SENTENÇA

PROCESSO:	**TC-006449.989.25**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Lençóis Paulista
RESPONSÁVEIS:	Anderson Prado de Lima - Prefeito Municipal e Luiz Fernando de Campos – Secretário de Suprimentos e Licitações
CONTRATADA:	Associação Educacional da Juventude - ASSEJ
RESPONSÁVEL:	Reinaldo Juacir Teixeira - Presidente
EM EXAME:	**LICITAÇÃO: Pregão Presencial nº 200/2023 e CONTRATO nº 006/2024 de 06 de janeiro de 2024**
OBJETO:	Contratação de profissional de apoio escolar com licenciatura em pedagogia, ou outra área específica como: psicologia, terapia ocupacional, língua portuguesa — letras, matemática, história, geografia, artes (ou cursando), profissional de apoio escolar (ensino médio) e Técnicos de enfermagem, que serão contratados por empresa terceirizada, sem vínculo empregatício com o município, para suprir demandas de alunos PAEE — Público Alvo da Educação Especial
VALOR:	R$ 4.914.655,00
EXERCÍCIO:	2024
INSTRUÇÃO:	UR – 02.4 Bauru
ADVOGADOS:	Sílvio Paccola Júnior, OAB/SP nº 206.492; Rafael Augusto Barbosa de Souza, OAB/SP nº 240.177; Murilo Ramos Cagnon, OAB/SP nº 435.838

==========

PROCESSO:	**TC-011259.989.25**
CONTRATANTE:	Prefeitura Municipal de Lençóis Paulista
RESPONSÁVEIS:	Anderson Prado de Lima - Prefeito Municipal e Luiz Fernando de Campos – Secretário de Suprimentos e Licitações
CONTRATADA:	Associação Educacional da Juventude - ASSEJ
RESPONSÁVEL:	Reinaldo Juacir Teixeira - Presidente
EM EXAME:	**1º TERMO DE ADITAMENTO de 27 de junho de 2024** ao CONTRATO nº 006/2024
FINALIDADE:	Acréscimo de 7500 diárias de profissionais de apoio escola
VALOR:	R$ 670.725,00
EXERCÍCIO:	2024
INSTRUÇÃO:	UR – 02.4 Bauru

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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-NWK5-GLV0-6MQD-6POK

ADVOGADOS: Sílvio Paccola Júnior, OAB/SP nº 206.492; Rafael Augusto Barbosa de Souza, OAB/SP nº 240.177; Murilo Ramos Cagnon, OAB/SP nº 435.838

==========

PROCESSO: **TC-011261.989.25**

CONTRATANTE: Prefeitura Municipal de Lençóis Paulista

RESPONSÁVEIS: Anderson Prado de Lima - Prefeito Municipal e Patrícia de Oliveira Capelari – Responsável pelo Expediente da Secretaria de Suprimentos e Licitações

CONTRATADA: Associação Educacional da Juventude - ASSEJ

RESPONSÁVEL: Reinaldo Juacir Teixeira - Presidente

EM EXAME: **2º TERMO DE ADITAMENTO de 19 de dezembro de 2024** ao CONTRATO nº 006/2024

FINALIDADE: Acréscimo de diárias de profissionais de apoio escola

VALOR: R$ 255.714,83

EXERCÍCIO: 2024

INSTRUÇÃO: UR – 02.4 Bauru

ADVOGADOS: Sílvio Paccola Júnior, OAB/SP nº 206.492; Rafael Augusto Barbosa de Souza, OAB/SP nº 240.177; Murilo Ramos Cagnon, OAB/SP nº 435.838

==========

PROCESSO: **TC-011263.989.25**

CONTRATANTE: Prefeitura Municipal de Lençóis Paulista

RESPONSÁVEIS: André Paccola Sasso - Prefeito Municipal e Luiz Fernando de Campos – Secretário de Suprimentos e Licitações

CONTRATADA: Associação Educacional da Juventude - ASSEJ

RESPONSÁVEL: Reinaldo Juacir Teixeira - Presidente

EM EXAME: **3º TERMO DE ADITAMENTO de 16 de janeiro de 2025** ao CONTRATO nº 006/2024

FINALIDADE: - Renovar, por um período adicional de seis meses, contados entre 04/02/2025 a 03/08/2025, a contratação de profissional de apoio escolar com licenciatura em pedagogia, ou outra área específica como: psicologia, terapia ocupacional, língua portuguesa – letras, matemática, história, geografia, artes (ou cursando), profissional de apoio escolar (ensino médio) e Técnicos de enfermagem, que serão contratados por empresa terceirizada, sem vínculo empregatício com o município, para suprir demandas de alunos PAEE – Público Alvo da Educação Especial.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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-NWK5-GLV0-6MQD-6POK

VALOR: R$2.964.749,00. O valor atualizado do contrato passa a ser de R$ 8.815.843,83.

