



PROCESSO: 00021888.989.24-1

CONTRATANTE: ■ PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA (CNPJ 46.634.044/0001-74)

■ **ADVOGADO:** DOUGLAS DOMINGOS DE MORAES (OAB/SP 185.885) / ALEXANDRE JUNGER DE FREITAS (OAB/SP 281.731) / CELSO TARCISIO BARCELLI (OAB/SP 299.185) / ERIKA CAPELLA FERNANDES (OAB/SP 330.995)

CONTRATADO(A): ■ CASAGRANDE SERVICOS E LIMPEZA LTDA (CNPJ 28.740.527/0001-71)

INTERESSADO(A): ■ FERNANDO MARQUES DA SILVA FILHO (CPF ***.779.028-**)

ASSUNTO: Contrato nº 712/2024, de 09/09/2024. Processo CPL nº 244/2024. Dispensa de Licitação nº 109/2024. Objeto: serviços de limpeza de prédios, interna e externa, mobiliários e equipamentos, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com disponibilização de mão de obra, saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, nas escolas do ensino fundamental e infantil e prédios próprios da Secretaria da Educação.

EXERCÍCIO: 2024

INSTRUÇÃO POR: UR-09

PROCESSO(S) 00019610.989.24-6, 00000149.989.25-3

DEPENDENTES(S):

PROCESSO: 00019610.989.24-6

REPRESENTANTE: ■ DANILO MASCARENHAS DE BALAS (CPF ***.579.838-**)

REPRESENTADO(A): ■ PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA (CNPJ 46.634.044/0001-74)

■ **ADVOGADO:** DOUGLAS DOMINGOS DE MORAES (OAB/SP 185.885) / ALEXANDRE JUNGER DE FREITAS (OAB/SP 281.731) / CELSO TARCISIO BARCELLI (OAB/SP 299.185) / ERIKA CAPELLA FERNANDES (OAB/SP 330.995)

INTERESSADO(A): ■ CASAGRANDE SERVICOS E CONSTRUÇOES LTDA (CNPJ 05.592.745/0001-00)

■ FERNANDO MARQUES DA SILVA FILHO (CPF ***.779.028-**)

ASSUNTO: Representação datada de 17 de setembro de 2024 e subscrita pelo Deputado Estadual do Estado de São Paulo Danilo Mascarenhas de Balas.

Assunto: Requer a apuração de possíveis ilicitudes pertinentes ao Processo de Dispensa de Licitação nº 109/2024, Processo Administrativo (CPL) nº 244/2024, realizado pela Prefeitura de Sorocaba para a contratação emergencial de serviços de limpeza.

Obs: Origem Prot 27547.

EXERCÍCIO: 2024
INSTRUÇÃO POR: UR-09
PROCESSO PRINCIPAL: 00021888.989.24-1

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Trata-se da dispensa de licitação e do contrato indicados em epígrafe (TC-21888.989.24), acompanhados de representação formulada pelo Deputado Estadual Danilo Mascarenhas de Balas (TC-19610.989.24). O objeto contratual envolve a prestação de serviços de limpeza de prédios, interna e externa, mobiliários e equipamentos, asseio e conservação predial, visando à obtenção de adequadas condições de salubridade e higiene, com disponibilização de mão de obra (uniformizada), saneantes domissanitários, materiais e equipamentos, nas escolas do ensino fundamental e infantil e prédios próprios da Secretaria da Educação[1].

O Sr. Deputado alega, em síntese, a ocorrência de falha no planejamento administrativo, entendendo que a justificativa para a realização da dispensa de licitação com base em emergência não se sustenta tendo em vista que houve tempo suficiente para a realização de nova licitação. Além disso, levanta questionamentos a respeito da impessoalidade e economicidade da contratação já que a empresa escolhida recebeu vultosa quantia de R\$ 30,8 milhões durante a atual gestão municipal e outra empresa do mesmo titular pessoa física também celebrou contratos com a Administração da ordem de R\$ 22,9 milhões, predominantemente por meio de certames licitatórios (pregões) presenciais, sugerindo burla à competitividade e favorecimento indevido. Por fim, apontou deficiências no Portal da Transparência Municipal (TC-19610.989.24, evento 1.2).

Quanto à denúncia, a Fiscalização, a cargo da UR-9.5 informou que a “*a presente representação subsidiou a análise da matéria, que foi instruída no TC-021888.989.24-1*” (TC-19610.989.24, evento 59.1).

No que tange ao procedimento, a auditoria efetuou o seguinte apontamento (TC-21888.989.24, evento 28.7): “*a) Não elaboração do Plano de Contratações Anuais; justificativas insuficientes para embasar a dispensa realizada (item A.1).*”

O Município apresentou esclarecimentos (TC-21888.989.24, evento 40.1[2]) sustentando que i) a contratação fundou-se no art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/22, sendo dispensada a sua previsão no PAC, ii) “*A Instrução Normativa SEAD nº 006/2023 do Município de Sorocaba prevê que o ETP é facultativo em contratações emergenciais*” (p. 2) e iii) adotou as medidas necessárias à realização de nova contratação, tendo sido impedida por fatores externos.

