

Processo nº:	TC-018872.989.23-1; TC-018929.989.23-4; TC-010276.989.26-6; TC-010568.989.26-3; TC-010603.989.26-0; TC-010611.989.26-0; TC-010636.989.26-1; TC-010660.989.26-0.
Contratante:	Prefeitura Municipal de Ilhabela
Contratado:	Egeo Engenharia e Soluções Ambientais Ltda.
Objeto:	Contratação de empresa para prestação de serviços de engenharia, com fornecimento de material e mão-de-obra, para a continuação (readequação) da construção do Polo de Educação Integrada de Ilhabela – Unidade Sul (PEII-SUL)
Valor original:	R\$ 47.251.263,82
Em exame:	Licitação e Contrato; Acompanhamento da Execução Contratual; Termos Aditivos.

RELATÓRIO.

Trata o processo TC-018872.989.23-1 de exame da Concorrência 001/2023 e do seu decorrente Contrato 179/2023, de 11/07/2023, firmado entre a Prefeitura Municipal de Ilhabela e a empresa Egeo Engenharia e Soluções Ambientais Ltda., no valor original de R\$ 47.251.263,82, para a prestação de engenharia, com fornecimento de material e mão-de-obra, para a continuação (readequação) da construção do Polo de Educação Integrada de Ilhabela – Unidade Sul (PEII-SUL).

Tramitam em conjunto o Acompanhamento da Execução Contratual, as Apostilas 01/2024 e 02/2025, e os Termos Aditivos 01 a 04, estando todos os autos relacionados à presente contratação, bem assim os detalhes dos trâmites processuais, condensados em quadro resumo ao final desta manifestação.



Com efeito, insta registrar que a presente contratação trata da continuação das obras contratadas no Contrato 008/2016, por meio da Concorrência 007/2015, já apreciada por este Tribunal de Contas, e que contou com julgamento pela **irregularidade** da matéria, diante das inúmeras irregularidades, dentre as quais o abandono das obras (TC-025346.989.19-7, evento 247.3; decisão confirmada em sede recursal, conforme TC-007776.989.24-6).

Neste particular, consta, aliás, na citada decisão, a existência de outra contratação anterior para o mesmo objeto, por meio da Concorrência 02/2011 e Contrato 071/2011, para a qual igualmente já houve decisão de **irregularidade**, também com decisão já confirmada em sede recursal (TC-025346.989.19-7, evento 247.3, fls. 08).

No curso da instrução da licitação e do contrato, a diligente Fiscalização deste Tribunal de Contas anotou os seguintes achados de auditoria (TC-018872.989.23-1, evento 25.1)¹:

- a) *Ausência de autorização para abertura do certame – desatendimento ao art. 38, caput, da Lei nº 8.666/93;*
- b) *Reserva de recursos insuficientes – desatendimento ao art. 7º, §2º, III, da Lei nº 8.666/93;*
- c) *Não demonstração da existência da estimativa trienal do impacto orçamentário-financeiro, em desatendimento ao art. 16, I, da LRF;*
- d) *Ausência de declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA, PPA e LDO, em desatendimento ao art. 16, II, da LRF;*
- e) *Justificativas em desconformidade com o artigo 100, III, “a” das Instruções nº 01/2020;*
- f) *Inabilitação de empresa em afronta à Súmula nº 51, e ao art. 87, III, da Lei nº 8.666/93;*
- g) *Não apresentado quadro comparativo de preço das propostas, em desatendimento ao art. 100, III, “h”, das Instruções 01/2020;*
- h) *Valor empenhado insuficiente, em desatendimento ao art. 60 da Lei nº 4.320/64;*
- i) *Apólice de Seguro com vigência inferior ao do Contrato, em desatendimento à cláusula 12.1 do Contrato 179/2023 e ao art. 56 da Lei nº 8.666/93.*

Notificados os responsáveis no âmbito dos autos principais (evento 41.1), o Prefeito Municipal (evento 64.1) e a Prefeitura Municipal (evento 65.1) apresentaram as justificativas que entenderam cabíveis.

