



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

<b>Processo:</b> 01779/24
<b>Subcategoria:</b> Denúncia
<b>Jurisdicionado:</b> Prefeitura Municipal de São José da Lagoa Tapada
<b>Responsável:</b> Claudio Antonio Marques de Sousa (Ex-Prefeito)
<b>Assunto:</b> Denúncia de irregularidades no Pregão nº 00003/2024. Registro de preço para eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados, de natureza contínua, de apoio administrativo, conservação predial, jardinagem, serviços elétricos, hidráulicos e serviços gerais, com fornecimento de mão de obra uniformizada, visando atender as necessidades de diversas secretarias da Prefeitura Municipal de São José da Lagoa Tapada, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos. R\$ 5.564.228,64
<b>Exercício:</b> 2024
<b>Relator:</b> Conselheiro Antonio Gomes Vieira Filho

## RECURSO DE APELAÇÃO

### 1. APRESENTAÇÃO

Em cumprimento do Despacho de fls. 1510/1511, que determina análise do recurso de apelação e elaboração de relatório, a Auditoria passa a expor o seguinte entendimento.

### 2. ANÁLISE DA AUDITORIA

Acórdão AC1-TC 01724/25 - Decisão Inicial - Sessão 25/09/2025, encartado às fls. 974/982, considerou parcialmente procedente a denúncia e reputou irregulares Pregão Eletrônico n.º 003/2024, bem como os contratos e termos aditivos decorrentes.

Irresignado, o Sr. Claudio Antonio Marques de Sousa (ex-Prefeito) manejou, tempestivamente, o presente recurso de apelação (Doc. 135658/25), conforme atesta a certidão de fls. 1506.

Breve relato. Passo a analisar.

**2.1 RESUMO DA IRREGULARIDADE:** Indícios de favorecimento, em prática de "coelho", da contratada que já atua em São José da Lagoa Tapada/PB.

**APELANTE:** Sustenta, resumidamente, que as desclassificações e desistências decorreram de atos voluntários dos licitantes, devidamente registrados na ata do sistema eletrônico (Portal de Compras Públicas), sem qualquer interferência da Administração. Aponta que o pregoeiro e o gestor não possuíam ingerência sobre o comportamento dos licitantes nem sobre a operação do sistema, o qual registra de forma automática e auditável todas as ações.

Alega que a COOPBRAS foi desclassificada com base em desconformidades graves na planilha de custos, inviáveis de saneamento por diligência; a ANCELMO BRUM e a H V E SILVA solicitaram sua própria exclusão, o que configuraria direito legítimo de desistência; e no caso da POOL RECIFE, o sistema apenas aplicou automaticamente os parâmetros informados pelas



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

empresas, inexistindo responsabilidade do pregoeiro pela renúncia ao enquadramento como ME/EPP.

Argumenta a inexistência de indícios concretos, alegando que as suspeitas da auditoria seriam baseadas em juízos subjetivos e não em provas materiais, violando o princípio da presunção de legitimidade dos atos administrativos.

**AUDITORIA:** Cumpre registrar que o apelante busca, por puro inconformismo, apenas rediscutir a matéria, sem, contudo, apresentar novos fatos ou argumentos potencialmente capazes de modificar a decisão impugnada, reiterando, em síntese, a alegada ingerência da Administração no comportamento dos licitantes durante o certame.

Acontece que, conforme consignado no voto condutor da decisão apelada, restaram evidenciados, ao longo da fase instrutória, indícios de favorecimento à GJT Serviços e Locação Ltda., a qual havia sido originalmente classificada em quinto lugar na licitação, conforme transcrição a seguir (fls. 978).

Com efeito, ao analisarem a matéria, os peritos do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB evidenciaram indícios de favorecimento da empresa contratada, GJT Serviços e Locação Ltda., classificada previamente em quinto lugar na referida licitação, porquanto, além de desistências e de relações suspeitas entre alguns licitantes, as desclassificações de determinadas empresas não foram adequadamente motivadas. Acerca deste último ponto, é necessário enfatizar o que reza o art. 59, incisos I e V, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 14.133, de 01 de abril de 2021), verbo ad verbum:

Com efeito, não se mostra razoável admitir que uma licitação de grande vulto, cujo valor estimado ultrapassa R\$ 5,5 milhões, apresente sucessivas desistências entre os primeiros colocados, sem a devida justificativa, culminando na adjudicação à empresa inicialmente posicionada em quinto lugar, circunstância que destoa do comportamento esperado em um ambiente de competição efetiva.

O raciocínio é que a aparente licitude formal dos atos dos licitantes, sustentada pelo apelante, não afasta a possibilidade de existência de indícios de conluio ou manipulação, sobretudo quando verificada a convergência de condutas atípicas que, na prática, restringiram a esperada competitividade.

Nessa esteira, o Ministério Público de Contas, em seu Parecer de fls. 952/970, com base em decisão do Supremo Tribunal Federal, destacou que o conjunto de inconsistências identificadas pela Unidade Técnica, com desclassificações atípicas e sem motivação plausível, caracteriza comprometimento da competitividade do certame, com afronta aos princípios que regem as contratações públicas.

É imprescindível registrar que o **Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 68.006-MG**, firmou entendimento no sentido de que **“indícios são provas, se vários, convergentes e concordantes”**. Portanto, diante dos vários indícios apontados pelos peritos, como diversas desclassificações atípicas ou amparadas em justificativas frágeis, bem como desistências de licitantes mais bem classificados sem motivação plausível, restou caracterizado sério comprometimento da



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

competitividade do certame, em clara afronta aos princípios da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

Em resumo, reitera-se que o conjunto de anomalias, já amplamente analisadas e detalhadamente expostas às fls. 937/938, caracterizado por injustificadas desistências sucessivas, ausência de interposição de recursos administrativos, renúncia a benefícios por ME/EPP e adjudicação à empresa classificada em quinto lugar, a qual detinha vínculo contratual prévio com o Município de São José da Lagoa Tapada/PB, configura um padrão indiciário consistente, compatível com a prática de "coelho", razão pela qual **a irregularidade é mantida**.

