

Processo(s): eTC - 24189.989.24-7 (Dispensa e Contrato);
eTC – 873.989.25-5 (1º Termo de Aditamento);
eTC – 876.989.25-2 (2º Termo de Aditamento).

Contratante: Prefeitura Municipal de Arujá.

Contratado(a): Demax Serviços e Comércio Ltda.

Objeto: Contratação de serviços - cozinhas das unidades escolares, contemplando mão de obra para sua execução.

Em exame: Dispensa de Licitação n.º 35/2024. Contrato n.º 3.736/2024, assinado em 27/03/2024. 1º Termo Aditivo, de 17/07/2024. 2º Termo Aditivo, de 15/10/2024.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,

Trata-se de controle externo relativo à **Dispensa de Licitação n.º 35/2024** e ao decorrente **Contrato n.º 3.736/2024**, firmado entre a Prefeitura Municipal de Arujá e a empresa Demax Serviços e Comércio Ltda., visando à contratação de serviços - cozinhas das unidades escolares, contemplando mão de obra para sua execução. Referido Contrato foi firmado em 27/03/2024, pelo valor inicial de R\$ 1.497.000,00 (R\$ 499.000,00/mês) e vigência inicial de três meses (até 15/07/2024). Também, em exame, o **1º Termo Aditivo**, de 17/07/2024 (eTC-873.989.25-5), e o **2º Termo Aditivo**, de 15/10/2024 (eTC-876.989.25-2).

Instruídos os **autos principais (eTC-24189.989.24-7)**, a Fiscalização concluiu pela irregularidade da matéria, ao entender que as falhas a seguir reproduzidas comprometeriam a dispensa e o contrato examinados (*Evento 42.12*):

1. A contratação não foi prevista no plano de contratações anual.
2. Falha no planejamento por parte da Administração.
3. Inexistência de cláusula resolutiva no termo de contrato, que estabeleça a sua extinção logo após a conclusão do processo licitatório para nova contratação dos



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc_sp



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpcsp



São Paulo sob
controle

correspondentes serviços, em desacordo com o Parecer Técnico/Jurídico (Evento 1.7, Fl. 07).

4. Não identificamos a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz, em desacordo com o art. 116 da Lei 14.133/21.

Quanto ao **1º Termo Aditivo, de 17/07/2024 (eTC-873.989.25-5)**, firmado com o objetivo de prorrogar a vigência contratual por três meses, a Fiscalização não registrou falhas, porém destacou a aplicação do princípio da acessoriedade, considerando os apontamentos verificados nos autos principais. Com relação ao **2º Termo Aditivo, de 15/10/2024 (eTC-876.989.25-2)**, celebrado com o objetivo de prorrogar a vigência contratual por novos três meses, o órgão da Casa, para além da acessoriedade, concluiu pela irregularidade também diante da falta de publicação do aditamento no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) dentro do prazo legal (Evento 22.3).

Em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, os responsáveis foram notificados a apresentar esclarecimentos, conforme publicação no diário oficial de 13/02/2025 (Evento 54.1, eTC-24189.989.24-7). Apresentados esclarecimentos pelo Município e pela contratada (Eventos 68 e 70, eTC-24189.989.24-7), os autos vieram ao Ministério Público de Contas, para oficiar como fiscal da lei.

É a breve síntese do que reputo necessário.

Passo, então, ao pronunciamento de mérito.

Preliminarmente, constata-se o desenvolvimento válido e regular do processo, pois os responsáveis foram notificados a prestarem esclarecimentos a respeito das falhas apuradas pela Fiscalização. No **mérito**, o MPC entende que a matéria deve receber o **juízo de irregularidade**, pelas razões de fato e de direito abaixo expostas.



Avenida Rangel Pestana, 315, 10º andar, São Paulo - SP. CEP 01017-906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc_sp



mpc.sp



MPdeContas_SP



mpcsp



São Paulo sob controle

Nas suas justificativas, a Municipalidade alegou que o contexto emergencial explicaria a ausência do Plano de Contratações Anual (PCA), não se distanciando a contratação realizada do princípio do planejamento. Nesse sentido, destacou que acompanharam o ajuste o estudo técnico preliminar (ETP) e o termo de referência. Ademais, defendeu que a contratação direta não configurou um subterfúgio para afastar a realização do concurso público, sendo, na realidade, resultado da crescente defasagem do quadro funcional e do agravamento de fatores, como: aumento da taxa de afastamento, readaptações, licenças pelo INSS, pedidos de exoneração, adesão ao Programa de Demissão Voluntária, expansão da educação em tempo integral e o aumento do número de refeições servida. Nessa esteira, aduziu que medidas estruturais estariam sendo implementadas para evitar a recorrência da situação, quais sejam a elaboração de estudos para a elaboração de um novo concurso público e o início, em breve, de um processo seletivo simplificado para a contratação temporária de profissionais por seis meses, até a conclusão do concurso público. Quanto à falta de cláusula resolutiva, o Executivo Municipal defendeu que não houve inconsistências que ensejassem a aplicação de penalidade no decorrer da execução do ajuste e que o contrato permanecerá vigente durante todo o período autorizado em lei, tornando tal exigência inócua. Por fim, com relação à reserva de cargos, argumentou que o requisito se direcionaria somente às contratações ordinárias, derivadas de processos licitatórios, nos termos do artigo 63, IV, da Lei n.º 14.133/2021 (NLLC) (Evento 68.1, eTC-24189.989.24-7).