Em seguida, o então Conselheiro Relator Antonio Roque Citadini determinou a manifestação do setor técnico, atualmente denominado Departamento de Instrução Processual Especializada (DIPE)² (evento 70.1), o qual, todavia, restituiu os autos, uma vez que não foram anotados os pontos técnicos a serem abordados (evento 75.1).

¹ Quando não expresso em contrário, os eventos citados nesta manifestação referem-se ao processo TC-018872.989.23-1.

² Anteriormente denominado Assessoria Técnica-Jurídica (ATJ).



Em manifestação datada de 25/03/2024, este Ministério Público de Contas (MPC) pugnou pela **prévia oitiva** do setor técnico, indicando quesitos a serem respondidos (evento 85.1).

Já no curso da instrução do Acompanhamento da Execução Contratual, a primeira medição levada a efeito deu conta de que os prazos contratuais não estavam sendo cumpridos conforme o cronograma físico-financeiro (TC-018929.989.23-4, evento 24.38).

Notificados os responsáveis no âmbito da execução contratual (TC-018929.989.23-4, evento 49.1), a Prefeitura Municipal (TC-018929.989.23-4, evento 80.1) e o Prefeito Municipal (TC-018929.989.23-4, evento 106.1) vieram aos autos e apresentaram os esclarecimentos que entenderam pertinentes.

Instado, o douto DIPE, sob o foco econômico, considerou restarem comprometidos os atos praticados no certame (evento 103.1).

Em manifestação datada de 31/03/2026, este MPC pugnou por **nova medição** no âmbito do acompanhamento da execução contratual, a fim de verificar, dentre outros pontos, se houve a devida finalização das obras (evento 106.1).

Empreendida nova medição, a instrução opinou pela regularidade da execução contratual (TC-018929.989.23-4, evento 146.3).

Em seguida, foram autuados as apostilas e os termos aditivos, cujas instruções foram pela irregularidade das matérias, sendo anotado, dentre outros pontos, descaracterizando sobremaneira o objeto contratual original acerca dos aditivos, reajuste contratual motivado por falta de planejamento no âmbito das apostilas, e acessoriedade acerca de todas essas matérias (TC-010276.989.26-6, evento 15.1; TC-010568.989.26-3, evento 16.1; TC-010603.989.26-0, evento 16.1; TC-010611.989.26-0, evento 15.1; TC-010636.989.26-1, evento 17.1; TC-010660.989.26-0, evento 17.1).

Notificados os responsáveis (evento 127.1), a Prefeitura Municipal (evento 140.1) e o Prefeito Municipal (evento 151.1) vieram aos autos e apresentaram as justificativas que entenderam cabíveis.

Tornam os autos ao MPC para sua atuação como fiscal da ordem jurídica.
É o relatório.

MÉRITO.

A licitação e o contrato estão irregulares, ainda que determinados apontamentos possam ser relevados.

Neste sentido, a **ausência de autorização** (alínea 'a' da conclusão do relatório de instrução), e o **descumprimento das Instruções 01/2020** (alíneas 'e', 'g') podem ser objeto de **recomendações**, diante do caráter formal das falhas aqui verificadas.

Quanto à **inabilitação de licitante** (alínea "f"), a medida foi lastreada em sanção de suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar (art. 87, inc. III, da Lei 8.666/1993)³, aplicada por órgão de esfera de governo diversa da do ora Contratante. Ocorre que, nos termos da Súmula 51 deste Tribunal de Contas⁴, os efeitos da sanção prevista no citado art. 87, inc. III, da Lei 8.666/1993 restringem-se à esfera de governo do órgão sancionador, ao contrário do que se dá com a declaração de inidoneidade (art. 87, inc. IV, da mesma Lei)⁵, cujos efeitos se estendem a toda a Administração Pública.

