silva Santos**

RELATOR

Assinado 30 de Agosto de 2023 às 15:53



**Sheyla Barreto Braga de Queiroz**

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO