

## PARECER

---

<b>PROCESSO:</b>	<b>00001362.989.26-1</b>
<b>CONTRATANTE:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO FERREIRA (CNPJ 45.339.363/0001-94)</li><li>▪ <b>ADVOGADO:</b> LUCAS PERES DE LIMA (OAB/SP 403.087)</li></ul>
<b>CONTRATADO(A):</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ CARVALHO MULTISSERVICOS EIRELI (CNPJ 03.662.899/0001-04)</li><li>▪ <b>ADVOGADO:</b> JEFFERSON RENOSTO LOPES (OAB/SP 269.887)</li></ul>
<b>INTERESSADO(A):</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ ANDRE LUIS ANCHAO BRAGA (CPF ***.507.448-**) )</li><li>▪ NAYARA NAYA CARREIRA (CPF ***.389.078-**) )</li><li>▪ CARLOS AUGUSTO COLUSSI (CPF ***.925.108-**) )</li></ul>
<b>ASSUNTO:</b>	Processo Administrativo nº: 4909/2025. Dispensa de Licitação nº 067/2025. Contrato nº 43/2025.contrato nº 045, de 16/06/2025. Objeto: contratação emergencial de serviços de limpeza nas Unidades Educacionais de Ensino Infantil, Creches e Unidades de Saúde Básica da Secretaria de Saúde, a serem executados com regime de dedicação exclusiva de mão de obra. Processo autuado por determinação contida nos autos da Representação TC-022064.989.25-4.
<b>EXERCÍCIO:</b>	2025
<b>INSTRUÇÃO POR:</b>	UR-10
<b>PROCESSO(S)</b>	00022064.989.25-4, 00005868.989.26-0,
<b>DEPENDENTES(S):</b>	00011484.989.26-4
<b>PROCESSO(S)</b>	00022064.989.25-4
<b>REFERENCIADO(S):</b>	

---

<b>PROCESSO:</b>	<b>00022064.989.25-4</b>
<b>REPRESENTANTE:</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ FELIPE ANTONIO STROZZI LAMELLAS (CPF ***.012.268-**) )</li></ul>

- MATHEUS RIBALDO FERREIRA DA COSTA (CPF \*\*\*.968.728-\*\*)
  - PRISCILA FRANCO DE OLIVEIRA (CPF \*\*\*.857.828-\*\*)
  - RODRIGO LOUZADA (CPF \*\*\*.789.328-\*\*)
  - TAIS DE CASSIA COMANDINI (CPF \*\*\*.703.258-\*\*)
- REPRESENTADO(A):** ▪ PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO FERREIRA (CNPJ 45.339.363/0001-94)
- **ADVOGADO:** LUCAS PERES DE LIMA (OAB/SP 403.087)
- INTERESSADO(A):** ▪ CARVALHO MULTISSERVICOS EIRELI (CNPJ 03.662.899/0001-04)
- **ADVOGADO:** JEFFERSON RENOSTO LOPES (OAB/SP 269.887)
- ASSUNTO:** Os peticionários comunicam possíveis irregularidades ocorridas no âmbito do Executivo de Porto Ferreira, referente ao Processo Administrativo 12557/2024. Pregão Eletrônico nº 16/2025 e Contrato 043/2025, mencionam outrossim, o Contrato nº 031/2025. Solicitam adoção de medidas, nos termos da inicial.
- EXERCÍCIO:** 2025
- INSTRUÇÃO POR:** UR-10
- PROCESSO PRINCIPAL:** 00001362.989.26-1
- 

**Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator,**

Cuidam os autos, respectivamente, da Dispensa de Licitação nº 067/2025 e do Contrato Emergencial nº 043/2025, celebrado pela Prefeitura Municipal de Porto Ferreira com a empresa Carvalho Multisserviços Ltda. para a prestação de serviços de limpeza em unidades educacionais, creches e unidades básicas de saúde; do Primeiro Termo de Aditamento nº 114/2025, que prorrogou a vigência da avença; e de representação formulada por vereadores locais acerca de possíveis irregularidades na contratação.