Nesses termos, a Comissão de Licitação, embora tenha extrapolado os limites subjetivos da própria sanção, restringindo indevidamente a competitividade do certame, tão somente deu cumprimento ao edital, que fixou no subitem 2.3 do edital (ev.1.14), que não poderiam participar as empresas que estivessem cumprindo penalidade do art. 87, inc. III, da Lei 8.666/1993.

Assim, a irregularidade está relacionada ao edital (não objeto de apontamento) e não à conduta da Comissão em si, razão pela qual este MPC propõe **ressalva** sobre tal ponto, sendo certo que nova Lei de Licitações, a delimitação de tais sanções restou mais clara (vide a redação do art. 156, inc. III e IV, §§4º e 5º, da Lei 14.133/2021)⁶.

³ Lei 8.666/1993, art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

III - suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

⁴ Súmula TCE-SP 51. A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar (artigo 87, IV da Lei nº 8.666/93) tem seus efeitos jurídicos estendidos a todos os órgãos da Administração Pública, ao passo que, nos casos de impedimento e suspensão de licitar e contratar (artigo 87, III da Lei nº 8.666/93 e artigo 7º da Lei nº 10.520/02), a medida repressiva se restringe à esfera de governo do órgão sancionador.

⁵ Lei 8.666/1993, art. 87. [...]

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

⁶ Lei 14.133/2021, art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:



De toda forma, as **falhas sob o aspecto econômico** (alíneas 'b', 'c', 'd' 'h'), não podem ser relevadas, justificando o julgamento pela irregularidade.

Neste sentido, o douto DIPE bem ponderou que, malgrado demonstração de que a Municipalidade possui recursos suficientes para cobertura das despesas decorrentes do 1º ano de execução das obras (R\$ 20.303.038,59, conforme Cronograma Físico-Financeiro), o comprovado provisionamento de recursos no montante de R\$ 10.000.000,00 levado a efeito mostra-se claramente insuficiente, anotando também que, diferentemente da Nota de Empenho 9101/2023 (evento 1.54), as demais Notas de Empenho trazidas aos autos (evento 65.2, fls. 02/04) não se encontram sequer rubricadas pelos responsáveis, logo, carecedoras da comprovação de autenticidade e verossimilhança. Além disso, o escrutínio da documentação coligida (evento 64.2) igualmente evidencia que não houve cumprimento integral do artigo 16 da Lei Complementar 101/2000, mormente no que tange à estimativa trienal do impacto orçamentário-financeiro de que trata o inciso I, à luz, ainda, do §2º do referido artigo⁷.

Além disso, a ausência de declaração do ordenador de despesa no sentido de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA, PPA e LDO (alínea 'd') não pode ser convalidada pelo simples lançamento do certame pela autoridade competente, como quer fazer crer a defesa, sobretudo porquanto, nesse agir, referida declaração seria sempre

III - impedimento de licitar e contratar;

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

§4º. A sanção prevista no inciso III do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do art. 155 desta Lei, quando não se justificar a imposição de penalidade mais grave, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta do ente federativo que tiver aplicado a sanção, pelo prazo máximo de 3 (três) anos.

§5º. A sanção prevista no inciso IV do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do caput do art. 155 desta Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos.

⁷ LRF, art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§2º. A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.



prescindível, sendo um contrassenso à finalidade e/ou ao objetivo da LRF, razão por que resta comprometido o ajuste sob o enfoque econômico-financeiro.

Especificamente quanto à **garantia contratual** (alínea 'i')⁸, as defesas alegaram que as medidas teriam sido adotadas para regularização de todo o período, com acionamento da contratada (eventos 64.1 e 65.1); entretanto, inexistente nos autos qualquer comprovação de regularização do assunto, permanecendo, portanto, a irregularidade anotada.

No mais e especificamente quanto aos termos aditivos e às apostilas, igualmente irregulares as matérias, ainda que não considerada a acessoriedade dos termos.