**2.2 RESUMO DA IRREGULARIDADE:** Não comprovação da necessidade de contratação dos postos de trabalho, adicionalmente aos que já constam no anterior Pregão Presencial nº 00025/2019, vigente até 11/11/2024 (após as eleições).

**2.3 RESUMO DA IRREGULARIDADE:** Não comprovação de que os 101 (cento e um) postos de trabalho são necessários à instalação ou ao funcionamento inadiável de serviços públicos essenciais. Portanto, entende-se presentes indícios de conduta vedada no Art. 73, inciso V, alínea "d", da Lei nº 9.504/1997 (Lei das eleições).

**APELANTE:** Alega que, conforme observado no próprio Edital do certame, os postos de serviços licitados se referem, exclusivamente, à manutenção de atividades acessórias da Administração, conhecidas como atividades-meio, não se caracterizando, portanto, como atividades finalísticas (atividades-fim).

Sustenta que a contratação visando a prestação de serviços terceirizados nos mesmos moldes que o cenário do Pregão em relevo, encontra-se devidamente amparada pela legislação vigente (Lei nº 14.133/21), bem como pelo normativo do próprio Tribunal de Contas (RN TC 04/2024), regulamentando a possibilidade de terceirização visando a contratação de serviços para atender atividades materiais acessórias (como é o presente caso), instrumentais, e até mesmo complementares aos assuntos de competência da Urbe.

Aponta que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) demonstra claramente que este Pregão Eletrônico nº 003/2024 foi realizado para atender as necessidades das Secretarias demandantes e elencadas ao item 4 do ETP (Doc. 02), sendo imprescindível a contratação de empresa especializada em terceirização de mão de obra para execução de atividades de caráter meio, tendo em vista que a interrupção desses serviços poderia comprometer o funcionamento regular das secretarias demandantes.

Acrescenta que a contratação visava atender a demanda da Prefeitura Municipal de São José da Lagoa Tapada e suas secretarias (item 4 do ETP), de forma a garantir e proporcionar principalmente a manutenção, conservação, segurança e limpeza de edifícios e espaços públicos, visando ainda, manter a conservação da unidade e da saúde dos servidores e munícipes que se utilizam desses espaços, e o habitual e cotidiano deslocamento destas pessoas, atendendo, inclusive, demanda de apoio administrativo da gestão, não havendo dúvidas sobre o notório interesse público que se faz presente e que justifica a demanda que merece ser atendida.

Sustenta que documentos declaratórios nos autos reforçam a necessidade da contratação. Foi encaminhado nos autos documento declaratório devidamente assinado pela Secretária Municipal



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

de Saúde à época (fls. 551/552), justificando a necessidade de aumento dos postos de trabalho a serem terceirizados, tais como os serviços de Porteiro, Auxiliar de Serviços Gerais e Motorista, para atender as necessidades dos serviços voltados à saúde no Município. Além do mais, também foi anexado nos autos documento assinado pela gestora de outra pasta de suma importância para o Município de São José de Lagoa Tapada, tratando-se da Secretaria Municipal de Educação (fls. 553/554), por meio da qual resta evidente a necessidade por novos postos de serviços, de modo a desempenhar as funções de Porteiro, Auxiliar de Serviços Gerais e também de Motorista (voltado à condução de transporte escolar).

Aduz que, como bem informado no ETP (Doc. 02), os serviços prestados são auxiliares, com impossibilidade de aproveitamento de servidores do quadro de pessoal das Secretarias Municipais solicitantes, reforçando, portanto, a necessidade de efetuar a contratação dos postos de serviços pretendidos.

Esclarecer que os postos de trabalho licitados não correspondem a nenhuma função/cargo que exija o exercício de servidores efetivos do quadro de pessoal da Prefeitura, pelo simples motivo de que não existem, no quadro de pessoal da Prefeitura Municipal de São José da Lagoa Tapada, cargos efetivos compatíveis com as funções elencadas nos postos de trabalho em questão, inexistindo, portanto, qualquer suposto cenário de burla ao concurso público, como alegado de maneira infundada pelo denunciante nos autos.

Salienta que das funções compatíveis com os postos de serviços licitados, especificamente quanto aos cargos de Auxiliar de Serviços Gerais, Motorista e Operador de Máquinas Pesadas, estes se referem a cargos extintos do quadro de pessoal da Prefeitura de São José da Lagoa Tapada, conforme a Lei Municipal nº 611/2019 (Doc. 04).

Com relação aos demais postos de trabalho licitados, reiteramos ao douto Relator e ao Parquet de Contas, que tais funções se referem a cargos que não possuem previsão em legislação municipal, ou seja, inexistem no quadro de pessoal da Prefeitura cargos efetivos compatíveis com as funções similares a esses postos, quais sejam: Agente de limpeza, Eletricista, Jardineiro e Porteiro.

Afirma que não houve, absolutamente, qualquer violação à exigência de concurso público, pelos motivos novamente trazidos à tona, de que os postos de trabalho previstos no Edital do certame, em verdade, referem-se a funções em que não se exige o trabalho de servidores públicos efetivos.

Aponta que há sim previsão legal na própria legislatura municipal, possibilitando a terceirização de serviços atinentes as funções/cargos que estejam em extinção, correspondendo a Lei Municipal nº 614/2019 (Doc. 05), que trata sobre a possibilidade de contratações de serviços terceirizados relacionados às atividades acessórias e instrumentais no âmbito da Prefeitura Municipal de São José da Lagoa Tapada, razão pela qual nota-se a inteira legitimidade na terceirização dos postos de serviços ora licitados pelo procedimento denunciado nestes autos.

