

Processos nº: TC-000999.989.26-2 (Dispensa de Licitação s/nº e Contrato nº 29/2025); e TC-001193.989.26-6 (Acompanhamento da Execução Contratual).
Contratante: Prefeitura Municipal de Itapeva.
Contratada: Cicélio Félix da Silva.
Objeto: Prestação de serviços de manutenção de áreas verdes e prédios públicos na zona urbana e rural do Município. Valor total: R\$ 1.525.672,52.
Exercício: 2025

Excelentíssimo Senhor Conselheiro,

Trata-se de análise da **Dispensa de Licitação s/nº**, promovida com fulcro no artigo 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, e do decorrente **Contrato nº 29/2025**, celebrado em 07.03.2025, entre a Prefeitura de Itapeva e a empresa Cicélio Félix da Silva, cujo objeto consiste na prestação de serviços de manutenção de áreas verdes e prédios públicos na zona urbana e rural do Município, no valor total de R\$ 1.525.672,52, pelo prazo de 3 (três) meses (TC-000999.989.26-2).

A matéria foi autuada em atendimento à determinação constante do TC-006409.989.25-8, que alberga Representação formulada por Carivaldo Roberto Federico para comunicar possíveis irregularidades na formalização do acordo emergencial, com destaque a indícios de direcionamento, superfaturamento, inaptidão técnica da contratada e falta de planejamento técnico e publicidade do certame então em andamento.



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



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



[mpc_sp](#)



[mpc.sp](#)



[MPdeContas_SP](#)



[mpcsp](#)



São Paulo sob
controle

Aludidas impugnações também constam do Ofício nº 332/2025, encaminhado pelo Legislativo de Itapeva (TC-018755.989.25-8), que serviu de subsídio ao exame da matéria, seguindo ao arquivo, sem resolução de mérito.

Convém registrar que, após certificação da abertura dos processos em epígrafe e consequente vinculação processual, determinou-se o sobrestamento do TC-006409.989.25-8, em aguardo ao final da instrução do procedimento de contratação direta.

A d. Fiscalização acenou à **irregularidade** da dispensa de licitação e da avença, em face dos seguintes desacertos: **a.** elaboração de Estudo Técnico Preliminar (ETP) inconsistente com o disposto no artigo 18, §1º e inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, dada a ausência de posicionamento conclusivo sobre a adequação da solução para o atendimento da necessidade a que se destina, tampouco apresentadas estimativas das quantidades e preços unitários, memória de cálculo ou documentação comprobatória do quantitativo almejado; **b.** pendência de comprovação da prévia realização de estudos para identificação da demanda e da capacidade de execução dos serviços por meios próprios, vez que o Termo de Referência atribui a necessidade de contratação emergencial à insuficiência de recursos humanos e equipamentos; **c.** ausência de justificativas aceitáveis para a legítima caracterização de emergência; **d.** inexistência de provas da eventual publicação do ajuste no Portal Nacional de Contratações Públicas ou da divulgação da compra na página eletrônica do Município; **e.** não foram estabelecidos requisitos de habilitação e qualificação mínimos necessários ao desempenho das atividades; **f.** escolha da contratada exclusivamente em razão do valor, sem que fosse demonstrada sua capacidade técnica operacional; **g.** pendência de apresentação de documento formal contendo a justificativa do preço; e **h.** elaboração de pesquisa de mercado sem detalhamento dos custos unitários, em prejuízo à verificação da compatibilidade do orçamento com os padrões do ramo comercial (Evento 26.6¹).

Tramita em conjunto o processo de **acompanhamento da execução**, no qual a auditoria detectou as imperfeições a seguir sintetizadas: **a.** não foram adotadas providências preparatórias indispensáveis à celebração do contrato, a sobressair a pendência de capacitação de servidores ou empregados para fiscalização e gestão contratual; **b.** não houve designação

¹ As referências, quando não especificadas, remetem ao processo principal (TC-000999.989.26-2).