É o relatório.

Inicialmente, vale observar que - independentemente da aferição da legalidade e legitimidade da presente contratação por dispensa de licitação - a contratação emergencial (art. 75, VIII, Lei nº 14.133/21), tal como caracterizada pela Origem no caso em análise, dificilmente poderia ser contemplada no PAC, ainda que ele tivesse sido elaborado. Nesse sentido a opinião do Dr. Rafael Carvalho Rezende Oliveira[3]:

Em situações emergenciais, que autorizam a dispensa de licitação, afigura-se razoável, contudo, a flexibilização das exigências formais na fase preparatória, em razão da urgência da contratação para o atendimento do interesse público. Assim, por exemplo, nas contratações em situações emergenciais e de instabilidade institucional, indicadas no inciso VIII do artigo 75 da Lei 14.133/2021, é dispensado o registro no plano de contratações anual (PCA), na forma do artigo 7º, III, do Decreto 10.947/2022, bem como é facultativa a elaboração do Estudo Técnico Preliminar (ETP), com fundamento no artigo 14, I, da Instrução Normativa SEGES Nº 58/2022.

Vale ainda mencionar que o Decreto Federal nº 10.947/22, que regulamentou o PCA no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional – e que serve de diretriz sobre o assunto – dispõe, em seu art. 7º, III, ficarem dispensadas de registro no plano de contratações anual as hipóteses previstas nos incisos VI, VII e VIII do *caput* do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021[4].

Não obstante, o PCA é instrumento fundamental para propiciar o adequado planejamento das ações estatais, em consonância com o PPA, com a lei orçamentária anual e com o plano de governo. Assim, e muito embora o novo estatuto licitatório pareça conferir caráter de facultatividade ao PCA, ao valer-se do termo “poderá” (art. 12, VII, da Lei nº 14.133/21[5]), afigura-se-nos, *smj*, imperiosa a sua adoção como instrumento de planejamento e transparência. Nesse ponto, vale mencionar elucidativo excerto doutrinário[6]:

“Dentre outras obrigações impostas à alta administração está a de promover um ambiente íntegro e confiável e **assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.**

A nova Lei de Licitações e Contratos traz em seu artigo 12, VII, o primeiro instrumento do conceito de planejamento, por meio do plano de contratações anual, que tem o objetivo de:

- » Racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência;
- » Garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico;
- » Subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Destacamos que o legislador optou por não tornar a elaboração do PCA obrigatória, todavia nosso entendimento é de que, mesmo tal elaboração estando inserida no poder discricionário, a sua ausência deverá ser necessariamente justificada, uma vez que constitui importante instrumento balizador das aquisições públicas e do próprio orçamento, como veremos adiante.

Esse mesmo entendimento é externado por Marçal Justen Filho ao mencionar que:

“A redação legal induz à facultatividade da elaboração do PCA. Mas essa interpretação exige cautela. A utilização do vocábulo “poderão” não deve ser o critério isolado da interpretação.

A interpretação mais adequada consiste em reconhecer a existência de um dever de elaborar o PCA, cujo entendimento será

vinculado às circunstâncias e características da realidade. Caberá ao regulamento dispor sobre as condições para a elaboração do PCA, inclusive determinando a sua implantação de modo progressivo e compulsório”.

Esse PCA deverá estar alinhado ao planejamento estratégico da Administração, consoante disposto no artigo 18, § 1º, II da Lei nº 14.133/2021.

Nesse contexto, cabe forte recomendação para que a Origem regulamente e elabore o PCA, propiciando a racionalização de suas contratações, garantindo o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiando a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Relativamente à ausência do ETP, o Município o justificou com base no art. 6º, I, da Instrução Normativa SEAD nº 006/2023, que dispõe que a elaboração dos ETP “*é facultada nas hipóteses dos incisos I, II, III, VII e VIII do art. 75 da Lei nº 14.133, de abril de 2021*” (TC-21888.989.24, evento 40.7), o que pode, no caso, ser aceito.

Não obstante, a caracterização da emergência não restou devidamente demonstrada.

Com efeito, os serviços em questão foram objeto de contrato celebrado em 10/04/18, com vigência inicial de 12 meses (TC-21888.989.24, evento 28.3, p. 1). Ao longo do tempo, contudo, o contrato foi sucessivamente prorrogado, por meio de cinco termos aditivos (TC-21888.989.24, evento 28.4). O penúltimo aditamento, celebrado em 08/04/22, estendeu a vigência contratual por 12 meses, atingindo o limite de cinco anos previsto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93. Por sua vez, o último, celebrado em 10/04/2023, previu prorrogação excepcional por 12 meses, alongando a vigência contratual até 10/04/24 (TC-21888.989.24, evento 28.4).