**AUDITORIA:** O apelante novamente sustenta, em síntese, que os 101 postos de trabalho decorreriam de atividades acessórias indispensáveis à manutenção das atividades das secretarias municipais, apoiando-se no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e em declarações das secretarias demandantes.



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

Acontece que, conforme consignado pelo Ministério Público de Contas, às fls. 961, não foi apresentada qualquer justificativa, lastreada em estudo técnico consistente, que demonstrasse o alegado aumento de demanda apto a justificar a contratação de 101 postos de trabalho, situação agravada pelo fato de já existir contrato vigente exatamente com a mesma empresa que, ao final, frise-se, tornou a ser contratada pelo Município.

A análise dos autos evidenciou que o responsável não demonstrou a real necessidade da contratação dos 101 postos de trabalho, sobretudo diante da existência de contrato anterior ainda vigente, oriundo do Pregão Presencial nº 00025/2019, com encerramento previsto para 11/11/2024.

A defesa do ex-gestor limitou-se a apresentar declarações genéricas das secretarias municipais, que **não foram corroboradas por documentos idôneos que atestassem efetivo aumento da demanda capaz de justificar o incremento no quantitativo de pessoal terceirizado.**

Pelo contrário, os elementos constantes dos autos revelam evidente descompasso entre o acréscimo de postos e a variação efetiva nas atividades do município. Como exemplo, verifica-se que, embora a frota de veículos da Prefeitura tenha sido aumentada em apenas 7,7%, o número de motoristas foi majorado em 46%, sem que houvesse qualquer justificativa plausível para esse descompasso. Situação análoga foi constatada em relação aos cargos de porteiros e auxiliares de serviços gerais.

Diante disso, **restou claro que a ampliação dos postos de trabalho ocorreu sem qualquer planejamento consistente, tampouco lastro em estudos técnicos ou na evolução das demandas do ente municipal**, em afronta aos princípios da razoabilidade, da eficiência e do interesse público, bem como às disposições do artigo 11 da Lei nº 14.133/2021. (Destaquei)

O Acórdão AC1-TC 01724/25 é igualmente claro ao registrar, às fls. 978, a "carência de fundamento técnico relativamente às necessidades das contratações e das efetivas ocupações dos postos de trabalho licitados, inclusive quanto às demandas dos 101 (cento e um) postos para a instalação e funcionamento dos serviços públicos inadiáveis e essenciais", evidenciando que o ex-gestor não logrou comprovar a pertinência do quantitativo contratado.

Outrossim, também restou demonstrado, concorde relatório dos especialistas do TCE/PB, fls. 937/949, não obstante as declarações das Secretarias de Saúde e Educação apresentadas na defesa do Sr. Claudio Antônio Marques de Sousa, a carência de fundamento técnico relativamente às necessidades das contratações e das efetivas ocupações dos postos de trabalho licitados, inclusive quanto às demandas dos 101 (cento e um) postos para a instalação e funcionamento dos serviços públicos inadiáveis e essenciais. Ademais, segundo os inspetores da Corte, a opção pelo modelo de terceirização, em detrimento das contratações efetivas, impactava a saúde atuarial do Instituto Próprio de Previdência da Comuna.

Tanto é que restou confirmada em diligência "in loco" a desnecessidade de contratação adicional ao contrato anterior (fls. 939), o que evidencia o descompasso entre a expansão dos postos e a variação real das necessidades do Município, a exemplo do número de motoristas elevado em 46%, enquanto a frota aumentou apenas 7,7%.



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

Ampliação arbitrária do quantitativo de terceirizados, licitada às vésperas do período vedado pela Lei nº 9.504/1997 e direcionada a atividades meramente operacionais ou de apoio, sem qualquer vínculo com a manutenção inadiável de serviços públicos essenciais, que caracteriza indícios de conduta vedada pelo art. 73, V, "d", da referida legislação eleitoral. **Irregularidade, portanto, mantida.**

**2.4 RESUMO DA IRREGULARIDADE:** Os painéis do Observatório SAGRES apresentam uma tendência de queda dos índices de sustentabilidade do Instituto Próprio de Previdência Social de São José da Lagoa Tapada/PB, que não recomenda o aprofundamento da opção pelo modelo de terceirização.

**APELANTE:** Alega, em síntese, que a discussão previdenciária teria caráter meramente recomendatório, não sendo apta a macular a regularidade do procedimento licitatório. Sustenta que a terceirização é atividade autorizada pela Lei nº 14.133/2021, especialmente pelo art. 48 e que o TCE-PB regulamentou a matéria por meio da RN TC 04/2024 e RN TC 05/2024. Aponta que o Ministério Público de Contas opinou pela possibilidade de terceirização de atividades-meio (Proc. 00514/20).

**AUDITORIA:** Inicialmente, cumpre registrar que não houve qualquer manifestação sobre este ponto específico durante a fase instrutória, apesar das diversas oportunizadas concedidas à defesa, presumindo-se verdadeiros os fatos reputados (art. 344 do CPC), conforme destacado pelo Ministério Público de Contas às fls. 963.

Somente em sede recursal o ex-gestor apresentou alegações, sustentando que o questionamento ensejaria apenas recomendação para a Administração e que a contratação estaria amparada pelo art. 48 da Lei nº 14.133/2021 e pela RN TC 04/2024 deste TCE-PB.

Ocorre que os referidos normativos não constituem autorização irrestrita para a ampliação de terceirizações, nem afastam o dever de motivação, de análise de riscos e de avaliação de impactos, especialmente no que se refere às repercussões previdenciárias, o que não ocorreu no caso concreto.