formal do gestor do contrato; c. o gestor e o fiscal do contrato não subscreveram Termo de Ciência e Notificação; d. não houve formalização do preposto da contratada; e. as estimativas orçamentárias não apresentam composições dos preços utilizados para sua formação; f. pendência de definição da data-base dos preços referenciais; g. não foram apresentados os motivos para a execução parcial dos serviços; h. planejamento inadequado, diante do superdimensionamento das quantidades, sem respaldo em documentos técnicos que permitam a avaliação de eventual vantagem econômica; i. inexistência de cronograma detalhado dos prazos de início das etapas, de conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo; j. ausência de divulgação das informações concernentes ao procedimento de dispensa de licitação e ao ajuste no Portal de Transparência do Município; e k. pendência de elaboração dos Termos de Recebimento Provisório e Definitivo (Eventos 18.26 do TC-001193.989.26-6).

Franqueado o exercício do contraditório e ampla defesa, a Origem (Evento 73) e o empresário individual (Evento 101) prestaram esclarecimentos.

Nesse contexto, vêm os autos ao Ministério Público de Contas para oficiar na qualidade de fiscal da lei.

É o relatório.

Em preliminar, considera-se que o pedido de exclusão de responsabilidade formulado pelo Senhor Cicélio Félix da Silva, empresário individual, **não** comporta acolhimento.

Recorda-se que a jurisprudência deste E. Tribunal caminha no sentido de reconhecer a **possibilidade jurídica de penalização de todos que derem causa a ilícitos praticados em desfavor da Administração, sejam gestores públicos ou empresas privadas contratadas**, consoante se extrai da seguinte passagem da r. decisão encartada aos TCs-012854.989.16-7, 015268.989.16-7, 015513.989.16-0 e 006558.989.17-4²:

No âmbito dos contratos administrativos, o art. 66 da Lei n. 8.666/1993 determina que o “contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma pelas consequências de sua inexecução total ou

² E. Segunda Câmara, sessão de 15.06.2021, Relator e. Conselheiro Dimas Ramalho.



parcial”, regra que é complementada pelas disposições de direito privado e da teoria geral dos contratos aplicáveis ao caso, de acordo com o art. 54 da mencionada norma.

Desta forma, **era dever das partes observar a boa-fé e a probidade contratual, nos termos do art. 422 do Código Civil**, o que restou descumprido pela Contratada, quanto às suas atividades-fim do Contrato, conforme apurado pela Fiscalização, o que **gera a solidariedade entre as partes, nos termos dos artigos 942, caput, do Código Civil, e 30, inciso I, da Lei Orgânica deste Tribunal**.

Assim, cabível a condenação também da Contratada ao pagamento de multa, conforme fixada no dispositivo deste voto. (g.n.)

Ademais, segundo o posicionamento jurisprudencial em vigor, a **aplicação de sanções com fulcro em dispositivos da Lei Orgânica desta E. Corte traduz prerrogativa inerente à atividade fiscalizatória**, cujo exercício se sujeita à configuração de hipóteses específicas, que **não se confundem nem guardam correspondência direta com o instituto da responsabilidade civil ou com a tipificação prevista em normas do direito penal**.

É o que se depreende da r. decisão prolatada no bojo do TC-010700.989.25-4³, cujo excerto de interesse pede-se vênica para reproduzir:

Não se verifica, no mais, omissão no que tange à responsabilização e à aplicação de multa ao Embargante, porquanto decorrem do fato de ter sido ele o ordenador da despesa, signatário dos atos de dispensa e do Termo Contratual, conforme se observa nos documentos acostados aos eventos 1.6, 1.10, 1.12, 1.15 e 1.19 do TC-19466.989.21-7.

Além disso, **a multa aplicada está fundamentada no art. 104, II, da Lei Orgânica desta Corte, imposta em razão da prática de ato contrário à legislação e, portanto, independe da verificação de culpa, dolo ou eventual dano ao erário, não se confundindo com o instituto da responsabilidade civil**.

Sobre a ponderação do elemento anímico do agente, convém trazer à baila explanação trazida em voto da Primeira Câmara, de minha relatoria, preferido quando da apreciação do TC-013465.989.19-2 e outros:

“A cominação da penalidade pecuniária fundamentou-se no artigo 104, inciso II, da Lei Complementar nº 709/93, por ter se configurado na inobservância das citadas normas legais previstas na decisão embargada. A aplicação de multas no âmbito do Tribunal de Contas Estadual de São Paulo possui previsão em sua Lei Orgânica, diploma

³ E. Segunda Câmara, sessão de 29.07.2025, Relatora e. Conselheira Cristiana de Castro Moraes.



de caráter específico e que se constitui em ferramenta para o exercício das atividades de fiscalização e controle realizadas por esta Corte.