Nesse cenário, nota-se que a Prefeitura tinha controle do contrato e se preocupava com suas prorrogações a fim de evitar solução de continuidade dos serviços que, por sua relevância (limpeza escolar), não poderiam ser interrompidos. Conclui-se, assim, que a Municipalidade teve tempo suficiente para planejar o lançamento de novo certame licitatório com a antecedência necessária para atingir o objetivo de dar continuidade aos serviços.

Ocorre que, pelo que consta dos autos, descurou a Origem quanto ao disciplinamento de suas ações, na medida em que a abertura do novo certame restou agendada somente para 05/03/24[Z], pouco mais de um mês antes do término do contrato então vigente, prazo esse exíguo para a finalização de certame licitatório e assinatura de novo contrato. De fato, a prática revelou a carência desse prazo pois o certame foi suspenso por este E. Tribunal de Contas, não tendo sido retomado antes do término do contrato em ser.

Claro é que o gestor deve trabalhar com margem temporal de segurança, devendo antever a possibilidade da ocorrência de contingências no processo licitatório, ainda mais considerando a

natureza essencial do serviço em questão. Ao descuidar quanto ao planejamento de suas ações, a própria Administração acabou por gerar o surgimento da situação crítica.

Na visão do *Parquet*, não é juridicamente possível atribuir excepcionalidade ou emergência a fatos decorrentes da atuação culposa do próprio administrador. Não há emergência decorrente de situação que poderia ser evitada, no caso, com atuação antecipada, proativa e eficiente da Administração. Portanto, irregular, nesse ponto, a contratação.

De outro turno, não consta dos autos, *smj*, indícios de favorecimento, impessoalidade ou ausência de economicidade. Neste ponto, a auditoria concluiu o que segue (TC-21888.989.24, evento 28.7, p. 6):

A.3. Condições de acesso / participação

O processo de contratação direta foi instruído com a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, em conformidade com o art. 72, V, da Lei nº 14.133/2021, tendo sido justificada pela Administração a razão de escolha do contratado, nos termos do inciso VI do mesmo dispositivo, sem embargo do anotado pela Fiscalização no item A.1. deste relatório.

A.4. Preço

A contratação foi precedida de pesquisa de preços, utilizando como parâmetro a pesquisa direta com fornecedores, em conformidade com o §1º (aquisição de bens e contratação de serviços em geral) do art. 23 da Lei nº 14.133/2021. O processo de contratação direta foi instruído com a demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, nos termos do inciso IV do art. 72, e com a justificativa de preços, em conformidade com o inciso VII do art. 72.

Por fim, cabe recomendação à Origem para que aprimore o seu Portal da Transparência, colocando à disposição dos usuários informações completas e de fácil localização, dando integral cumprimento à Lei nº 12.527/11.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pela procedência parcial da representação e pela irregularidade da dispensa de licitação e do contrato.

São Paulo, 22 de fevereiro de 2025.

THIAGO PINHEIRO LIMA
PROCURADOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

[1] TC-21888.989.24, evento 1.15, p. 1.

[2] Reproduzidas no TC-19610.989.24, evento 70.1.

[3] *Visiting scholar* pela Fordham University School of Law (EUA), pós-doutor pela Uerj, doutor em Direito pela UVA-RJ, mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela PUC-RJ, especialista em Direito do Estado pela Uerj, professor Titular de Direito Administrativo do Ibmec, professor do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito do PPGD/UVA, do mestrado acadêmico em Direito da Universidade Cândido Mendes, professor de Direito Administrativo da Emerj, do curso Forum, dos cursos de pós-graduação da FGV e Cândido Mendes, ex-defensor público federal, procurador do município do Rio de Janeiro, sócio-fundador do escritório Rafael Oliveira Advogados Associados, árbitro e consultor jurídico.” (disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-jul-03/levando-a-emergencia-a-serio-nas-contratacoes-publicas-interpretacao-do-artigo-75-viii-da-lei-14-133-2021/>).

[4] Art. 7º Ficam dispensadas de registro no plano de contratações anual:

[...]

III - as hipóteses previstas nos incisos VI, VII e VIII do caput do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021;

[...].

[5] Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:[...]

VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

[...]”.

[6] Reflexões sobre a Nova Lei de Licitações, São Paulo: ECPC, 2022, Bibiana Helena Freitas Camargo (org.), Sergio Ciquera Rossi (org.), Patrick Raffael Comparoni (rev.).

[7] Cf. TC-21888.989.24, evento 1.3, p. 1.