Conforme exposto às fls. 611/613, os gráficos do Observatório SAGRES evidenciam que a continuidade do modelo de terceirização compromete a sustentabilidade do RPPS de São José da Lagoa Tapada/PB, ao redirecionar contribuições para o RGPS, agravando o desequilíbrio atuarial e reduzindo a capacidade futura do regime próprio de garantir o pagamento de benefícios e aposentadorias dos servidores efetivos. **Irregularidade, portanto, mantida.**

**2.5 RESUMO DA IRREGULARIDADE:** Ausência do Plano de Contratações Anual – PCA pela municipalidade, principal instrumento de planejamento da Lei nº 14.133/2021, e que contribui para a governança requerida no art. 11, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

**APELANTE:** Afirma que essa questão já havia sido apreciada no relatório de análise às fls. 348/368, sendo mantida a "irregularidade", mas no entanto, conforme o próprio trecho colacionado (fls. 1025), resta evidente que a análise realizada no decorrer do relatório técnico (fls. 358), conclui tão somente pela sugestão de "recomendações a esse respeito", não sendo retratada, portanto, como irregularidade. Assim, sustenta foi verificada uma certa incongruência acerca das análises contidas



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

nos autos sobre o aspecto em discussão, não sendo identificadas as razões que motivaram a imputação de tal questionamento como irregularidade propriamente dita.

Alega que, em que pese a suposta falha em comento, não possuir qualquer relação direta com a matéria analisada neste processo de Denúncia em específico (relativo ao Pregão Eletrônico nº 003/2024), apresenta o Plano de Contratações Anual ora requisitado (Doc. 08), comprovando assim, a efetiva elaboração do instrumento previsto na NLCC (Lei nº 14.133/21).

**AUDITORIA:** Registre-se que o ex-gestor também permaneceu silente quanto à ausência do Plano de Contratações Anual (PCA) durante a fase de instrução, conforme assinalou o Ministério Público de Contas às fls. 963. Somente em sede recursal, o apelante passou a sustentar, em resumo, que o relatório técnico (fls. 358) teria sugerido apenas a expedição de recomendações, e não a configuração de irregularidade, juntando, ainda, o PCA de 2024 com a pretensão de sanar a falha.

Pois bem. Cumpre esclarecer que a sugestão de recomendação da Unidade Técnica não descaracteriza o reconhecimento da irregularidade em debate, expressamente consignado nos relatórios da Auditoria (fls. 794 e 942), no Parecer Ministerial (fls. 963/964) e na decisão ora recorrida (fls. 978/979).

Ademais, o documento apresentado apenas em grau recursal não supre a falha apurada, pois o PCA de 2024, acostado às fls. 1134, sequer contempla a presente terceirização de mão de obra. Trata-se de uma listagem ampla, desprovida de elementos mínimos esperados em um planejamento anual de contratações, como a data prevista, quantitativos e valores estimados.

Incompletude que evidencia sua incapacidade de cumprir a função essencial do PCA de orientar o planejamento, assegurar alinhamento às necessidades reais da Administração e conferir racionalidade e transparência às contratações públicas, conforme consignado no Parecer Ministerial às fls. 963/964.

Some-se a isso o fato de que o referido documento não foi disponibilizado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), conforme apontado às fls. 107, em descumprimento do art. 12, §1º e do art. 174, §2º, inc. I da Lei nº 14.133/2021. **Irregularidade, portanto, mantida.**

**2.6 RESUMO DA IRREGULARIDADE:** Ausência da efetiva ocupação da totalidade dos postos de trabalho contratados, pois não há substituição dos profissionais afastados por motivos legais, de saúde ou férias pela GJT SERVIÇOS & LOCAÇÃO, não obstante os custos com reposição serem mensalmente pagos pela Prefeitura, conforme previsto no módulo 4 da Planilha de Custos e Formação de Preços.

**APELANTE:** Reitera manifestação anterior da empresa, às fls. 828/930, no sentido de que os postos de trabalho contratados estavam sendo atendidos, conforme as condições contratuais, além de que o ajuste operacional foi efetuado de forma a garantir a continuidade dos serviços, tratando-se de uma prática comum e aceita dentro das diretrizes da Lei nº 14.133/2021, o que não impactou em qualquer prejuízo à execução contratual.

No tocante a questão do controle de ponto, sendo realizado por meio de forma manual, alega que foi esclarecido naquela manifestação (fls. 828/930), que o controle de jornada dos funcionários estava sendo realizado de acordo com as normas trabalhistas e disposições contratuais,



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

complementando que a forma manual adotada não compromete, por si só, a regularidade do controle de ponto, sendo fiscalizada periodicamente pela gestão do contrato responsável.

**AUDITORIA:** O apelante limita-se a reiterar a defesa anteriormente apresentada pela empresa contratada, sem, contudo, trazer novos fatos ou argumentos potencialmente capazes de modificar a decisão recorrida.

Cumprе ressaltar que restou demonstrado que a contratada não realizava a reposição dos profissionais ausentes, embora a Administração arcasse mensalmente com os custos correspondentes previstos na Planilha de Custos. Em substituição à reposição formal, a empresa utilizava remanejamentos internos e, inclusive, dupla jornada de empregados, evidenciando descumprimento contratual e potencial enriquecimento ilícito, conforme destacou o Ministério Público de Contas às fls. 964.

Esta prática configura um descumprimento contratual flagrante e um enriquecimento ilícito da contratada, que recebe por um serviço de reposição que não é efetivamente prestado, gerando prejuízo ao erário. A Planilha de Custos e Formação de Preços, que integra o contrato, detalha os custos de reposição do profissional ausente (Submódulo 4.1), valores estes que deveriam garantir a presença contínua do número de postos contratados. A ausência de controle efetivo da frequência e da ocupação dos postos pela Prefeitura demonstra falha grave no dever de fiscalização contratual.