A Fiscalização apontou falhas relacionadas à insuficiente instrução do procedimento de contratação direta, à ausência de demonstração satisfatória da escolha da contratada e da formação do preço, à falta de

comprovação da vantajosidade da proposta aceita, à não adoção tempestiva da solução licitatória ordinária e, por consequência, à prorrogação do ajuste emergencial sem adequada motivação documental (ev. 29.34 do TC-1362.989.26).

Os interessados apresentaram justificativas, alegando, em síntese, que a contratação resultou do abandono do ajuste anterior pela empresa vencedora do Pregão Eletrônico nº 16/2025, que a continuidade dos serviços de limpeza exigia providência imediata, que os licitantes remanescentes recusaram a contratação e que a empresa Carvalho Multisserviços Ltda. teria sido a única interessada em mobilizar mão de obra em tempo compatível com a urgência. Sustentaram, ainda, a compatibilidade do preço com a convenção coletiva da categoria e com a estrutura de custos posteriormente detalhada em planilhas.

É o relatório.

Preliminarmente, verifica-se a adequação da instrução processual, com o respeito das garantias do contraditório e da ampla defesa, bem como a suficiência dos elementos probatórios coligidos aos autos.

No mérito, em consonância com o posicionamento do órgão preopinante, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **irregularidade** da matéria em apreço.

Embora o contexto apresentado pelos responsáveis revele situação de risco à continuidade de serviços de limpeza em unidades de educação e saúde, a existência de urgência não dispensava a Administração de cumprir os requisitos mínimos de instrução da contratação direta, especialmente aqueles relacionados à habilitação da contratada, à demonstração da razão de sua escolha e à justificativa da compatibilidade do preço com o mercado.

A dispensa fundada em emergência não constitui espaço imune aos deveres de planejamento, motivação e economicidade. Ao contrário, por afastar a competição ordinária, exige instrução particularmente cuidadosa, apta a evidenciar que a solução contratada correspondia à alternativa disponível mais adequada e vantajosa para a Administração.

No caso, a Auditoria registrou que não constavam da instrução originária a comprovação de que a contratada preenchia os requisitos de habilitação e qualificação mínima exigíveis, tampouco justificativa de preço formalmente incorporada ao procedimento. Não se trata de impropriedades

secundárias, pois correspondem a exigências expressas dos incisos V, VI e VII do artigo 72 da Lei nº 14.133/2021.

A documentação trazida posteriormente em sede defensiva, ainda que possa esclarecer determinados aspectos da contratação, não substitui a necessária instrução contemporânea do processo administrativo. A regularidade da contratação direta deve resultar dos elementos reunidos antes da autorização e da formalização do ajuste, permitindo o controle da decisão administrativa e demonstrando que a escolha foi pautada em critérios objetivos, previamente documentados e verificáveis.

Também não se mostrou satisfatoriamente demonstrada a vantajosidade da solução adotada. Conforme consignado pela equipe de Fiscalização, a proposta contratada foi a de maior valor dentre as quatro consideradas na comparação, superando em R\$ 573.573,00 a menor cotação obtida e correspondendo a mais do dobro daquela oferta. Ademais, a proposta da empresa MGServ foi apresentada com quantitativo superior ao efetivamente contratado, circunstância que reforçava a necessidade de adequada equalização das bases comparativas antes da definição do preço de referência (ev. 29.34, fl. 8 do TC-1362.989.26).

No contraditório, a defesa procura justificar essa diferença mediante a desistência das empresas que apresentaram preços menores e pela necessidade de mobilização imediata de pessoal. Ocorre que a explicação não supera a deficiência central do procedimento: os critérios empregados para selecionar os fornecedores consultados e para afastar propostas mais vantajosas não foram registrados de forma contemporânea e coerente no processo de contratação.

