GABINETE DO CONSELHEIRO
MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI
(11) 3292-3570 - gcmab@tce.sp.gov.br

CONSELHEIRO MARCO AURÉLIO BERTAIOLLI

PRIMEIRA CÂMARA DE 20/10/2026 **ITEM Nº 67**

INSTRUMENTOS CONTRATUAIS

67 TC- 022589.989.25-0
Representante: Raul Marcelo de Souza
Representada: Prefeitura Municipal de Sorocaba
Assunto: Representação em face da Prefeitura Municipal de Sorocaba, noticiando possíveis irregularidades relacionadas à continuidade da execução dos serviços de limpeza técnica hospitalar pela empresa Elite Facility Serviços Profissionais Ltda. após o encerramento do Contrato Emergencial nº 206/2024.
Advogado(s): Leonardo Henrique de Brito Correia (OAB/SP nº 526.865), Douglas Domingos de Moraes (OAB/SP nº 185.885), Anderson Tadeu Oliveira Machado (OAB/SP nº 221.808), Alexandre Junger de Freitas (OAB/SP nº 281.731), Celso Tarcísio Barcelli (OAB/SP nº 299.185), Erika Capella Fernandes (OAB/SP nº 330.995), Maurício Silva de Ávila (OAB/SP nº 477.319), Raul Marcelo de Souza (OAB/SP nº 342.246) e outros.
Procurador(es) de Contas: Élida Graziane Pinto.
Fiscalizada por: UR-9.
Fiscalização atual: UR-9.

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. SERVIÇOS DE LIMPEZA TÉCNICA HOSPITALAR. CONTINUIDADE DA EXECUÇÃO APÓS O TÉRMINO DE CONTRATO EMERGENCIAL. PAGAMENTOS INDENIZATÓRIOS SEM COBERTURA CONTRATUAL. CONTRATAÇÃO VERBAL. FALHA DE PLANEJAMENTO. INÍCIO TARDIO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. ESSENCIALIDADE DO SERVIÇO. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Em exame, **Representação** formulada pelo Vereador **Raul Marcelo de Souza** em face da **Prefeitura Municipal de Sorocaba**, noticiando possíveis irregularidades relacionadas à continuidade da execução dos serviços de limpeza técnica hospitalar pela empresa **Elite Facility Serviços Profissionais Ltda.** após o encerramento do **Contrato Emergencial nº 206/2024**.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI. 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: 7-23C9-7NTN-7VIL-2LX8

As alegações do **Representante**[1], os apontamentos realizados pela **Fiscalização**[2], as justificativas da **Origem**[3] e a manifestação do **Ministério Público de Contas**[4] podem ser assim sintetizados:

i) Continuidade da prestação dos serviços sem cobertura contratual

O **Representante** alegou que a empresa Elite Facility Serviços Profissionais Ltda. continuou executando os serviços de limpeza técnica hospitalar após o encerramento do Contrato Emergencial nº 206/2024 (SIAM nº 687/2024), ocorrido em junho de 2025, recebendo valores por meio de pagamentos sem cobertura contratual que já ultrapassariam R$ 2 milhões. Sustentou que a situação afronta o artigo 37 da Constituição Federal e a legislação de regência das contratações públicas.

A **Fiscalização** confirmou a ocorrência, registrando que, embora o ajuste tenha encerrado sua vigência em 18/06/2025, os serviços continuaram sendo prestados pela mesma empresa, sem formalização de novo contrato ou instauração de procedimento de contratação direta. Concluiu que a situação caracteriza contratação verbal por parte da Administração, vedada pelo artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

A **Origem** reconheceu a continuidade da execução dos serviços, argumentando que a medida foi necessária para evitar a paralisação de atividade essencial relacionada ao funcionamento das unidades municipais de saúde, tendo em vista a impossibilidade de prorrogação do contrato emergencial. Defendeu que ocorreram pagamentos mediante processos indenizatórios regularmente instruídos, acompanhados pela fiscalização e amparados na efetiva prestação dos serviços.

[1] Evento 1.4.
[2] Evento 15.10.
[3] Evento 31.1.
[4] Evento 37.1.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI. 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: 7-23C9-7NTN-7VIL-2LX8

Para o **Ministério Público de Contas**, a continuidade da prestação sem instrumento contratual configura contratação verbal expressamente vedada pela Lei nº 14.133/2021.

ii) Falha de planejamento e atraso na conclusão da licitação

O **Representante** sustentou que a Municipalidade demorou excessivamente para promover a licitação destinada à contratação regular dos serviços, iniciando o procedimento somente após o encerramento do contrato emergencial. Alegou ainda que o Pregão Eletrônico nº 189/2025 foi suspenso por mais de dois meses sem justificativa concreta, circunstância que teria contribuído para a perpetuação dos pagamentos sem cobertura contratual.