Situação agravada pelas falhas de preenchimento verificadas nos livros de ponto (fls. 638/639), que demonstram a ineficácia do controle de frequência adotado e a consequente impossibilidade de comprovação da efetiva ocupação dos postos contratados, razão pela qual **a irregularidade é mantida.**

**2.7 RESUMO DA IRREGULARIDADE:** Falhas na pesquisa prévia de mercado que apontam para indícios de sobrepreço, pois foram considerados preços discrepantes e significativamente acima do que vinha sendo pago no contrato anterior, como no caso do posto de electricista, que passou de R\$ 2.557,00 para R\$ 5.233,01.

**APELANTE:** Alega, em síntese, que a Auditoria se limitou a comparar o contrato anterior da GJT Serviços e Locação Ltda, desconsiderando o mercado nacional atualizado em 2024 e os custos trabalhistas reajustados pela convenção coletiva vigente.

Sustenta que a pesquisa de preços realizada pela Prefeitura observou integralmente o disposto no art. 23 da Lei nº 14.133/2021 e na Instrução Normativa SEGES/ME nº 65/2021, destacando a diversificação das fontes consultadas (fls. 1136/1178); a atualização temporal e representatividade do mercado; a correlação técnica entre os cargos pesquisados e os postos contratados; e a observância das convenções coletivas.

Aduz ainda que os documentos anexos demonstram que os valores utilizados para composição do orçamento foram médias ponderadas de preços praticados por órgãos públicos sob o mesmo regime jurídico (Lei 14.133/2021), o que atende plenamente ao princípio da vantajosidade e da economicidade.



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

Em relação ao posto de electricista, apresenta quadro evolutivo desde 2019, argumento que os sucessivos termos aditivos alteraram o seu equilíbrio financeiro original. Defende que o valor obtido em sua demonstração matemática coincide com o orçado no contrato em exame, o que afastaria o sobrepreço e comprovaria a regularidade da evolução contratual.

Por fim, apresenta quadro descritivo para validar os preços dos demais postos contratados (fls. 1136/1178) e exemplifica com valores do PNCP referentes a 2024-2025 (fls. 1179/1488).

**AUDITORIA:** A argumentação recursal não merece prosperar, pois parte de premissas equivocadas tanto na recomposição histórica de custos quanto na seleção de paradigmas de mercado.

Inicialmente, destaca-se que o apelante utilizou, erroneamente, o valor **final** da contratação anterior (após múltiplos aditivos) como se fosse o valor **inicial** do Contrato nº 130/2019. Ademais, aplicou metodologias de reajuste incompatíveis com a planilha de custos de mão de obra (acumulação indevida de índices), conforme demonstrado abaixo:

<b>Ano/Instrumento</b>	<b>Motivação</b>	<b>Reajuste ou Acréscimo (%)</b>	<b>Valor acumulado estimado do posto de electricista (R\$)</b>	<b>Fonte (Proc. 22051/19)</b>
2019 (Contrato e Proposta Original)	Valor inicial contratado – Contrato nº 130/2019	-	R\$ 1.832,51	Fl. 70
2020 (1º Aditivo)	Aumento do Salário Mínimo	4,11%	R\$ 1.907,79	Fl. 176
2021 (3º Aditivo)	Aumento do Salário Mínimo	5,87%	R\$ 2.019,80	Fl. 229
2022 (5º Aditivo)	Aumento do Salário Mínimo	10,18%	2.225,45	Fl. 275
6º Aditivo*	Acréscimo do Objeto (Confirma o valor da Auditoria)	-	-	Fl. 295
2023 (9º Aditivo)	Aumento do Salário Mínimo	7,42%	2.390,71	Fl. 340
2024 (10º Aditivo)	Aumento do Salário Mínimo	6,97%	2.557,34	Fl. 360

**\*Obs:** O 6º Termo Aditivo não concedeu reajuste de preço unitário de 16,67% ao posto de electricista, como alega o apelante, mas sim um acréscimo no valor global do contrato devido à inclusão de novos postos (Auxiliar de Serviços Gerais, Motorista e Porteiro).

A análise do quadro apresentado pelo apelante releva erros metodológicos:

- A linha "2023-2024 (reapactuações anuais – CCT 2023/2024) aplica um reajuste de 14,5% sem memória de cálculo, ignorando que o 9º Aditivo (7,42%) já havia recomposto as perdas inflacionárias da categoria naquele período; e
- O apelante aplica, adicionalmente, uma correção de 31,7% (IPCA acumulado) sobre postos de serviços que já sofrem reapactuações anuais baseadas em CCT/Salário Mínimo.



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

Portanto, ratifica-se o valor de R\$ 2.557,00 por posto de serviço, decorrente do Contrato nº 130/2019, **devidamente atualizados pelo 10º termo aditivo.**

Quanto às referências obtidas no PNCP, verifica-se que foram utilizados como referência 03 (três) contratações, todas de cidades situadas em outros Estados: São José do Rio Preto-SP; Brasília-DF e Ferraz de Vasconcelos-SP. Entende-se que a utilização desses valores sem a devida parametrização viola o art. 23 da Lei nº 14.133/21, que preceitua a necessidade de observar as peculiaridades do local de execução do objeto. Em serviços de mão de obra, o "local" dita a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), base de todo o custo da contratação.