Neste sentido, repisa-se que o ajuste foi pactuado por **12 meses** e no valor de **R\$ 47.251.263,82**, chegando, após os quatro aditivos e dois apostilamentos, a **31 meses** de vigência e **R\$ 72.882.367,62**, o que representa acréscimo acumulado de **58,45%** sobre o valor inicial.

Ou seja, as sucessivas alterações qualitativas e quantitativas — implantação de estação de tratamento de esgoto, revisão do sistema de contenção perimetral, inclusão de sistema fotovoltaico, chuveiros elétricos e alteração das dimensões de quadras e piscinas — não podem ser relevadas como simples ajustes de execução. Tais modificações, tomadas em conjunto com o incremento financeiro de quase dois terços do valor original, descaracterizam o objeto efetivamente licitado, em afronta ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Além disso, cumpre lembrar que a primeira contratação do objeto remonta a **2011**.

Isto é, a Prefeitura já dispunha - ou já deveria dispor - de amplo conhecimento prévio das condições físicas do local. A identificação de necessidades de adequação somente após superadas as fases iniciais evidencia falha grave e reiterada de planejamento, que compromete a própria higidez do certame desde a sua concepção.

A outro tanto, o reajuste de 3,74% (1ª apostila), cuja própria causa remonta à prorrogação motivada por falha de planejamento, elevou o percentual acumulado de alteração contratual para 31,27%, já acima do limite legal.

⁸ Em tempo, término contratual fixado em 11/09/2024; a garantia apresentada com cobertura para 11/07/2023 a 11/07/2024.



Ademais, a instrução apurou **sobreposição de período** entre os dois apostilamentos (28/03/2024 a 02/06/2024, computado em ambos os reajustes), ocasionando pagamento indevido de **R\$ 274.018,87**, já que o percentual correto seria de 2,95%, e não de 4,75% (TC-010611.989.26-0, evento 15.1).

Sobre o assunto, os responsáveis não trouxeram quaisquer elementos técnicos capazes de afastar a apuração da Fiscalização, abordando o assunto de forma genérica, remanescendo, portanto, o dano indicado.

Em assim sendo, o valor total do prejuízo causado ao erário decorrente do referido erro deve ser apurado no âmbito do Acompanhamento da Execução Contratual, para fins de imputação de débito e multa, na forma do art. 102 da Lei Complementar Estadual 709/1993⁹, razão por que se propõe a continuação dos citados autos em específico (TC-018929.989.23-4).

No mais, eis o resumo dos processos relacionados e as situações atuais:

Processo TC	Tipo	Posição Fiscalização	Parecer MPC	Situação atual
018872.989.23-1	Licitação e Contrato	Com apontamento (ev.25.1)	Irregularidade (este evento)	Em trâmite (MPC)
010276.989.26-6	Termo Aditivo 01	Com apontamento (ev.15.1)	Irregularidade (este evento)	Em trâmite (MPC)
010568.989.26-3	Termo Aditivo 02	Com apontamento (ev.16.1)	Irregularidade (este evento)	Em trâmite (MPC)
010603.989.26-0	Apostila 01/2024	Com apontamento (ev.16.1)	Irregularidade (este evento)	Em trâmite (MPC)
010611.989.26-0	Apostila 02/2025	Com apontamento (ev.15.1)	Irregularidade (este evento)	Em trâmite (MPC)
010636.989.26-1	Termo Aditivo 03	Com apontamento (ev.17.1)	Irregularidade (este evento)	Em trâmite (MPC)
010660.989.26-0	Termo Aditivo 04	Com apontamento (ev.17.1)	Irregularidade (este evento)	Em trâmite (MPC)
018929.989.23-4	Acompanhamento de Execução Contratual	1ª visita 19/02/2024: Com apontamento (ev.24.38)	Diligência - apuração dano ao erário (este evento)	Em trâmite (MPC)
		2ª visita 20/05/2026: Sem apontamento (ev.146.3)		

⁹ LCE 709/1993, art. 102. Quando o ordenador, gestor ou o responsável for julgado em débito, poderá ainda o Tribunal de Contas aplicar-lhe multa de até 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano causado ao erário.



