



Processo TC nº 01.835/14

## RELATÓRIO

Trata o presente processo do exame de legalidade do Procedimento de Licitação nº 22/2013, na modalidade Concorrência, realizado pela **Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado – SUPLAN**, objetivando a Reforma e Ampliação de Quadra Esportiva da Escola Estadual John Kennedy e do Ginásio Antônio Mariz, na Escola Emiliano de Cristo, ambos no Município de Guarabira-PB; Reforma da Escola Estadual Lundgren, no Município de Rio Tinto-PB; Reforma da Escola Estadual Monsenhor Walfredo Leal, no Município de Píripituba-PB e Reforma da Escola Estadual Antônio Pinto Barbalho, no Distrito de Pitanga da Estrada – Município de Mamanguape-PB.

O licitante vencedor da referida Concorrência foi a Empresa **RCA Construções Ltda - ME** – CNPJ nº 08.766.483/0001-41 (Contrato PJU nº 011/2014 – R\$ 1.472.209,13; Contrato PJU nº 12/2014 – R\$ 626.525,73; Contrato PJU nº 13/2014 – R\$ 794.745,01; Contrato PJU nº 14/2014 – R\$ 746.055,80 e Contrato PJU nº 15/2014 – R\$ 862.045,69), com a proposta ofertada no valor total de **R\$ 4.501.581,36**. Os contratos celebrados com o licitante vencedor foram assinados em 07.03.2014, após a homologação realizada em 30.01.2014, conforme fls. 3733 e 3739/53; 3755/68; 3770/83; 3785/98 e 3801/14 dos autos.

Os Contratos desta Concorrência sofreram as seguintes alterações:

### - CONTRATO PJU nº 11/2014

**Termo Aditivo nº 01** - Alterou a redação da cláusula primeira do contrato, passando a ser a seguinte: *Cláusula Primeira*: DO OBJETO: **Reforma da Escola e Reforma e Ampliação da Quadra na EEEF John Kennedy, no Município de Guarabira**; assinado em 29/04/2014;

**Termo Aditivo nº 02** - Prorrogou o prazo de vigência contratual, assinado em 03/10/2014;

**Termo Aditivo nº 03** - Prorrogou o prazo de vigência contratual, assinado em 16/01/2015;

**Termo Aditivo nº 04** - Remanejar itens, sem repercussão financeira, permanecendo o valor contratado em R\$ 1.472.209,13 e Prorrogou o prazo de vigência contratual, assinado em 02/06/2015;

**Termo Aditivo nº 05** - Prorrogou o prazo de vigência contratual, assinado em 30/10/2015;

**Termo Aditivo nº 06** - Prorrogou o prazo de vigência contratual, assinado em 29/02/2016;

### - CONTRATO PJU nº 12/2014

**Termo Aditivo nº 01** – Alterou a redação da cláusula primeira do contrato, passando a ser a seguinte: *Cláusula Primeira*: DO OBJETO: **Conclusão da Reforma e Ampliação da EEEFM Emiliano de Cristo e Reforma do Ginásio Antônio Mariz, no Município de Guarabira**; assinado em 16/06/2014;

**Termo Aditivo nº 02** – Prorrogou o prazo de vigência contratual, assinado em 31/10/2014;

**Termo Aditivo nº 03** - Prorrogou o prazo de vigência contratual, assinado em 28/01/2015;

**Termo Aditivo nº 04** - Remanejar itens, sem repercussão financeira, permanecendo o valor contratado em R\$ 626525,73 e Prorrogou o prazo de vigência contratual, assinado em 01/06/2015;



## Processo TC nº 01.835/14

**Termo Aditivo nº 05** - Prorrogou o prazo de vigência contratual, assinado em 28/10/2015;

**- CONTRATO PJU nº 13/2014**

**Termo Aditivo nº 01** – Remanejar itens, sem repercussão financeira, permanecendo o valor contratado em R\$ 794.745,01, assinado em 02/07/2014;

**Termo Aditivo nº 02** – Remanejar itens, sem repercussão financeira, permanecendo o valor contratado em R\$ 794.745,01, assinado em 01/12/2014;

**Termo Aditivo nº 03** - Remanejar itens, sem repercussão financeira, permanecendo o valor contratado em R\$ 794.745,01 e Prorrgou o prazo de vigência contratual, assinado em 01/04/2015;