EXERCÍCIO: 2025

INSTRUÇÃO: UR – 02.4 Bauru

ADVOGADOS: Sílvio Paccola Júnior, OAB/SP nº 206.492; Rafael Augusto Barbosa de Souza, OAB/SP nº 240.177; Murilo Ramos Cagnon, OAB/SP nº 435.838

RELATÓRIO

Em exame, a licitação na modalidade Pregão Presencial nº 200/2023 e o Contrato nº 006/2024 de 06 de janeiro de 2024 firmado pela Prefeitura Municipal de Lençóis Paulista com a Associação Educacional da Juventude – ASSEJ destinado à contratação de profissional de apoio escolar com licenciatura em pedagogia, ou outra área específica como: psicologia, terapia ocupacional, língua portuguesa — letras, matemática, história, geografia, artes (ou cursando), profissional de apoio escolar (ensino médio) e Técnicos de enfermagem, que serão contratados por empresa terceirizada, sem vínculo empregatício com o município, para suprir demandas de alunos PAEE — Público Alvo da Educação Especial.

Integram a presente decisão o 1º, o 2º e o 3º Termos Aditivos.

Ao instruir a matéria, a Equipe de Auditoria deste TCESP apontou o que segue:

Licitação e Contrato (**TC-006449/989/25)**. Entendeu que os apontamentos de irregularidade a seguir (em resumo) comprometeram a licitação e o contrato:

> ***6. DECLARAÇÃO DE EXISTÊNCIA DE RECURSOS****: nota de reserva orçamentária emitida em valor irrisório, concluindo-se pela inexistência de tal documento, em desatenção ao artigo 38, "caput", da Lei Federal 8.666/93 quanto à indicação do específico montante financeiro necessário para o cumprimento do contrato*

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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-NWK5-GLV0-6MQD-6POK

. ***8. JUSTIFICATIVAS PARA A CONTRATAÇÃO:*** *a contratação não se enquadrou na definição constante do parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal nº 10.520/2002 (serviços comuns), tratando-se de contratação de mão de obra, em ofensa aos incisos II e IX do artigo 37 da Constituição Federal; insuficiência das justificativas apresentadas para sustentar e demonstrar a vantajosidade da Prefeitura em optar pela terceirização da mão-de-obra.*

16. OUTRAS EXIGÊNCIAS DIGNAS DE NOTA: *Item 7.2, letra k, do Edital: cláusula genérica, com potencial de causar insegurança aos licitantes, passível de influir nos preços ofertados, com proposta de que seja alçada ao campo das recomendações. Item 4.2. do Termo de Referência: exigências de qualificações insuficientes para a função e cláusulas genéricas que não permitem o correto acompanhamento e fiscalização do contrato.*

20. PREÇO COMPATÍVEL COM O MERCADO: *o preço ofertado equivaleu a 55,136% do orçado; o valor oferecido para remuneração do cargo de Técnico de Enfermagem é inferior ao piso Nacional da Enfermagem; a pesquisa elaborada pela Prefeitura ficou restrita à obtenção de uma cotação com empresa do ramo deixando a Administração de ampliar os meios de verificação da compatibilidade dos preços praticados pelo mercado.*

1º Termo de Aditamento **(TC-011259/989/25)**: *Justificativas insuficientes para fundamentar o aumento da contratação. Descumprimento do art. 61, §1º, da Lei 8.666/93.* Ressaltou o princípio da acessoriedade em vista dos apontamentos lançados no TC-006449/989/25.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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-NWK5-GLV0-6MQD-6POK

2º Termo de Aditamento **(TC-011261/989/25)**: *Justificativas insuficientes para fundamentar o aumento da contratação.* Ressaltou o princípio da acessoriedade em vista dos apontamentos lançados no TC-006449/989/25.

3º Termo de Aditamento **(TC-011263/989/25)**: *Justificativas insuficientes para fundamentar o aumento da contratação.* Ressaltou o princípio da acessoriedad, em vista dos apontamentos lançados no TC-006449/989/25.

Após as notificações de praxe, o Município de Lençóis Paulista apresentou suas justificativas com documentos. Em suma, alegou que a justificativa para contratação restou confirmada porque já houve ajustes anteriores desta natureza devidamente aprovados por este TCESP. Outros municípios utilizam contratações da mesma natureza, inclusive o Estado de São Paulo. A terceirização apresenta vantagem em comparação de se criar cargos efetivos.