CONCLUSÃO.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas, na qualidade de fiscal da ordem jurídica, opina pela **continuação** do acompanhamento da execução contratual, e pela **irregularidade** da licitação, do contrato, e dos termos aditivos e apostilas sob exame, com aplicação de **multa** aos responsáveis, com fundamento no art. 104, inc. II, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹⁰, sem prejuízo de determinação para que a Secretaria-Diretoria Geral (SDG) inclua no cadastro específico previsto no art. 212, inc. II, alínea 'r', do Regimento Interno deste Tribunal de Contas¹¹, as **recomendações** cabíveis, para fins de **monitoramento**.

Alertar-se que a reincidência sistemática nas falhas incorridas poderá culminar no juízo desfavorável dos atos porvir praticados, sujeitando ainda o responsável às sanções previstas no art. 104, inc. VI e §1º, da Lei Complementar Estadual 709/1993¹².

Sobre a multa, vale destacar as teses firmadas pelo Supremo Tribunal Federal no tema 642 de repercussão geral, após decisão na ADPF 1.011 em junho de 2024¹³. Ademais, considerando as disposições da Deliberação SEI 009059/2022-87¹⁴, registre-se não se tratar de multa-ressarcitória¹⁵. Deste modo, os valores decorrentes da multa a ser aplicada irão compor o Fundo Especial de Despesa vinculado à Unidade de Despesa - Tribunal de Contas, conforme Lei Estadual 11.077/2002¹⁶. Por consequência, destinando-se a fundo estadual, os

¹⁰ LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

II - ato praticado com infração à norma legal ou regulamentar;

¹¹ RITCESP, art. 212. Ao Secretário-Diretor Geral compete:

II - como Diretor Geral: r) manter cadastro específico das sanções pecuniárias aplicadas aos administradores e das recomendações, que impliquem obrigação de fazer, dirigidas à Administração.

¹² LCE 709/1993, art. 104. O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até 2.000 (duas mil) vezes o valor da Unidade Fiscal do Estado de São Paulo (UFESP) ou outro valor unitário que venha a substituí-la, aos responsáveis por:

VI - reincidência no descumprimento de determinação ou Instruções do Tribunal de Contas.

§1º. Ficará sujeito à multa prevista neste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal de Contas, salvo motivo justificado.

¹³ Teses fixadas no tema 642 RG: "1. O Município prejudicado é o legitimado para a execução de crédito decorrente de multa aplicada por Tribunal de Contas estadual a agente público municipal, em razão de danos causados ao erário municipal. 2. Compete ao Estado-membro a execução de crédito decorrente de multas simples, aplicadas por Tribunais de Contas estaduais a agentes públicos municipais, em razão da inobservância das normas de Direito Financeiro ou, ainda, do descumprimento dos deveres de colaboração impostos, pela legislação, aos agentes públicos fiscalizados" (STF, Plenário, leading case RE 1.003.433, Rel. para o acórdão Min. Alexandre de Moraes, tese com a redação dada no julgamento da ADPF 1.011, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. Sessão Virtual de 21/06/2024 a 28/06/2024).

¹⁴ Publicada no Diário Oficial do Estado de 03/12/2022, p.10.

¹⁵ Fosse multa-ressarcitória – o que não é o caso dos autos, frise-se – o débito haveria de ser cobrado e recolhido pelo próprio ente que sofrera o prejuízo ao seu erário.

¹⁶ Lei Estadual 11.077/2002, art. 3º. Constituem receitas do Fundo:

II - arrecadação de multas, indenizações e restituições.



recursos eventualmente cobrados pela via judicial deverão ser executados pela Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo.

É o parecer.

São Paulo, 18 de agosto de 2026.
RAFAEL NEUBERN DEMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

/MPC-40