**Termo Aditivo nº 04** - Remanejar itens, sem repercussão financeira, permanecendo o valor contratado em R\$ 794.745,01 e Prorrgou o prazo de vigência contratual, assinado em 16/07/2015;

**Termo Aditivo nº 05** - Prorrogou o prazo de vigência contratual, assinado em 17/11/2015;

**Termo Aditivo nº 06** – Acrescentou o valor de R\$ 24.350,78 ao contrato original, passando a ser de R\$ 819.095,79 e Prorrgou o prazo de vigência contratual, assinado em 21/03/2016;

**- CONTRATO PJU nº 14/2014**

**Termo Aditivo nº 01** - Prorrogou o prazo de vigência contratual, assinado em 03/10/2014;

**- CONTRATO PJU nº 15/2014**

**Termo Aditivo nº 01** – Prorrogou o prazo de vigência contratual e Remanejou itens, sem repercussão financeira, permanecendo o valor contratado em R\$ 862.045,69, assinado em 03/11/2014.

Ao analisar a documentação pertinente, a Unidade Técnica emitiu o Relatório Inicial de fls. 000/00, destacando algumas irregularidades que ocasionaram a citação do **Sr. Ricardo Barbosa** e da **Sr<sup>a</sup> Simone Cristina Coelho Guimarães**, ex-Gestores da SUPLAN. Apenas a Sr<sup>a</sup> Simone Cristina Coelho Guimarães apresentou sua defesa conforme Documentos TC nº 00000/00, acostados às fls. 0000/00 dos autos.

Após a análise da documentação, A Unidade Técnica emitiu o Relatório de Análise de Defesa às fls. 4445/53, entendendo remanescer a seguinte irregularidade:

**- De responsabilidade do ex-Gestor: Sr. Ricardo Barbosa:**

**a) Não realização de Procedimento Licitatório para cada objeto da Concorrência, conforme previsão do art. 23 § 1º da Lei nº 8.666/93, haja vista o objeto a ser licitado compreender reforma e ampliação de escolas e ginásio em Municípios diversos (Guarabira, Rio Tinto, Mamanguape e Pirpirituba), cabendo aos Órgãos Estaduais fomentar a economia através da contratação de várias empresas ao invés de apenas uma – item 07.**

A defesa alega, em suma, que o objetivo maior da licitação em referência era o de que o objeto licitado fosse satisfatoriamente atendido pelo vencedor do certame. Justificou, ainda, que a licitação por meio de lote é mais satisfatória sob o ponto de vista da eficiência técnica, uma vez que consegue manter a qualidade do empreendimento através do gerenciamento, do controle e da fiscalização das atividades fornecidas, bem como a disponibilização de máquinas, equipamentos e pessoal técnico, já que há apenas um contratado.



## Processo TC n° 01.835/14

Informou também que a Lei 8666/93 prevê que os serviços sejam licitados em tantas parcelas quanto necessário, porém, igualmente estabelece essa obrigatoriedade quando o fato se comprovar técnica e economicamente viáveis. A obrigatoriedade de fracionamento respeita limites de ordem técnica e econômica. De acordo com a defesa, há entendimento pacificado no TCU nesse sentido. Não sendo possível fragmentar um objeto em contratações diversas e que importam em risco de prejudicar a execução ou em aumento na quantidade de licitações desertas ou fracassadas, dada a ausência de qualificação técnica de licitantes. A dinâmica que se busca ao contratar um único fornecedor é alcançar uma maior interação entre as partes contratantes, visando ao respeito dos cronogramas de execução, principalmente concentrando a responsabilidade por eventuais danos.

Alegou que deve ser ponderado o entendimento de que o fracionamento do objeto em lotes gera maior economia diante do aumento da competitividade, já que a eficiência técnica deve ser considerada, pois nada adiantaria buscar eventual economicidade se o objeto licitado fosse fornecido de modo ineficiente. Por fim, menciona o Acórdão AC1 TC n° 365/2014 que julgou regular certame realizado pela SUPLAN, cujo objeto foi licitado sob a forma de lote único, apesar de ser para mais de uma obra.