Como se tratava de fim de ano, a dotação orçamentária ficou restrita ao período, já sabendo que a contratação efetiva ocorreria somente em 2024. Não ocorreu qualquer irregularidade na emissão da nota de empenho.

Os registros da Fiscalização referem-se a irregularidades formais no edital de licitação e não interferiram na disputa e na competitividade da licitação. Procurou o Município de se resguardar a respeito de eventuais passivos trabalhistas. A atividade de apoio pedagógico não se confunde com efetiva docência. A cláusula impugnada buscou aumentar o leque de interessadas e exigia conhecimento na área.

Quanto ao orçamento estimativo, o Município tentou obter mais de um orçamento, encaminhou pedidos para 03 (três) empresas atuantes nesse segmento, porém apenas uma delas respondeu e forneceu o orçamento solicitado. Houve ampla participação de interessadas com substancial redução do preço.

No tocante às críticas lançadas nos termos aditivos, afirmou que houve erro de digitação no primeiro aditivo. Trata-se de erro material no Termo de Referência, pois onde se deveria constar 10.000 diárias foi grafado apenas 2.500 diárias. Assim se justificou o acréscimo das diárias para ajustar à realidade dos fatos.

No mais, os acréscimos decorreram para suprir aumento de demanda na municipalidade devido à construção de novas unidades educacionais,

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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-NWK5-GLV0-6MQD-6POK

ampliação do ensino integral no Ensino Fundamental, crescimento na procura das famílias por atendimento clínicos na rede particular e expansão de programas habitacionais pela instalação de novas indústrias no município.

Indicou também famílias que buscam o Poder Judiciário para requerer exclusividade dos profissionais, bem como aumento de diagnósticos de TEA – Transtorno do Espectro Autista.

Já em relação à publicação intempestiva do primeiro termo aditivo, de fato, houve o atraso na publicação, porém é preciso destacar que tal irregularidade foi corrigida, haja vista que os outros aditivos foram publicados dentro do prazo legal.

Requereu que os temos aditivos fossem analisados sob a ótica das normas de interpretação e aplicação da gestão pública, em especial do disposto no art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB.

Os Senhores Anderson Prado de Lima e Luiz Fernando de campos manifestaram-se no sentido de que as justificativas foram devidamente prestadas pelo Município de Lençóis Paulista.

Por sua vez, a Associação Educacional da Juventude – ASSEJ acostou seus esclarecimentos defendendo a regularidade da licitação e do contrato. Afirmou que vem cumprindo fielmente a execução contratual sem que ocorreram falhas nos erviços prestados.

Encaminhados com vista ao d. Ministério Público de Contas, os processos retornaram para prosseguimento sem manifestação, nos termos do disposto no Ato nº 006/2014-PGC.

Os presentes processos foram redistribuídos por força da Resolução TCESP 12/2025.

É o relatório.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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-NWK5-GLV0-6MQD-6POK

DECISÃO

Em preliminar, ressalto que a presente decisão abarca somente a análise da licitação, do contrato e dos três primeiros termos aditivos. A execução contratual está sendo tratada nos autos do TC-00850/989/25 e lá serão apreciadas, no momento oportuno, as justificativas a respeito.

No mérito, em que pesem as justificativas apresentadas, a licitação e o decorrente contrato em exame padecem de graves vícios.

Conforme bem descrito pela diligente Equipe de Auditoria deste Tribunal, encontra-se totalmente comprometida a estimativa dos preços contratados, uma vez que a fonte para o orçamento estimativo foi lastreada apenas em pesquisas de empresas do ramo sem justificativa da escolha. Ainda assim, apenas uma respondeu.

As circunstâncias indicam desatendimento ao art. 23 da Lei Federal nº 14.133/21[1], pois deveria ter se valido de outros parâmetros mais confiáveis.

Este Tribunal de Contas vem censurando veementemente impropriedades neste sentido. Cito, por exemplo, a decisão da Eg. Primeira Câmara junto

[1] Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

§ 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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-NWK5-GLV0-6MQD-6POK

ao TC-020187/989/24, sob relatoria do e. Conselheiro Dimas Ramalho, do qual destaco o seguinte excerto do brilhante voto:

> *"Ainda, cumpre ressaltar falha relevante e que compromete significativamente a matéria. Refiro-me à constatação da Fiscalização, segundo a qual não se comprova nos autos a justificava da escolha das empresas consultadas para prospecção do orçamento estimativo, muito menos há documentação que revela solicitação formal do encaminhamento do pedido de cotação, sendo as pesquisas realizadas manualmente e diretamente junto aos estabelecimentos comerciais – via telefone ou aplicativo de mensagens –, contrariando o art. 23, §1°, inciso IV, da Lei federal n° 14.133/21 e colocando sob suspeição a aferição do referencial de mercado."* ***(g.n)***

As justificativas apresentadas a respeito não comportam acolhimento, pois deveria ter consultado outras bases. Inclusive o próprio Município de Lençóis Paulista informou nas justificativas que outros municípios e o próprio Estado de São Paulo efetuaram contratações desta natureza. Portanto, tinha de antemão outras fontes para sopesar os preços correntes no mercado.