Em contratos de Dedicção Exclusiva de Mão de Obra, a CCT local fixa o piso salarial por atividade específica, variando substancialmente entre os Estados brasileiros. Ademais, o valor de Auxílio-Alimentação em grandes capitais costuma a ser muito superior ao utilizado no interior da Paraíba. À título de exemplo, colaciona-se abaixo os valores pagos à título de "Submódulo 2.3 - Benefícios Mensais e Diários", com destaque para o Auxílio-Alimentação, no Contrato nº 005/2025, da Diretoria do Foro da 11ª Circunscrição Judiciária Militar<sup>1</sup>, situada em Brasília/DF, citada pelo apelante e no Contrato nº 98/2024, objeto da denúncia:

Submódulo 2.3 - Benefícios Mensais e Diários							Valor (R\$)
2.3 Benefícios Mensais e Diários							Valor (R\$)
A	Transporte	SIM/NÃO	Valor	Passagens	Dias	Desconto	R\$ 76,54
		S	R\$ 5,50	2	21	R\$ 154,46	
B	Auxílio-Refeição/Alimentação	SIM/NÃO	Valor	Dias	Desconto		R\$ 930,30
		S	R\$ 44,30	21			
C	Assistência Médica e Familiar						R\$ 200,00
D	Assistência Odontológica						R\$ 13,64
E	Seguro de Vida em Grupo						R\$ 3,61
<b>TOTAL</b>							<b>R\$ 1.224,09</b>

**Fonte:** Doc. 152549/25 - Achado de Auditoria. PCFP - Contrato nº 005-2025, da Diretoria do Foro da 11ª CJM - Aba "Outros Arquivos".

Submódulo 2.3 - Benefícios Mensais e Diários							Valor (R\$)
2.3 Benefícios Mensais e Diários							Valor (R\$)
A	Transporte	SIM/NÃO	Valor	Passagens	Dias	Desconto	R\$ -
		N	R\$ 3,30	2	26	R\$ 121,35	
B	Auxílio-Refeição/Alimentação	SIM/NÃO	Valor	Mês	Desconto		R\$ -
		N	R\$ 210,23	1		R\$ 42,05	
C	Seguro de vida, invalidez e funeral						R\$ 2,00
D	Benefício Social Familiar + PQM		Valores =	R\$ 13,08	R\$ 4,82		R\$ 17,90
E	Auxílio Saúde						R\$ 116,69
<b>TOTAL</b>							<b>R\$ 136,59</b>

**Fonte:** (Doc. 136477/24 - Achados de Auditoria) 2. PCFP – Aba "Outros Arquivos"

<sup>1</sup> <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra/item/1?compra=06003005900032025>



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

Fica evidente que a utilização de paradigmas de outras unidades federativas, sem a devida parametrização (equalização de custos de CCT), contaminou o valor estimado, elevando-o artificialmente.

Nesse sentido, passa-se a analisar os contratos da Paraíba trazidos pelo apelante, que também não socorrem sua tese:

- a) O valor contratado pela Câmara de Sousa/PB, em decorrência do Pregão Presencial nº 16/2023, para o serviço de eletricista (R\$ 4.667,21) ainda é inferior ao do contrato em tela (R\$ 5.233,01). Ademais, aquele contrato prevê benefícios muito superiores (R\$ 467,69 à título de "Submódulo 2.3 - Benefícios Mensais e Diários", incluindo R\$ 400,00 de cesta básica), enquanto o contrato auditado prevê apenas R\$ 136,59 para a mesma rubrica (conforme recorte acima), evidenciando indício de sobrepreço; e

<i>Submódulo 2.3 - Benefícios Mensais e Diários.</i>		
<b>2.3</b>	<b>Benefícios Mensais e Diários</b>	<b>Valor (R\$)</b>
A	Transporte	-
B	Cesta Básica	400,00
C	Benefício Odontológico	20,00
D	Auxílio Funeral	5,00
E	Seguro de Vida	2,69
F	Outros (Programa de Assistência e Cuidado Pessoal)	40,00
<b>TOTAL</b>		<b>467,69</b>

**Fonte:** Doc. 101727/23 (fls. 181)

- b) O Pregão Eletrônico nº 126/2022, da Prefeitura de Santa Rita/PB, foi julgado **IRREGULAR**, por esta Corte de Contas, nos termos do ACÓRDÃO AC1-TC 01880/24 (fls. 1186/1191 do Proc. 03678/23), não sendo os valores dele constantes adequados para demonstrar a compatibilidade de preços.

Diante de todo o exposto, mantém-se o entendimento de que a pesquisa de mercado foi deficiente, elaborada sem critérios técnicos adequados e sem a devida análise crítica das cotações obtidas. Ademais, a utilização de índices incorretos, praças incompatíveis (DF/SP) e paradigmas irregulares resulta em um valor contratado sem lastro na realidade econômica local. **Irregularidade, portanto, mantida.**

**2.8 RESUMO DA IRREGULARIDADE:** Indícios de fraude no atestado de capacidade técnica apresentado no Pregão nº 00003/2024, emitido pela empresa ECO SERVIÇOS AMBIENTAIS RECICLAGEM E COMPOSTAGEM, pois foi assinado pelo Sr. Miqueias Platinni Alves Guedes, que juntamente com seu pai, Sr. Francisco Guedes Júnior, seriam os reais proprietários da GJT SERVIÇOS & LOCAÇÃO.

Além disso, o único atestado apresentado no certame anterior, Pregão Presencial nº 00025/2019 (Proc. 22051/19), emitido pela MJM COMERCIO ATACADISTA E VAREJISTA DE PEDRAS E BRITAS LTDA, CNPJ 14.024.688/0001-54, é assinado pela Sra. Marizete Alves de Aquino que, de acordo com pesquisa no Ajusta, seria a mãe do Sr. Miqueias Platinni Alves Guedes, também sócio e representante legal da MJM.