Não há correspondência direta com as tipificações e normas de Direito Penal, de modo que **para a aplicação das sanções administrativas elencadas na Lei Complementar nº 709/93 não se exige a análise de elementos subjetivos como dolo e culpa, bastando à constatação de inobservância das diretrizes legais ou regulamentares e o atendimento ao teto de 2.000 UFESPS.** [...]

Portanto, afastada está a objeção de imposição de penalidade ser contraditória em razão de não restar configurado dolo ou má-fé do gestor, visto não ser necessária à confirmação de tais elementos subjetivos.” (g.n.)

Quanto ao mérito, observa-se que a Prefeitura se limita a reproduzir argumentos agitados na instrução da Representação ao abrigo do TC-006409.989.25-8, sem introduzir elementos probatórios capazes de inovar o panorama processual.

Naquela oportunidade, o MPC criticou a **insuficiência das explicações para a opção pela contratação emergencial** em detrimento da conclusão do Processo Licitatório nº 20.871/2024, instaurado em outubro de 2024, cujo arquivamento, ao que tudo indica, se deveu a **inconsistências nas estimativas orçamentárias** e à falta de padronização das justificativas das Secretarias requisitantes. Ocorre que o ajuste em exame também se apoiou em estimativas globais, **sem composição analítica dos custos**.

Importa preservar a distinção expressamente estabelecida no parecer anterior: por mais que as fotografias e informações relativas à epidemia de dengue confirmam plausibilidade à alvitada urgência, reputa-se particularmente censuráveis as decisões administrativas que **comprometeram a solução ordinária de uma demanda conhecida**.

Portanto, na concepção do *Parquet*, a fragilidade metodológica da pesquisa de preços não constitui fundamentação aceitável para deixar de promover seleção pública voltada à contratação de **serviços inerentes ao calendário do programa de governo**, cuja natureza contínua autoriza presunção de traquejo e familiaridade com os procedimentos e especificações de estilo, donde se infere que **a Administração, por inércia, descuido ou negligência, contribuiu para o delineamento da situação alegadamente extraordinária**.



Saliente-se que, na esteira dos precedentes deste E. Tribunal, **a imotivada demora na finalização de certame licitatório sugere falha de planejamento que deslegitima a invocação de ressalva ao dever de licitar**, conforme ilustra a r. decisão exarada nos TCs-008940.989.21-3, 009325.989.21-8 e 010153.989.21-5⁴:

[...] resta claro que os sucessivos retardamentos e suspensões no processamento da concorrência, ocasionados por máculas próprias do edital, descaracterizam o caráter emergencial do ajuste celebrado pelo Município, evidenciando, desta forma, a inexistência de situação imprevisível e inevitável que justificasse a contratação direta por dispensa de licitação.

Portanto, **ao não adotar as providências necessárias e eficazes voltadas à conclusão do certame [...] em tempo hábil, não há como acolher argumento da defesa para legitimar a incidência da regra trazida pelo inciso IV, do artigo 24, da Lei nº 8.666/93.** (g.n.)

Cabe realçar que o advento da Lei Federal nº 14.133/2021 não alterou o entendimento jurisprudencial consolidado, como se vê na r. decisão constante do TC-013716.989.24-9⁵:

[...] infere-se que a Prefeitura Municipal de Louveira teve tempo hábil para levar a efeito regular procedimento licitatório, não sendo adotadas providências eficazes à contratação dos serviços essenciais e contínuos de limpeza pública, podendo evitar a emergência alegada para a contratação em tela, firmada aproximadamente 15 meses depois. [...]

O histórico acima evidencia que a situação era plenamente conhecida da Administração, e não foi devidamente justificada e solucionada a contento, denotando falta de planejamento e ineficiência da Administração, a corroborar com o entendimento pela inexistência de situação de legítima emergência. (g.n.)