Outra grave falha restou configurada quando a municipalidade não priorizou o concurso público para recrutamento de pessoal, conforme impõe o inciso II do art. 37 da Constituição Federal.

Ainda que se alegue não confundir o apoio pedagógico com o exercício da docência, os profissionais contratados executam importantes serviços para o sucesso do programa de governo. Suas ações devem ser consideradas atividades-fim da Administração Pública, pois ligadas diretamente ao objetivo constitucional do acesso à educação[2]. Portanto, via de regra, deve-se evitar a todo custo a terceirização, cujos cargos devem ser preenchidos mediante concurso público, reservando-se as contratações temporárias somente para situações de afastamentos legais do titular.

Também não prosperam as alegações de a que contratação por empresa particular seria mais econômica e vantajosa. A uma porque não se mostra legal

[2] Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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-NWK5-GLV0-6MQD-6POK

se afastar do comando constitucional em busca de economia. A duas porque tal prática induz paulatinamente à precarização do trabalho profissional, privando os servidores dos diretos e garantias constitucionais. A três porque, não raras vezes, diversos órgãos públicos, quando procuram terceirizar serviços, experimentam sérios contratempos, inclusive com passivos trabalhistas (salários, encargos etc.) devido a inadimplências da empresa tomadora dos serviços. Cito como exemplo a reportagem encartada no evento 31.1 de fatos ocorridos no próprio Município de Lençóis Paulista. A quatro porque o pacto não se traduziu em economia, haja vista que, no lapso de 12 meses, o valor inicial contratado em R$ 4.914.655,00 no dia 06 de janeiro de 2024 passou de para R$ 8.815.843,83, conforme terceiro termo aditivo firmado em 16 de janeiro de 2025.

No tocante aos termos aditivos, o substancial acréscimo de diárias dos profissionais não restou justificado. Não acolho as alegações de que os fatos derivaram de falha de digitação no Termo de Referência. Assim concluo porque, mesmo que isso fosse o mote principal do aditamento, configuraria erro crasso, inadmissível em se tratando de procedimento licitatório.

Quanto aos demais acréscimos, embora as justificativas levem ao raciocínio de que foram necessárias para atendimento do aumento da demanda devido a diversos motivos, não vieram aos autos os dados concretos indicando a quantidade de alunos atendidos para cada razão invocada nas justificativas.

Nego, portanto, acolhimento e reputo injustificados os acréscimos das diárias.

No mais, a jurisprudência que se consolidou nesta Eg. Corte de Contas acolhe o entendimento de que a decretação da irregularidade do ajuste principal, independente do momento em que ocorre, por sequência lógica, alcança os atos subsequentes fulminando-os de ilegalidade irreparável.

Portanto, encontram-se irregulares os termos aditivos, uma vez que alcançados pelo princípio da acessoriedade.

É que a natureza das decisões deste Tribunal é declaratória, e não constitutiva, portanto, não importa o lapso temporal entre a assinatura dos presentes

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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-NWK5-GLV0-6MQD-6POK

aditivos e a data da decisão, uma vez que ela apenas declara o vício já existente desde o nascimento da relação contratual.

Posto isso, **JULGO IRREGULARES** a licitação, o contrato e os termos aditivos em exame, bem como **ilegais** as despesas correspondentes. aplicando-se por via de consequência, o disposto nos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar Estadual nº 709/93.

Por fim, esclareço que, por se tratar de procedimento eletrônico, na conformidade da Resolução nº 1/2011, a íntegra da decisão e demais documentos poderão ser obtidos mediante regular cadastramento no Sistema de processo Eletrônico – e. TCESP, na página www.tce.sp.gov.br.

Publique-se por extrato.

1. Ao Cartório para:

a) Aguardar e certificar o trânsito em julgado;

b) Oficiar à Câmara e à Prefeitura Municipal, nos termos dos incisos XV e XXVII do artigo 2º da Lei Complementar nº 709/93.

2. Após, ao arquivo.

Gab. VAP, em 29 de abril de 2026.

Valdenir Antonio Polizeli
Conselheiro Substituto – Auditor
(assinado digitalmente)

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: VALDENIR ANTONIO POLIZELI. 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-NWK5-GLV0-6MQD-6POK