A UNIDADE TÉCNICA diz que a falha remanesce, uma vez que com o advento da Lei complementar n° 123/2006 há clara intenção do legislador em dotar as microempresas e empresas de pequeno porte de maior poder de competitividade nos certames licitatórios, favorecendo, com essa medida, as empresas que são as maiores empregadoras do País.

De forma que a Auditoria entende que não há como se garantir a manutenção da qualidade do empreendimento através do gerenciamento, do controle e da fiscalização das atividades fornecidas, bem como a disponibilização de máquinas, equipamentos e pessoal técnico, já que há apenas um contratado, como faz crer a defesa. Nem que os cronogramas vão ser cumpridos, novamente, por se tratar de apenas um único contratado.

Há que se destacar, que a escolha de realizar a licitação por lote único, desrespeitou o artigo 23, § 1° da Lei 8666/93, que prevê o parcelamento do objeto com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade. Ampara-se a Unidade Técnica no posicionamento do TCU, que afirmou em diversas jurisprudências o seguinte: a Administração com o intuito de conferir maior competitividade ao certame deve dividir a licitação no maior número de lotes possível (Acórdão 607/2008; Acórdão 595/2007, Acórdão 2836/2008 e Acórdão 2410/2009, todos do Plenário).

Assim, as justificativas apresentadas não socorreram a defesa, pois o critério da eficiência técnica não pode sobressair e prevalecer em detrimento do caráter competitivo do certame, sob afronta ao inciso I, § 1° do artigo 3° da Lei 8666/93 e burla a Lei Complementar n° 123/2006.

Ao se pronunciar sobre a matéria, o Ministério Público Especial, através do Douto **Procurador Luciano Andrade Farias**, emitiu o Parecer n° 015/2020, anexado aos autos às fls. 4470/7, com as seguintes considerações:

A Resolução Administrativa RA – TC 06/2017, disciplina os procedimentos de licitação que serão selecionados para exame específico de seus atos, a partir dos critérios delineados na Resolução Administrativa RA – TC n° 10/2016.



## Processo TC n° 01.835/14

O presente procedimento em análise fora enquadrado como grau de risco “Baixo” (fl. 4466), a partir dos critérios objetivamente definidos na Resolução Administrativa RA – TC 10/2016, nos termos do §1º do art. 1º e do parágrafo único do art. 2º da Resolução Administrativa RA – TC 06/2017.

Entretanto, os enquadramentos expostos na referida resolução como de risco “Altíssimo”, “Alto”, “Moderado”, “Baixo” ou “Insignificante” possuem, na visão deste signatário, caráter *juris tantum*, uma vez que é possível que se rompa essa presunção relativa por meio de impugnação devidamente fundamentada. Nesse escopo, entende este Membro do *Parquet* que o fato de o Órgão Técnico ter se manifestado constatando irregularidades é ato capaz de demover tal presunção.

Não se desconhece que a atividade de controle deve se submeter a critérios de racionalidade, observando-se aspectos de relevância e risco. Aliás, a Resolução Administrativa que trata da matriz de risco foi editada com essa finalidade. Ocorre que a própria Resolução possibilita que os casos que não indiquem necessária fiscalização venham a ser objeto de Auditoria. E, para isso, é suficiente uma solicitação fundamentada. Assim, nas situações em que a própria Auditoria resolve efetuar uma primeira análise da licitação e aponta potenciais vícios, acho temerário ignorar essa primeira manifestação técnica e simplesmente arquivar o processo.

Ademais, na situação dos autos, já houve oportunidade de defesa em relação às eivas indicadas, o que permite a conclusão do feito sem a necessidade de se discutir arquivamento.

Quanto à *Não realização de Procedimento Licitatório para cada objeto da Concorrência, conforme previsão do art. 23 § 1º da Lei nº 8.666/93, haja vista o objeto a ser licitado compreender reforma e ampliação de escolas e ginásio em Municípios diversos (Guarabira, Rio Tinto, Mamanguape e Pirpirituba)*, em razão de se tratar de reforma e de ampliação de escolas e ginásio em, diversos Municípios entendeu a Auditoria que caberia aos Órgãos Estaduais fomentar a economia através da contratação de várias empresas em vez de apenas uma, concluindo que deveria ter sido adotado o parcelamento, isto é, a realização de procedimento para cada objeto da Concorrência em tela, conforme previsão do art. 23, § 1º da Lei nº 8.666/1993.