A Fiscalização observou, com razão, que os critérios posteriormente invocados — proximidade geográfica, especialidade técnica e capacidade de resposta imediata — foram apresentados apenas em manifestação elaborada em resposta à requisição de auditoria, sem integração originária ao procedimento e sem aderência integral às razões registradas para o afastamento das empresas consultadas. Tal circunstância fragiliza a motivação da escolha e impede reconhecer que a Administração tenha observado, de modo suficiente, os parâmetros do artigo 23, § 1º, inciso IV, e do artigo 72, incisos II, VI e VII, da Lei nº 14.133/2021.

Esse dado torna a inconsistência ainda mais sensível. A empresa contratada, Carvalho Multisserviços Ltda, figurara, pouco tempo antes, na septuagésima posição entre setenta e uma licitantes habilitadas no Pregão

Eletrônico nº 16/2025, enquanto havia empresas mais bem classificadas e geograficamente mais próximas do Município. Embora a ordem de classificação daquele certame não fosse automaticamente transponível à contratação direta, tal circunstância exigia motivação qualificada, contemporânea e documentalmente demonstrada para a escolha de empresa cuja proposta se revelara significativamente menos competitiva no procedimento recente destinado ao mesmo objeto.

A situação se agrava porque a contratação emergencial resultou em valor mensal equivalente a 3,253 vezes o montante do contrato anteriormente rescindido, celebrado para objeto e quantitativos substancialmente coincidentes. As defesas atribuem a elevação à atualização da convenção coletiva e à curta duração do contrato emergencial, mas tais alegações, por si, não comprovam que o preço contratado correspondia ao valor de mercado nem afastam a necessidade de pesquisa formal, ampla e adequadamente justificada.

Por sua vez, as planilhas de custos e a convenção coletiva juntadas posteriormente apenas evidenciam componentes possíveis da estrutura de despesas da contratada. Não substituem pesquisa de mercado idônea, nem demonstram, por si sós, que a Administração obteve a solução mais vantajosa diante das condições então existentes. A justificativa de preço exigia confronto objetivo entre a proposta escolhida e referências externas apropriadas, não bastando a decomposição unilateral dos custos empresariais.

Também permaneceu insuficientemente demonstrada a observância do artigo 90, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 no âmbito do certame anterior. A defesa afirma que a Administração convocou os licitantes remanescentes e recebeu recusas sucessivas. Todavia, a documentação não evidenciou, de modo bastante, que foram esgotadas as alternativas legalmente previstas para a contratação dos remanescentes em condições economicamente mais favoráveis, nem apresentou justificativa contemporânea para a migração à contratação emergencial em patamar superior ao estimado para o procedimento ordinário.

Quanto ao estudo técnico preliminar, a questão não constitui, isoladamente, fundamento suficiente para a censura, pois a regulamentação municipal admitia sua dispensa em contratações diretas. Ainda assim, a ausência de ETP reforça a necessidade de que os demais elementos do processo demonstrassem, com maior precisão, a definição da solução, a

estimativa de preço, a justificativa da escolha e a adequação da contratação ao interesse público, o que não ocorreu de forma satisfatória.

A demora para deflagração do Pregão Eletrônico nº 81/2025 igualmente compromete a matéria. O edital da contratação substitutiva foi publicado apenas quatro meses e oito dias após a assinatura do contrato emergencial, embora a Administração já dispusesse de elementos recentes relativos a objeto semelhante, utilizados no Pregão Eletrônico nº 16/2025. As justificativas invocam adaptações no termo de referência e necessidade de nova pesquisa de preços, mas não demonstram, mediante cronologia documental precisa, por que tais providências demandaram período superior ao prazo inicialmente previsto para o ajuste emergencial.

Essa lacuna repercutiu diretamente no Primeiro Termo de Aditamento nº 114/2025 (TC-5868.989.26). A prorrogação foi fundamentada, de modo genérico, na necessidade de concluir o novo certame, realizar adaptações no termo de referência e atualizar a pesquisa de preços. Contudo, não foram apresentados elementos capazes de demonstrar a efetiva insuficiência dos quatro meses inicialmente pactuados, a necessidade concreta das adaptações mencionadas ou a adoção tempestiva das medidas necessárias à conclusão da licitação ordinária.