Além disso, o artigo 75, §6º, da Lei de Licitações impõe a **apuração da responsabilidade dos agentes públicos que eventualmente tenham incorrido em desídia, providência que tampouco restou comprovada**.

Nessa perspectiva, sustenta-se que as informações trazidas a escrutínio **não evidenciam as medidas concretas adotadas para superar as deficiências do torneio anterior, nem justificam o dimensionamento da contratação direta**.

⁴ E. Primeira Câmara, sessão de 16.04.2024, Relator e. Conselheiro Antonio Roque Citadini.

⁵ E. Segunda Câmara, sessão de 26.11.2024, Relator e. Conselheiro Substituto-Auditor Samy Wurman.



Sobreleva destacar a **ausência de documentação de suporte à quantificação e valorização dos serviços previstos no Estudo Técnico Preliminar**, em desafio à literalidade do artigo 18, §1º, inciso IV, da Lei Federal nº 14.133/2021, cuja **expressiva discrepância em relação às necessidades reais** sinaliza **distorções na economia de escala** que podem ter repercutido na fidedignidade do orçamento referencial e na economicidade dos preços efetivamente pactuados.

Aliás, a atual equipe da Secretaria Municipal de Administrações Regionais **confirmou não ter localizado levantamento quantitativo da demanda e da capacidade operacional própria**, a prevalecer a arguição genérica de insuficiência de pessoal e equipamentos que, s.m.j., não permite identificar a extensão da prestação indispensável à resposta emergencial.

Acrescente-se que, à luz da legislação de regência, o ETP deve conter a estimativa de desembolso, **acompanhada dos preços unitários referenciais** e das memórias de cálculo, sob pena de comprometer a aferição da exequibilidade do engajamento, a medição dos serviços durante sua execução e o controle de eventuais reajustes.

Vale lembrar que a **Orientação Interpretativa nº 01.03** do MPC/SP⁶ há muito preconiza a individualização dos custos dos serviços contratados pela Administração:

OI-MPC/SP n.º 01.03: O orçamento estimativo requer não só a indicação dos valores previstos para a contratação, mas também o detalhamento dos custos unitários relativos a obras, bens e serviços licitados.

De igual modo, reitera-se que a **contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação não remove a obrigação de realizar prévia e abrangente pesquisa de preços, pela qual seja possível atestar a prática de valores consentâneos à realidade do mercado.**

⁶ As Orientações Interpretativas do Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, aprovadas pelo Colégio de Procuradores e publicadas no Diário Oficial do Estado, estão disponíveis no site oficial do MPC – <http://www.mpc.sp.gov.br/orientacoes-interpretativas/>.



Inúmeros são os precedentes desta E. Corte que enfatizam a necessidade de **diversificação das fontes consultadas**, em prevenção a distorções ínsitas ao exclusivo aproveitamento de cotações de fornecedores, os quais, cientes da pretensão administrativa, podem inflacionar suas propostas, em prejuízo ao interesse público.

Veja-se, nesse sentido, o seguinte fragmento da r. decisão acostada aos TCs-013020.989.23-2 e 013301.989.23-2⁷:

Observe que a Origem realizou pesquisa direta com empresas, porém sem a utilização de parâmetros capazes de complementar o balizamento de preços, em desacordo com o art. 11, I, e com o art. 75, §6º, da Lei Federal nº 14.133/21.

Recordo, oportunamente, que a nova legislação de contratações públicas é prodiga ao oferecer variadas possibilidades de ampliação da pesquisa de preços, com vista a assegurar a correção do valor efetivamente contratado. Assim, dispõe o art. 23 do citado diploma, aplicável, nos termos do respectivo § 4º, às contratações diretas: [...]

Desta forma, inobservados esses dispositivos, **a simples prospecção direta com empresas restou insuficiente para imprimir confiabilidade ao valor estimado do ajuste.** (g.n.)

À míngua de **documentos formais para a justificativa dos preços ou demonstração analítica da compatibilidade com os padrões monetários do segmento comercial**, obtempera-se que a escolha da proposta de menor valor, por si só, não garante o atendimento das diretrizes enunciadas pelos artigos 6º, inciso XXIII, alínea “i”, 23 e 72, incisos II e VII, da Lei Federal nº 14.133/2021.