A **Fiscalização** registrou que o procedimento licitatório foi instaurado em 27/05/2025, apenas vinte e dois dias antes do término do contrato emergencial, revelando deficiência de planejamento administrativo. Destacou que, mesmo transcorridos mais de oito meses do encerramento do ajuste, a Administração ainda não havia concluído o certame necessário à regularização da contratação.

A **Prefeitura Municipal de Sorocaba** sustentou que a tramitação do Pregão Eletrônico foi impactada por revisões técnicas, atualização de planilhas orçamentárias, nova pesquisa de mercado, adequações decorrentes de orientações dos órgãos de controle e reavaliação dos anexos do edital, medidas que justificariam a suspensão temporária e atraso no procedimento licitatório.

O **MPC** entendeu que a situação enfrentada pela Administração decorreu da própria deficiência de planejamento, não podendo ser utilizada como justificativa para a manutenção da execução contratual sem cobertura jurídica válida.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI. 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: 7-23C9-7NTN-7VIL-2LX8

iii) Utilização reiterada de pagamentos indenizatórios

O **Representante** questionou a utilização de sucessivos procedimentos indenizatórios para viabilizar o pagamento da empresa contratada, entendendo que o expediente foi empregado como substituto indevido das formas legalmente previstas de contratação pública.

A **Fiscalização** observou que a Municipalidade vem promovendo pagamentos mensais mediante processos indenizatórios fundamentados em decreto municipal específico para despesas sem cobertura contratual, identificando valores empenhados superiores a R$ 2 milhões, dos quais R$ 1,5 milhões haviam sido efetivamente pagos à época da instrução.

A **Origem** argumentou que os serviços foram efetivamente prestados, fiscalizados e atestados pelas unidades de saúde, invocando os princípios da continuidade do serviço público e da vedação ao enriquecimento sem causa para justificar os pagamentos realizados. Acrescentou inexistirem indícios de sobrepreço ou prejuízo ao erário.

O **Ministério Público de Contas** destacou que a própria Municipalidade reconheceu a continuidade da execução dos serviços após o encerramento do contrato emergencial, mediante pagamentos processados por via indenizatória. Entendeu que tal circunstância evidencia a manutenção de prestação de serviços sem cobertura contratual, configurando, na prática, contratação verbal vedada pelo artigo 95 da Lei nº 14.133/2021.

Ao final, a **Fiscalização** e o **MPC** se manifestaram pela **procedência** da representação.

Este, o necessário relato.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI. 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: 7-23C9-7NTN-7VIL-2LX8

TC-022589.989.25-0

VOTO

Acompanho as conclusões da Fiscalização e da manifestação do Ministério Público de Contas.

A situação ora em exame revela falhas incompatíveis com os princípios que regem a atividade contratual da Administração Pública e impõe o acolhimento da representação.

Passo, assim, ao exame individualizado dos apontamentos.

Continuidade da prestação dos serviços sem cobertura contratual

A Fiscalização constatou que, após o encerramento do Contrato Emergencial nº 206/2024 (SIAM nº 687/2024), a empresa Elite Facility Serviços Profissionais Ltda. permaneceu executando os serviços de limpeza técnica hospitalar sem novo instrumento contratual ou procedimento de contratação direta que amparasse juridicamente a prestação. A própria Municipalidade reconheceu a continuidade da execução e dos respectivos pagamentos.

A relevância dos serviços objeto da contratação é incontroversa, tendo em vista sua vinculação ao funcionamento das unidades municipais de saúde. Todavia, a necessidade de sua manutenção não legitima o afastamento das exigências legais que disciplinam as contratações públicas.

A situação verificada nos autos não decorreu de fato imprevisível, extraordinário ou superveniente. Ao contrário, o término do contrato emergencial era evento plenamente conhecido e previsível pela Administração, que dispunha de tempo suficiente para promover a correspondente substituição contratual.

Ainda que a paralisação dos serviços devesse ser evitada, a continuidade da execução sem cobertura contratual não pode ser considerada

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI. 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: 7-23C9-7NTN-7VIL-2LX8

consequência inevitável de evento imprevisível, mas sim resultado direto de deficiência de planejamento administrativo.

Nessas circunstâncias, a manutenção da prestação dos serviços após o encerramento do ajuste, sem novo contrato ou procedimento licitatório adequado, caracteriza contratação verbal, hipótese expressamente vedada pelo artigo 95 da Lei nº 14.133/2021[5].

A jurisprudência desta Corte de Contas converge para esse mesmo entendimento. Em caso análogo, a C. Segunda Câmara reconheceu que a prestação de serviços após o encerramento da vigência contratual, sem novo instrumento jurídico que lhe dê suporte, assume contornos de contratação verbal com a Administração, situação incompatível com o regime formal das contratações públicas. Confira-se excerto do respectivo voto[6]:

> A continuidade da prestação dos serviços após o término da vigência contratual, sem a celebração de novo instrumento jurídico, configura **contrato verbal com a Administração — prática expressamente vedada** pelo art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93 —, que expõe a Administração a riscos jurídicos e financeiros. (grifo nosso)

Falha de planejamento e atraso na conclusão da licitação

A Fiscalização registrou que o procedimento licitatório destinado à contratação regular dos serviços foi iniciado apenas em 27/05/2025, aproximadamente vinte e dois dias antes do término do contrato emergencial vigente, permanecendo sem conclusão mesmo após 8 meses do término do ajuste.