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

**APELANTE:** Alega que a em nenhum momento da existência da pessoa jurídica, os senhores Miqueias Platinni Alves Guedes e Francisco Guedes Júnior fizeram parte da composição societária da empresa GJT SERVIÇOS & LOCAÇÃO EIRELI, que é de inteira titularidade do sócio Hipólito Pupo Galdino desde 26 de fevereiro de 2020, conforme a documentação constante às fls. 389/431 dos autos, compreendendo o contrato social e aditivos da pessoa jurídica em questão.

Aponta que o procedimento licitatório foi realizado na modalidade Pregão Eletrônico, conduzido integralmente em plataforma digital (Portal de Compras Públicas), na qual todas as etapas ocorrem de forma documental e eletrônica, sem contato pessoal, entrevista ou qualquer tipo de interação verbal entre o pregoeiro e os representantes das empresas participantes.

Afirma que nos documentos não há qualquer registro do Sr. Miquéias Platinni Alves Guedes na empresa GJT Serviços & Locação LTDA (CNPJ 17.754.216/0001-45), que tem como proprietário o senhor de Hipólito Pupo Galdino, conforme consta nos documentos de constituição da empresa. Logo, conforme os esclarecimentos fornecidos pelo setor de licitação responsável à época, reforça que não restou qualquer evidência documental, nos registros públicos acessados no momento da habilitação, e que caracterizasse participação societária cruzada ou vinculação societária direta entre as referidas pessoas jurídicas.

Sustenta que nos documentos para habilitação, o pregoeiro tem acesso a documentos como CNPJ, QSA e contratos sociais (exatamente estes que foram verificados durante o procedimento), os quais não revelam nenhuma relação societária entre eles.

Aduz que a empresa apresentou atestado de capacidade técnica emitido pela própria Prefeitura Municipal de São José da Lagoa Tapada/PB, documento público e idôneo (Doc. 11), que confirma a execução, desde novembro de 2019 até janeiro de 2024, de serviços de terceirização de mão de obra com mais de 70 postos de trabalho — incluindo porteiros, motoristas, agentes de limpeza, jardineiros, entre outros, além da regularidade cadastral verificada nos sistemas públicos, a própria Administração contratante de origem atestou a idoneidade e a boa execução contratual da empresa ao longo de mais de quatro anos de prestação de serviços contínuos.

Esclarece que a equipe de licitação procedeu à verificação dos antecedentes da empresa por meio de consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU), bem como às certidões negativas exigidas em edital. As consultas demonstraram ausência de qualquer restrição que inviabilizasse a participação da empresa no certame, encontrando-se sua situação plenamente regular perante os órgãos de controle (Doc. 12).

Informa que à época da habilitação da empresa GJT Serviços & Locações LTDA não constava qualquer registro de inidoneidade ou impedimento em nome da referida licitante nos cadastros oficiais de controle da Administração Pública.

**AUDITORIA:** O ex-gestor reitera a alegação de inexistência de vínculo societário formal entre os Srs. Francisco Guedes Júnior (pai) e Miqueias Platinni Alves Guedes (filho) e a GJT SERVIÇOS & LOCAÇÃO, mas, não enfrenta o fato de que, em diligência in loco, o próprio preposto da contratada declarou que ambos seriam os "reais proprietários" da empresa, além de informar que o Sr. Hipólito Pupo Galdino, embora conste no contrato social como representante legal, já não trabalhava na empresa há algum tempo (fls. 784).



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

Assim, permanece incontroverso que o atestado de 2024, assinado pelo Sr. Miqueias, e o atestado de 2019, assinado por sua mãe, Sra. Marizete Alves de Aquino, constituem documentos emitidos por pessoas com vínculo direto, familiar ou de gestão de fato com a própria GJT, comprometendo de modo substancial sua imparcialidade e validade.

Nesse sentido, as alegações sobre a ausência de registro de inidoneidade ou impedimento em consultas realizadas não afastam os fortes indícios de gestão de fato, parcialidade e possível estrutura societária de fachada. **Irregularidade, portanto, mantida.**

**2.9 RESUMO DA IRREGULARIDADE:** Indícios de falhas nos demonstrativos contábeis apresentados pela GJT SERVIÇOS & LOCAÇÃO no certame, pois foram identificadas elevadas quantias monetárias em espécie nos Balanços Patrimoniais de 2021 e 2022, situação considerada atípica na contabilidade, bem como a divergência entre o saldo final da Demonstração do Fluxo de Caixa de 2021 e o saldo inicial da DFC de 2022, que deveriam ser iguais.

**APELANTE:** Sustenta, com base em manifestação pretérita (fls. 828/930), que as demonstrações contábeis da empresa seguem as normas da Lei de Contabilidade e são auditadas regularmente e que argumentar que há irregularidade sem a constatação de um laudo pericial específico, estaria incorrendo em uma acusação claramente precipitada e sem embasamento na realidade dos fatos.

Alega que, conforme informado pela contratada (fls. 828/831), as somas em dinheiro contabilizadas foram oriundas de serviços lícitos prestados pela empresa, não se configurando, portanto, em qualquer cenário de inconformidade. Por fim, sobre a diferença em relação ao fluxo de caixa, esclareceu-se naquela ocasião que tal ocorrido não passou de um mero erro no sistema, quando da importação das informações de em exercício para o outro. Sendo assim, afirma que tal situação não influenciou em nenhum momento nas comprovações para fins de qualificação econômica no âmbito do procedimento licitatório em questão.

**AUDITORIA:** O ex-gestor se limita a reiterar os mesmos argumentos e documentos já apresentados na fase de instrução, sem, contudo, juntar qualquer elemento novo capaz de demonstrar a regularidade dos elevados valores contabilizados em caixa ou de sanar a divergência identificada entre os saldos da Demonstração do Fluxo de Caixa. Não há, portanto, comprovação mínima que afaste as inconsistências objetivamente constatadas pela Unidade Técnica.