No tocante ao **preenchimento dos requisitos mínimos de habilitação e qualificação**, a existência de atividade econômica teoricamente compatível no cadastro da empresa não parece ser o bastante para demonstrar sua capacidade operacional, nos moldes estabelecidos pelo artigo 72, inciso V, da Lei de Licitações.

Ao ver do Órgão Ministerial, o rito simplificado da contratação mediante dispensa licitatória **não afasta o dever de avaliação das aptidões técnicas da sociedade empresária**, em resguardo à satisfatória execução do objeto.

⁷ E. Primeira Câmara, sessão de 25.06.2024, Relator e. Conselheiro Dimas Ramalho.



No caso, a apuração da **posterior subcontratação parcial dos serviços**, mencionada no Relatório da Comissão Especial de Inquérito nº 02/2025 (CEI da Limpeza Urbana), da Câmara Municipal de Itapeva⁸, robustece a convicção de que **a empresa individual não reunia as competências necessárias para a realização das atividades**.

Quanto à **pendência de divulgação do instrumento negocial** no PNCP e no Portal de Transparência do Município, calha frisar que a eficácia inicial das avenças emergenciais não exonera a publicação demandada pelo artigo 94, §1º, da Lei Federal nº 14.133/2021, sob pena de **nulidade**.

Noutro aspecto, em relação ao **acompanhamento da execução**, não restou demonstrada a oferta de treinamento adequado para o desempenho das funções de fiscalização e gestão do ajuste, tal como preceitua o artigo 18, § 1º, inciso X, da Lei de Licitações.

Pondera-se que os atestes não suprem a designação exigida pelo artigo 117 do mesmo diploma legal, tampouco há indícios da tempestiva emissão de Termo de Ciência e Notificação, eis que admitida a impossibilidade jurídica de assinatura retroativa do documento.

Ainda, permanece imotivada a ausência de indicação formal de preposto, em contraste com as disposições da Cláusula Quinta, inciso III, e do artigo 118 da Lei Federal nº 14.133/2021, inexistindo datas eventualmente identificáveis nas cotações que possam esclarecer a contemporaneidade da composição dos preços.

O fluxo financeiro discriminado no laudo técnico revela R\$ 528.266,67 empenhados, liquidados e pagos, equivalentes a **34,63%** do teto de R\$ 1.525.672,52, a **denotar execução parcial** que, associada à ausência de levantamento da demanda e de memórias de cálculo, reforça aparente **excesso no dimensionamento dos serviços**, embora inviável, a essa altura, distinguir quais parcelas foram superestimadas ou deixaram de ser necessárias.

⁸ Disponível em: <https://www.camaraitapeva.sp.gov.br/site/imprensa/noticia/integra/10263/cei-da-limpeza-urbana-encerra-trabalhos-e-aponta-indicios-de-irregularidades-na-contratacao-de-empresa-para-capina>.



Na compreensão do MPC, as autorizações e ordens de serviço não comprovam programação de prazos alinhada ao teor e alcance do artigo 92, inciso VII, da Lei de Licitações. Também persiste a falta de informações no Portal da Transparência, em prejuízo ao controle social e ao atendimento das prescrições do artigo 8º, §1º, inciso IV, da Lei Federal nº 12.527/2011.

Constatada a **pendência de emissão dos termos de recebimento provisório e definitivo**, conclui-se que as alegações defensórias não suplantam vícios substanciais no planejamento, dimensionamento, rastreabilidade econômica, transparência e recebimento do objeto.

Dessa forma, diante do exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, opina, **em preliminar**, pelo indeferimento do pedido de exclusão de responsabilidade formulado pelo empresário individual, e **quanto ao mérito**, pugna pela **irregularidade** da Dispensa de Licitação s/nº, do Contrato nº 29/2025 e da respectiva execução, requerendo a V. Exa. a **aplicação de multa aos responsáveis**, nos termos do artigo 104 da LCE nº 709/1993.

São Paulo, 8 de outubro de 2026.

CELSO AUGUSTO MATUCK FERES JÚNIOR
Procurador do Ministério Público de Contas

76/