A contratada, por sua vez, defendeu, em linhas gerais, a regularidade da contratação, pois observados os princípios basilares da Administração Pública. Destacou, ainda, a elaboração do ETP e do termo de referência e, especificamente quanto à falha apurada no exame do 2º Termo Aditivo, que houve a devida publicação dos documentos relativos à contratação no portal de transparência da Prefeitura, fato que afastaria a gravidade da ausência de publicação do aditivo no PNCP (Evento 70.1, eTC-24189.989.24-7).

Inobstante o alegado, não cabe razão à defesa. É cediço que a visão global trazida pela Lei n.º 14.133/2021 confirma a relevância conferida para a fase preparatória das licitações e contratações públicas. Introduzido pela NLLC, o **Plano de Contratações Anual (PCA)** é uma ferramenta essencial para a Administração Pública, pois permite um **planejamento estratégico e eficiente** das aquisições necessárias ao longo do ano. Através do PCA, é possível identificar e priorizar as necessidades de bens, serviços e obras, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma racional e transparente, facilitando a gestão orçamentária, evitando desperdícios e promovendo a economicidade. Em virtude da sua importância para a organização das compras da Administração Pública, a Lei Federal n.º 14.133/2021 previu a instituição do PCA por meio de seu artigo 12, inciso VII:

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.

No mesmo sentido, a jurisprudência mais atual do TCESP entende pela obrigatoriedade da elaboração do PCA. Essa interpretação é fundamentada nos princípios estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Constituição, que promovem a boa gestão pública e são harmônicos com os artigos 5º (o qual estabelece os princípios gerais da lei) e 11 (que disciplina os objetivos centrais da licitação) da Lei Federal n.º 14.133/2021. Esses dispositivos legais enfatizam a perspectiva do desempenho e do resultado, levando à conclusão de que **a nova sistemática de contratações públicas exige a configuração do PCA como corolário de uma atuação técnica, racional, planejada e eficiente**. Veja-se:

*“[...] levando-se à conclusão de que a nova sistemática de contratações públicas, que ressalta a perspectiva do desempenho e do resultado, **obriga à configuração do plano de contratação anual, corolário da atuação técnica, racional, planejada e, consequentemente, eficiente.** Desse modo, em que pese o Comunicado SDG nº 34/23 recomendar a elaboração do Plano Anual de Contratações, verifico que o Comunicado anterior, o nº 12/23, já alertava os jurisdicionados sobre a **necessidade de elaborá-lo.** [...]” (g.n.) (TCESP, Primeira Câmara, eTC - 6886.989.24-3, Cons. Rel. Dimas Ramalho, j. 12/11/2024)*

Dessa forma, o Plano de Contratações Anual é crucial para o planejamento estratégico, garantindo uso eficiente e transparente dos recursos públicos. Sem ele, há riscos de desorganização, desperdício e de **contratações emergenciais desfavoráveis, como o verificado no presente caso.**

No caso em tela, embora a Prefeitura alegue que o contexto emergencial justifica a ausência do PCA, os fatores citados como *“inesperados e imprevisíveis”* (a crescente defasagem do quadro funcional e o inesperado agravamento de fatores que impactaram diretamente a capacidade de oferta do serviço, tais como o aumento da taxa de afastamento, readaptações, licenças pelo INSS, pedidos de exoneração, adesão ao Programa de Demissão Voluntária, expansão da educação em tempo integral e o aumento do número de refeições servidas) não ocorrem em um curto prazo, mostrando-se, na realidade, passíveis de antecipação por parte da Administração. Vale destacar, ainda, que a defesa do Município foi protocolizada no dia 10/03/2025, praticamente um ano após a assinatura do ajuste original (27/03/2024). Ou seja, mesmo um ano após a celebração do contrato, a Municipalidade, embora defenda o contrário, ainda não adotou medidas efetivas destinadas ao provimento dos cargos via concurso público, o que atesta a ineficiência e a desídia da gestão quanto ao tema, afasta a tese de contexto emergencial e escancara a falta de planejamento municipal na contratação em exame.