Reitere-se que o mero inconformismo do apelante não tem o condão de modificar a decisão fundamentada no conjunto probatório constante às fls. 785/786, o qual evidencia possíveis distorções nas demonstrações contábeis apresentadas pela GJT SERVIÇOS & LOCAÇÃO, que comprometem a confiabilidade das informações financeiras e a aferição da real capacidade econômico-financeira da empresa para executar o contrato.

Indícios que, independentemente de decorrerem de erro ou fraude, denotam a necessidade de apuração mais aprofundada pelos órgãos competentes, notadamente a Receita Federal e o Ministério Público Estadual. **Irregularidade, portanto, mantida.**

**2.10 RESUMO DA IRREGULARIDADE:** Ausência de quantitativo suficiente de profissionais no quadro de pessoal da GJT SERVIÇOS & LOCAÇÃO para atender a quantidade contratada pela Prefeitura de São José da Lagoa Tapada/PB, pois dos 88 empregados, 39 não possuem registro



**DIRETORIA DE AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO - DIAFI**  
**DEPARTAMENTO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - DEACOP**  
**DIVISÃO DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS I - DIACOP I**

formal de trabalho. Consequentemente, entende-se que não há recolhimentos previdenciários, trabalhistas e outros encargos para esses funcionários sem carteira assinada. Além disso, verificou-se que os 44 empregados com carteira assinada não recebem os valores previstos no Submódulo 2.3 – Benefícios Mensais e Diários da Planilha de Custos e Formação de Preços.

Situações que acarretam no pagamento mensal de R\$ 61.066,00 pela Prefeitura, mas que não é repassado aos terceirizados e à administração fazendária/previdenciária, conforme detalhado no item 2.2.4.1 deste relatório, e que podem atrair a responsabilidade subsidiária da Administração, nos termos da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho, devido à falta de fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações contratuais e legais por parte da GJT SERVIÇOS & LOCAÇÃO.

**APELANTE:** Remete aos argumentos já trazidos pela defesa às fls. 828/930, alegando que a empresa possui pessoal qualificado e em número suficiente para atender às exigências contratuais, e que possivelmente a análise contida aos relatórios técnicos estaria baseada em dados defasados.

Quanto ao quadro de pessoal da contratada, sustenta que no caso dos empregados que residem fora do Estado da Paraíba, esses dizem respeito a contratos que a empresa possui junto à Universidade do Semi-Árido (UFERSA), e que no cenário de tais contratos, os colaboradores trabalham nas cidades de Angicos e Pau dos Ferros, ambas no Estado do Rio Grande do Norte (RN).

Sobre a suposta ausência de recolhimentos previdenciários, trabalhistas e outros encargos, alega que a contratada encontrava-se cumprindo integralmente com as obrigações previdenciárias e trabalhistas, conforme as informações trazidas pela defesa nos autos (fls. 830).

Com relação a suposta ausência no e-Social, destaca que a contratada seguiu rigorosamente as obrigações legais de registro no e-Social e que a divergência apontada ocorreu devido as necessidades de reformulações no setor de Recursos Humanos da empresa, o que resultou nesse lapso. Entretanto, foi comprovada a realização de 49 (quarenta e nove) acordos trabalhistas em outubro de 2024, visando garantir todos os direitos dos colaboradores, conforme a documentação acostada pela contratada às fls. 832/929.

No caso dos demais empregados que não aceitaram o acordo, conforme alegado pela contratada nos autos (GJT SERVIÇOS), todos os seus direitos trabalhistas foram judicializados e serão devidamente quitados, não podendo haver qualquer espécie de responsabilização para o ex-gestor da Prefeitura Municipal de São José da Lagoa Tapada.

**AUDITORIA:** O ex-gestor repete as alegações já amplamente analisadas na fase instrutória, sem trazer qualquer elemento novo ou documento capaz de afastar a constatação de que a GJT não dispunha, em seu quadro formal, do quantitativo mínimo de empregados necessários ao atendimento da demanda do contrato com a Prefeitura. Da mesma forma, não foi apresentada documentação comprobatória dos recolhimentos trabalhistas, previdenciários e demais encargos devidos, apta a demonstrar a regularidade da execução contratual e da fiscalização por parte da Administração. **Irregularidade, portanto, mantida.**

### 3. CONCLUSÃO

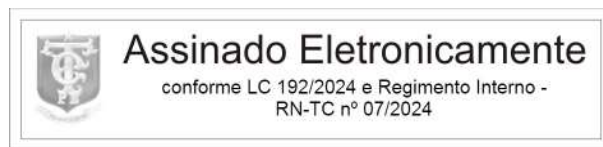
Ante o exposto, entende-se pelo **CONHECIMENTO** do presente recurso de apelação, mas, no mérito, após análise dos argumentos recursais, pelo **NÃO PROVIMENTO**, com a consequente **MANUTENÇÃO** do Acórdão AC1-TC 01724/25 em sua inteireza. É o relatório.

Assinado em 15 de Dezembro de 2025



Felipe de Almeida Souza  
Mat. 3708390  
Auditor de controle externo

Assinado em 15 de Dezembro de 2025



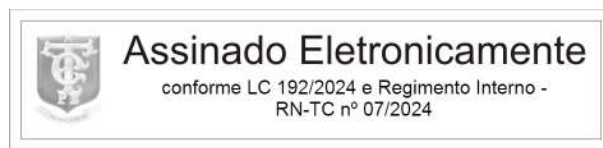
Dihel Glauco Gouveia Diniz  
Mat. 3708535  
Auditor de controle externo

Assinado em 15 de Dezembro de 2025



José Luciano Sousa de Andrade  
Mat. 3705706  
Revisor - Chefe de divisão

Assinado em 16 de Dezembro de 2025



Evandro Claudino de Queiroga  
Mat. 3703053  
Revisor - Chefe de departamento