A regra do artigo 75, § 6º, da Lei nº 14.133/2021 admite a contratação emergencial para assegurar a continuidade do serviço público, mas impõe simultaneamente a observância dos valores de mercado e a adoção das providências necessárias à pronta conclusão do processo licitatório. A continuidade do serviço não pode servir de justificativa para prolongar os efeitos de contratação excepcional quando a Administração não demonstra, de maneira suficiente, que atuou tempestivamente para restaurar a normalidade competitiva.

A circunstância de o ajuste haver sido encerrado antes do término integral da vigência prorrogada, bem como a posterior realização do Pregão Eletrônico nº 81/2025, não sana os vícios do período anterior. Tais fatos revelam que a contratação definitiva foi posteriormente implementada, mas não afastam a ausência de comprovação de que o procedimento ordinário foi instaurado e conduzido com a celeridade exigida durante a execução do contrato emergencial.

Não prospera, ainda, a alegação de que a censura do termo aditivo dependeria de prévio trânsito em julgado da matéria principal. Os processos são apreciados conjuntamente nesta oportunidade, e a

irregularidade da contratação originária repercute sobre o ajuste que lhe prorrogou a vigência e ampliou sua execução financeira. De todo modo, o termo aditivo possui vício próprio, consistente na ausência de demonstração concreta da necessidade e da adequação da prorrogação.

A representação merece procedência (TC-22064.989.25). O fato de alguns representantes terem anteriormente solicitado providências urgentes para enfrentar a precariedade dos serviços de limpeza não lhes retira legitimidade para questionar a forma pela qual a Administração estruturou a contratação emergencial. A cobrança por solução imediata não autorizava o afastamento dos requisitos legais de instrução, transparência, economicidade e motivação.

Em síntese, a contratação emergencial não foi invalidada pela mera existência da urgência, mas pela conjugação de falhas relevantes: ausência de comprovação contemporânea da habilitação da contratada e da justificativa de preço; insuficiente motivação da escolha da empresa; contratação da proposta de maior valor sem demonstração idônea da vantajosidade; inconsistência dos critérios utilizados para pesquisa e seleção de fornecedores; ausência de demonstração suficiente da adoção das alternativas previstas para os licitantes remanescentes; e demora injustificada na implantação da solução licitatória ordinária, que ensejou a prorrogação do ajuste excepcional (ev. 39.4 do TC-22064.989.25).

Restaram vulnerados os artigos 5º; 18, §§ 1º e 2º; 23, § 1º; 72, incisos II, V, VI e VII; 75, inciso VIII e § 6º; e 90, § 4º, da Lei nº 14.133/2021, além dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, interesse público, probidade administrativa, planejamento e economicidade. Houve, ainda, afronta aos artigos 37, caput, e 70, caput, da Constituição Federal.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas opina:

a) pela **irregularidade da Dispensa de Licitação** nº 067/2025 e **do Contrato** nº 043/2025, examinados no TC-001362.989.26-1;

b) pela **irregularidade do Primeiro Termo de Aditamento** nº 114/2025, apreciado no TC-005868.989.26-0, tanto pelas falhas próprias de sua motivação quanto em razão da vinculação ao ajuste principal; e

c) pela **procedência da Representação** tratada no TC-022064.989.25-4, pois confirmadas, em seus aspectos centrais, as

irregularidades relacionadas à formação, à motivação, à economicidade e à prorrogação da contratação emergencial.

São Paulo, 22 de junho de 2026.

**ÉLIDA GRAZIANE PINTO**  
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

27

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: ELIDA GRAZIANE PINTO. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link 'Validar documento digital' e informe o código do documento: 6-RYDV-KD50-6MED-6KE0