Entendeu o Órgão Auditor que as justificativas apresentadas não merecem prosperar, pois o critério da eficiência técnica não poderia se sobressair e prevalecer em detrimento do caráter competitivo do certame.

Não vislumbro consonância com os princípios da padronização e da economicidade quando a defesa afirma que a licitação foi satisfatória sob o ponto de vista da eficiência técnica, que manteria a qualidade do empreendimento através do gerenciamento, do controle e da fiscalização das atividades fornecidas, bem como a disponibilização de máquinas, equipamentos e pessoal técnico, já que há apenas um contratado.

Entendo que as justificativas apresentadas pela defendente – e aqui vale realçar que, apesar de ter apresentado Defesa, não era ela a responsável à época, sendo a atual gestora da SUPLAN - não merecem acolhida, uma vez que a opção pela não divisão do objeto licitado deve ser antecedida de estudo técnico que comprove a inviabilidade técnica e econômica da divisão do objeto em parcelas.

Entretanto, não há nos autos comprovação de que esse estudo foi realizado. (Nesse sentido Acórdãos nº 839/2009, nº 3.041/2008 e nº 3155/2011, TCU - Plenário). Não foram incluídos elementos que comprovem a realização de estudos técnicos prévios, com definição de critérios concretos, que justifiquem utilizar a padronização como fundamento para licitar, em lote único, os serviços relacionados.



## Processo TC n° 01.835/14

Ora, um dos objetivos da divisão do objeto em parcelas é justamente a economicidade. No caso concreto, verifica-se que as obras em questão poderiam ser prestadas por mais de uma mesma empresa. Assim, na verdade, a opção de agrupar em um único lote nesse caso tende a elevar os custos e afastar potenciais interessados, uma vez que haveria obras em municípios diversos (Guarabira, Rio Tinto, Mamanguape e Pirpirituba).

O intuito do legislador infraconstitucional no art. 23, § 1º, da Lei 8.666/93 é evitar os denominados contratos “guarda-chuva”. Aqui, a liberdade de atuação do gestor é limitada pela lei e pelo interesse público.

Desse modo, entende-se que a inclusão, em lote único, de obras realizadas em Municípios diversos – caso dos autos - pode excluir do certame empresas com potencial de prestar apenas um ou dois desses serviços com proposta mais vantajosa para a Administração, o que contraria também o disposto no art. 3º, caput e § 1º, inc. I, da Lei 8.666/93.

A regra geral é o parcelamento do objeto, imposição do art. 23, § 1º da Lei 8.666/93, e a exceção seria se a Administração Pública incorresse em perda de ganho de escala ou exclusão de outras vantagens econômicas que impliquem aumento de custos para a Administração, tal fato devendo ser comprovado.

Por fim, ainda sobre o não parcelamento do objeto licitado, a Sr<sup>a</sup>. Simone Cristina Coelho Guimarães manifestou-se nos autos, mas a Auditoria entendeu que caberia ao ex-gestor Ricardo Barbosa apresentar justificativa e/ou defesa, mesmo considerando que o tema foi exaustivamente debatido.

Na visão deste Representante do *Parquet*, o tema já fora amplamente debatido e o Sr. Ricardo Barbosa foi citado por duas vezes, tendo sido oferecida a oportunidade de manifestação, em conformidade com os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, permanecendo o ex-gestor inerte.

Diante do exposto, opinou o Representante do MPC/PB no sentido da IRREGULARIDADE DO CERTAME, com a FIXAÇÃO DE MULTA ao ex-Gestor, Sr. Ricardo Barbosa, com base no art. 56 da LOTCE/PB por desrespeito ao art. 23, § 1º da Lei 8.666/93, além da devida RECOMENDAÇÃO à Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado.

Ademais, entendo pertinente o encaminhamento dos autos ao MP Estadual, para que analise os fatos à luz de suas atribuições.

É o relatório! Informando que os interessados foram intimados para a presente sessão.