No mesmo sentido, o principal argumento apresentado para a **falta de cláusula resolutiva** (o ajuste permanecerá vigente durante todo o período autorizado em lei, tornando tal exigência inócua) vai de encontro ao caráter temporário da contratação defendido pelo próprio Município, reforçando a ideia de que a Administração não enxerga urgência no provimento de cargos efetivos, via concurso público. Frisa-se que a imposição da referida cláusula constou do Parecer Técnico/Jurídico que precedeu à contratação, condicionando o prosseguimento da contratação direta ao atendimento da recomendação (Evento 1.7, p. 07, eTC-24189.989.24-7). Sobre o tema, tão especial e peculiar é a relação entre parecer jurídico e decisão do gestor, acerca de minutas aprovadas de editais, contratos e congêneres, que o STF presume viciada a conduta do agente público executivo que desatende ao parecer jurídico:

*“É certo que, em matéria de licitações e contratos administrativos, a manifestação dos órgãos de assessoria jurídica não se limita à mera opinião, mas à aprovação ou rejeição da proposta. (...) se o parecer técnico-jurídico for desfavorável, **seu teor vincula o gestor público, impedindo-o de celebrar o ajuste ou tornando-o exclusivamente responsável pelos danos que dele possam advir.** (MS 29137, sob a Relatoria da Exma. Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 28.02.2013). (g.n).*

Quanto aos **Termos Aditivos**, o MPC entende que os mesmos também devem receber o **julgamento de irregularidade**, em consagração ao **princípio da acessoriedade**. Na visão ministerial, o princípio da acessoriedade é claro ao estabelecer que a sorte da obrigação acessória segue o destino da obrigação principal. Nesse sentido, ao julgar aditamento firmado pela Prefeitura Municipal de Ribeirão do Sul, o Conselheiro Renato Martins Costa apontou que a licitação e o contrato destinado à prestação de serviços médicos já tinham sido reprovados pelo TCESP. Assim, “sobrevindo quaisquer atos posteriores, a sorte que lhes cabe é a mesma, ou seja, a irregularidade. Afinal, tal negócio simplesmente produziu efeitos sobre o contrato original, de reconhecido vício, não podendo prosperar, ainda mais quando aperfeiçoados posteriormente ao



momento em que a matéria foi considerada irregular, como é o caso dos presentes autos. A análise dos atos não é autônoma, mas de natureza integrativa, fazendo do conjunto de negócios um complexo uno, que assim deve ser aferido”.

É o que se infere da decisão que recebeu a seguinte ementa:

EMENTA: “RECURSO ORDINÁRIO. LICITAÇÃO E CONTRATO. TERMOS ADITIVOS. IMPROVIMENTO. Em processos em que a licitação e o contrato foram considerados irregulares, os termos deles decorrentes terão o mesmo julgamento, em decorrência do princípio da acessoriedade.” (TCESP, 2ª Câmara, eTC-9163/989/21-3, Prefeitura Municipal de Ribeirão do Sul, Termo Aditivo, Recurso Ordinário, Cons. Rel. Renato Martins Costa, j. 29.06.2021, DOE 17.08.2021, **trânsito em julgado em 24/08/2021**).

Por fim, para além da aplicação do princípio da acessoriedade, o 2º Termo Aditivo encontra-se maculado por conta da **falta de publicação do aditamento no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)** dentro do prazo legal. No que tange às contratações públicas, leis como a LRF (LC n.º 101/2000), a LAI (Lei n.º 12.527/2011) e a lei de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/1992) já previam mecanismos de prestação de contas e de responsabilização. Nesse cenário, a Lei n.º 14.133/2021 (NLLC) ressaltou a importância de observar a transparência e a *accountability* das contratações, indo ao encontro das recomendações da OCDE para as contratações públicas.¹ Nesse sentido, como condição de transparência, destacada como princípio na aplicação da NLLC (art. 5º),² foi estabelecida a divulgação obrigatória, centralizada e atualizada dos atos

¹ Disponível em: https://www.oecd.org/pt/publications/diretrizes-da-ocde-sobre-governanca-corporativa-de-empresas-estatais-edicao-2015_9789264181106-pt.html. Acesso em 18/03/2025.

² Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).



exigidos pela Lei, no PNCP (art. 174, I),³ sendo esta uma **condição indispensável para a eficácia dos contratos e de seus aditamentos** (art. 94).⁴

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu Procurador que adiante subscreve nos termos do artigo 69, inciso II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, manifesta-se pelo **julgamento de irregularidade** da **Dispensa de Licitação n.º 35/2024**, do decorrente **Contrato n.º 3.736/2024** e dos respectivos **1º e 2º Termos Aditivos** relativos ao acordo firmado entre a Prefeitura Municipal de Arujá e a empresa Demax Serviços e Comércio Ltda., nos termos do artigo 33, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Estadual n.º 709/1993,⁵ pugnando pelo prosseguimento do feito nos termos regimentais.

É o parecer que cumpria ofertar como *custos legis*.

São Paulo, 18 de março de 2025.

RAFAEL ANTONIO BALDO

Procurador do Ministério Público de Contas

/44

³ Art. 174. É criado o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), sítio eletrônico oficial destinado à:
I - divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei;

⁴ Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura:
I - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação;
II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

§ 1º Os contratos celebrados em caso de urgência terão eficácia a partir de sua assinatura e deverão ser publicados nos prazos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, sob pena de nulidade.

⁵ Artigo 33 - As contas serão julgadas: [...] II irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências: [...] b) infração à norma legal ou regulamentar;