---

[5] Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:
I - dispensa de licitação em razão de valor;
II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor. (...)
§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R$ 10.000,00 (dez mil reais).

[6] TC-002205.989.19-7. Segunda Câmara, sessão de 05/08/2025. Rel. E. Conselheira Substituta – Auditora Sílvia Monteiro. Transitado em julgado em 20/03/2026.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI. 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: 7-23C9-7NTN-7VIL-2LX8

As justificativas relacionadas à revisão de planilhas, atualização de pesquisas de preços, análises jurídicas e adequações técnicas não afastam a falha apontada.

O planejamento constitui princípio expresso da Lei nº 14.133/2021 e assume especial relevância nas contratações de serviços contínuos, cuja necessidade é permanente e plenamente previsível. No caso, não se está diante de demanda superveniente ou inesperada, mas de atividade essencial prestada de forma ininterrupta pela rede municipal de saúde. Considerando que a vigência do contrato emergencial se estendeu por 12 meses, havia prazo suficiente para a adoção das providências necessárias à sua regular substituição, circunstância que evidencia deficiência de planejamento administrativo.

Em situação análoga, convém resgatar o entendimento exarado em r. decisão proferida nos autos do TC-020765.989.24-9[7]:

> Nesse contexto, não procede a tentativa de atribuir a irregularidade a contingências administrativas supervenientes, como mudanças em setores internos, rotatividade de agentes ou afastamentos de servidores por motivos de saúde. Ainda que tais circunstâncias possam explicar dificuldades operacionais, não afastam o dever jurídico da Administração de adotar, em tempo oportuno, as providências necessárias à regular continuidade de **serviço essencial**. A **previsibilidade do término da vigência contratual** impunha atuação tempestiva, seja para formalização de eventual prorrogação cabível, seja para a instauração de novo procedimento destinado à continuidade da prestação. Não se pode admitir que a própria desorganização administrativa ou a ausência de providências tempestivas para a realização de nova contratação sejam convertidas em fundamento para a incidência da excepcionalidade legal. (grifo nosso)

Desta forma, cediço que a jurisprudência desta Corte de Contas é no sentido de que situações decorrentes de deficiência de planejamento

[7] TC-020765.989.24-9. Tribunal Pleno, sessão de 24/06/2026. Rel. E. Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI. 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: 7-23C9-7NTN-7VIL-2LX8

administrativo não justificam o afastamento dos procedimentos legalmente exigidos para a contratação pública, illegitimando a manutenção da prestação do serviço sem a correspondente cobertura contratual.

Utilização reiterada de pagamentos indenizatórios

Os autos demonstram que a Municipalidade passou a utilizar sucessivos procedimentos indenizatórios para remunerar os serviços executados após o encerramento da vigência contratual.

Embora os serviços tenham sido efetivamente prestados e sua remuneração encontre fundamento na vedação ao enriquecimento sem causa da Administração, o procedimento indenizatório possui natureza excepcional e não pode ser utilizado como solução ordinária para suprir a ausência de contratação válida.

No presente caso, a utilização reiterada desse mecanismo constituiu consequência direta das deficiências de planejamento anteriormente verificadas, prolongando situação que deveria possuir caráter estritamente transitório.

A adoção sucessiva de pagamentos indenizatórios, por período expressivo, reforça a irregularidade constatada e evidencia a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gestão e planejamento contratual da Administração.

Ante o exposto, voto pela **PROCEDÊNCIA** da Representação, em razão da continuidade da prestação dos serviços de limpeza técnica hospitalar sem cobertura contratual após o encerramento da vigência do Contrato Emergencial nº 206/2024 (SIAM nº 687/2024), **recomendando** à Prefeitura Municipal de Sorocaba para que aperfeiçoe seus mecanismos de planejamento contratual, promovendo a instauração tempestiva dos procedimentos necessários à continuidade dos serviços públicos.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI, 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: 7-23C9-7NTN-7VIL-2LX8

Determino, ainda, o encaminhamento de cópia da presente decisão ao **Ministério Público do Estado de São Paulo**, para ciência e adoção das providências que entender cabíveis no âmbito de suas atribuições.

Certificado o trânsito em julgado da presente decisão e cumpridas todas as providências cabíveis, **arquivem-se** os autos.

GCMAB
JIN

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: MARCO AURELIO BERTAIOLLI, 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: 7-23C9-7NTN-7VIL-2LX8