**Cons. Antônio Gomes Vieira Filho**  
Relator



Processo TC n° 01.835/14

### VOTO

Considerando as conclusões a que chegou a Equipe Técnica e, bem como o parecer oferecido pelo Ministério Público Especial, VOTO para que os Srs. Conselheiros membros da **1ª Câmara** do Egrégio **Tribunal de Contas do Estado da Paraíba**:

- 1) **JULGUEM REGULAR** a Licitação n° 22/2013 – modalidade Concorrência, realizada pela Superintendência de Obas do Plano de Desenvolvimento do Estado - SUPLAN, bem como os Contratos PJU n° 11/2014, 12/2014, 13/2014, 14/2014 e 15/2014 dela decorrentes;
- 2) **JULGUEM REGULARES** os Termos Aditivos aos Contratos da Concorrência em análise;
- 3) **APLIQUEM** ao Sr. **Ricardo Barbosa**, ex-Gestor da SUPLAN, **multa** no valor de R\$ 1.000,00 (Um mil reais), conforme dispõe o artigo 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n° 18/1993; concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3° da Resolução RN TC n° 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- 4) **RECOMENDEM** à atual Gestão da SUPLAN no sentido de conferir estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, aos princípios que norteiam a Administração Pública, bem como à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93).

É o voto !

**Cons. Antônio Gomes Vieira Filho**  
Relator



1ª CÂMARA

Processo TC nº 01.835/14

Objeto: Licitação

**Órgão: Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado - SUPLAN**

**Gestor Responsável: Ricardo Barbosa (ex-Superintendente)**

**Patrono/Procurador: Francisco das Chagas Ferreira – OAB/PB 18.025**

Administração Direta. Licitação. Concorrência nº 22/2013. Julga-se Irregular a Licitação. Regular os Termos Aditivos, Aplicação de Multa. Recomendações.

**ACÓRDÃO AC1 – TC – 1.394/2021**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC nº 01.835/14**, referente ao Procedimento de Licitação nº 22/2013, na modalidade Concorrência, realizado pela **Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado – SUPLAN**, objetivando a Reforma e Ampliação de Quadra Esportiva da Escola Estadual John Kennedy e do Ginásio Antônio Mariz, na Escola Emiliano de Cristo, ambos no Município de Guarabira-PB; Reforma da Escola Estadual Lundgren, no Município de Rio Tinto-PB; Reforma da Escola Estadual Monsenhor Walfredo Leal, no Município de Pirpirituba-PB e Reforma da Escola Estadual Antônio Pinto Barbalho, no Distrito de Pitanga da Estrada – Município de Mamanguape-PB, homologado em 30 de janeiro de 2014, no valor total de R\$ 4.501.581,36, acordam os Conselheiros integrantes da **1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, na conformidade do relatório e do voto Relator, partes integrantes do presente ato formalizador, em:

- 1) **JULGAR IRREGULAR** a Licitação nº 22/2013 – Concorrência, realizada pela SUPLAN, bem como os Contratos PJU nº 11/2014, nº 12/2014, nº 13/2014, nº 14/2014 e nº 15/2014 dela decorrentes;
- 2) **JULGAR REGULARES** os Termos Aditivos aos Contratos da Concorrência em análise;
- 3) **APLICAR** ao Sr. **Ricardo Barbosa**, ex-Gestor da SUPLAN, **multa** no valor de R\$ 1.000,00 (Um mil reais), equivalentes a **17,73 UFR-PB**, conforme dispõe o artigo 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 18/1993; concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º da Resolução RN TC nº 04/2001, sob pena de cobrança executiva a ser ajuizada até o trigésimo dia após o vencimento daquele prazo, na forma da Constituição Estadual;
- 4) **RECOMENDAR** à atual Gestão da SUPLAN no sentido de conferir estrita observância às normas consubstanciadas na Constituição Federal, aos princípios que norteiam a Administração Pública, bem como à Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93).

Presente ao Julgamento a Representante do Ministério Público.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

**TC – Sala das Sessões da 1ª Câmara – Conselheiro Adailton Coelho Costa**

João Pessoa, 30 de setembro de 2021.



# Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



Assinado 3 de Outubro de 2021 às 17:10



**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**  
PRESIDENTE

Assinado 1 de Outubro de 2021 às 11:34



**Cons. Antonio Gomes Vieira Filho**  
RELATOR

Assinado 4 de Outubro de 2021 às 21:24



**Isabella Barbosa Marinho Falcão**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO