TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	825352/24
ASSUNTO:	DENÚNCIA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE NOVA AMÉRICA DA COLINA
INTERESSADO:	MUNICÍPIO DE NOVA AMÉRICA DA COLINA, SEBASTIÃO ROGATTI, TANIA CRISTINA DA SILVA BASSO, TERCERIZA SEGURANCA LTDA
ADVOGADO / PROCURADOR	LUIZ FERNANDO OBLADEN PUJOL, MARIANE SILVA OLIVEIRA, RAFAEL CARVALHO NEVES DOS SANTOS, RODOLFO CARVALHO NEVES DOS SANTOS, SIMONE CRISTINA IZAIAS DA CUNHA, WELLINGTON GARCIA
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 2844/25 - Tribunal Pleno

Denúncia. Alegação de inadimplemento contratual em face do não pagamento da empresa contratada. Interesse privado. Extinção do feito sem análise de mérito.

1. RELATÓRIO

Trata-se de denúncia formulada por Terceiriza Segurança LTDA. em face do Município de Nova América da Colina noticiando supostas ilegalidades quanto ao pagamento de fornecedores.

Narra a empresa possíveis irregularidades praticadas pelo aludido Município no que tange ao descontrole no pagamento de fornecedores, possível quebra da ordem cronológica de pagamentos no ano de 2024, assim como a geração ilegal de despesas. Afirma ser credora do Município e que não há previsão de pagamento. Aduz que a ordem cronológica é um direito de todos os credores do Município. Contou ter sido contratada pelo Município para a prestação de serviços de segurança não armada no evento de comemoração ao aniversário do Município e que o prazo para seu pagamento findou em 16/09/2024, sendo-lhe devida a recomposição do valor. Assevera que a dívida foi contraída em período de vedação, nos termos do art. 42 da LRF. Diz que diante da data da liquidação da obrigação, possivelmente há afronta à ordem cronológica de pagamento, prevista no art. 141 da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDLA

Lei n° 14.133/21, uma vez que outros fornecedores foram pagos mesmo com liquidações posteriores. Requer a apuração dos fatos irregulares.

Preliminarmente o Município negou ter havido quebra na ordem cronológica de pagamento, os quais seguiram a ordem de exigibilidade dentro de cada fonte de recurso (peça 22).

A Denúncia foi recebida (peça 23) e, em resposta, a defesa do então gestor afirma que se trata de uma ação de cobrança cuja competência para análise não seria desta Corte. Sustenta a ausência da materialidade, porquanto do inadimplemento de uma contratação não decorre a constatação de desrespeito à ordem cronológica de pagamentos. Assevera que a eventual pendência de pagamento não corresponde necessariamente ao descumprimento automático do art. 42 da LRF. Pontua que o não pagamento de determinado contrato pode decorrer de inúmeros fatores, inclusive, da não prestação adequada dos serviços. Afirma que não há individualização da conduta e demonstração de dolo do ex-Chefe do Poder Executivo. Sintetiza: "*não é cabível o silogismo simplista de que a existência de um suposto pagamento em atraso revele quebra da ordem cronológica de pagamentos pela Administração Pública".* Sustenta ter havido confusão entre ordem cronológica e ordem de exigibilidade de cada fonte de recurso, afirmando que as alegações não estão lastreadas em um suposto inadimplemento ou atraso, de uma única contratação, e que caberia à atual gestão fornecer os dados de controle interno e contábeis sob pena de responsabilização. Ao final, requer a improcedência da representação (peça 34)

Ao analisar o feito, a Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar identificou que em matéria semelhante, este Tribunal reconheceu se tratar de interesse eminentemente privado do qual esta Corte não tem competência para julgamento, tendo encerrado o feito. Pontua que, no que tange à violação do art. 42 da LRF, *[...] considera que sua caracterização exige a demonstração de ausência de disponibilidade de caixa para honrar compromissos assumidos nos dois últimos quadrimestres do mandato*, o que não teria restado demonstrado e será tratada no âmbito da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal do exercício de 2024. Concluiu pelo não conhecimento da denúncia (Instrução 37/25 – CAIS, peça 39).O Ministério Público de Contas acompanhou o opinativo da unidade técnica

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDLA

se manifestando pela inadmissibilidade da Denúncia, com encerramento do feito (Parecer 570/25 – 1PC - peça n.º 40).

Na sequência, os autos chegaram conclusos para julgamento.

2. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os elementos contidos no caderno processual, verifico assistir razão aos órgãos técnico e ministerial em relação à preliminar levantada.

Afinal, não cabe a este Tribunal de Contas analisar questões envolvendo interesses meramente privados, de índole subjetiva, cabendo ao Poder Judiciário apreciar tais questões. Dito de outro modo, dentre as competências constitucional insculpidas no § 1º do artigo 18 e nos incisos do artigo 75 da Constituição Estadual não se encontra a resolução de conflitos, notadamente em favor de empresas privadas. Para isso, tem-se o Poder Judiciário dada a injunção do princípio da inafastabilidade da jurisdição (artigo 5º, inciso XV, da Constituição Federal).

Não se quer com isso apregoar a impossibilidade de uma empresa privada levar ao conhecimento desta Corte ilegalidades havidas em atos, contratos ou procedimentos licitatórios, no entanto, em qualquer dessas oportunidades, há que, necessariamente, restar presente a defesa de princípios constitucionais que alentam a preponderância do interesse público.

Não há aqui outro interesse, que não o da própria representante, de forçar a satisfação do seu crédito.

Nem se argua que a ausência de análise da presente denúncia importaria no descumprimento, por este Tribunal, de sua obrigação de fiscalizar a obediência à ordem cronológica dos pagamentos, eis que para o cumprimento desse ônus exigiria não apenas uma investigação de valores individualmente considerados, para este ou aquele contratado, mas uma dilação probatória ampla sobre todos os pagamentos realizados pelo ente municipal, sem se olvidar das exceções à aludida ordem, lembrando-se ainda que a referida análise deve levar em conta “cada fonte diferenciada de recurso”. E isso, definitivamente, não é o caso dos autos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDLA

Do Tribunal de Contas de Minas Gerais é possível colher o seguinte precedente:

> "AGRAVO — PRESTADORA DE SERVIÇO MUNICIPAL DE COLETA DE LIXO E LIMPEZA URBANA — SUSPENSÃO DE PAGAMENTO — QUEBRA DA ORDEM CRONOLÓGICA — OFENSA AO ART. 5º, LEI N. 8666/93 — INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA DETERMINAR PAGAMENTO A CREDORES — FALTA DE INTERESSE DE AGIR — PROVIMENTO NEGADO. O Tribunal de Contas é competente para fiscalizar o cumprimento da ordem cronológica de pagamentos da Administração (art. 3º, XXX, da Lei Orgânica do Tribunal) e impor sanções aos responsáveis pelas irregularidades, contudo não possui poder coercitivo para determinar o pagamento ao credor preterido."[1]

Esta Corte nesse sentido já se pronunciou sobre a temática, consoante se constata pelo Acórdão n.º 3314/2013 do Tribunal Pleno, assim ementado:

> "Representação da Lei nº 8.666/93 – Contrato Administrativo – Inadimplência do Município – Incompetência do TCE-PR – Arquivamento – Desrespeito à ordem cronológica de pagamento – Artigo 5º, Lei nº 8.666/93 – Pela Procedência com aplicação de multas."

Do corpo do supracitado aresto ainda se retira:

> "No que atine ao pleito da empresa Arrozeira Santa Lúcia Ltda., de que seu crédito seja satisfeito pelo Município de Goioerê, saliento que este Tribunal de Contas não tem competência para decidir.
>
> A condenação do Município ao adimplemento da obrigação contraída com particular não é competência constitucional desta Corte, motivo pelo qual não pode solucionar este tipo de litígio.
>
> No caso em espécie verifico que a municipalidade já adimpliu sua obrigação, todavia, acaso ainda restasse algum crédito para a parte representante, esta deveria buscar a tutela de seu direito individual perante o Poder Judiciário.
>
> Assim, cabe o arquivamento da Representação neste ponto."

---

[1] https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1502.pdf. Acessado em 20/04/2021.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDLA

Portanto, não vislumbro interesse público relevante para justificar a viabilidade da denúncia.

3. VOTO (Conselheiro José Durval Mattos do Amaral)

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnico e ministerial e VOTO pela **extinção** da presente representação sem análise de mérito.

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno.

4. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro Fabio de Souza Camargo)

Trata-se de Denúncia formulada pela empresa Terceiriza Segurança Ltda. em razão de suposta quebra da ordem cronológica de pagamentos pelo Munícipio de Nova América da Colina, em afronta ao disposto no art. 5º da Lei n.º 8.666/1993[2] (atual art. 141 da Lei n.º 14.133/2021[3]).

*A **Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar**, pela Instrução n.º 37/25 – CAIS (peça 39) opinou pelo não conhecimento da denúncia.*

*Em seguida, o **Ministério Público de Contas**, por meio do Parecer n.º 570/25 – 1PC (peça 40), entendeu pela inadmissibilidade da denúncia, com encerramento do processo.*

O Excelentíssimo Relator, Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, vota nos seguintes termos:

---

[2] **Art. 5º** Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

[3] **Art. 141**. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos:
I - fornecimento de bens;
II - locações;
III - prestação de serviços;
IV - realização de obras

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDLA

Ante o exposto, acompanho os opinativos técnicos e ministerial e VOTO pela extinção da presente representação sem análise de mérito.

Após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento dos autos, nos termos do art. 398 do Regimento Interno.

*Em que pesem aos sólidos argumentos apresentados pelo Relator, ouso **divergir**, por entender que a questão exige análise minuciosa do contrato em pauta, o qual envolve interesse público de relevância incontestável, que se sobrepõe, de maneira inequívoca, à alegada natureza privada da demanda.*

Esta Corte tem competência para examinar a Denúncia, pois, conforme a Constituição Federal[4], o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas transcende a simples fiscalização de legalidade, devendo, acima de tudo, resguardar o interesse público, particularmente no que diz respeito à gestão dos recursos públicos e ao cumprimento dos princípios da legalidade, moralidade, eficiência e economicidade.

Com a devida vênia, a alegação de que a matéria se limita a interesse exclusivamente privado da Denunciante é, a meu ver, inadequada e redutora. O núcleo da questão não reside em simples reivindicação da empresa por reequilíbrio econômico-financeiro, mas na imprescindível necessidade de assegurar que a execução dos contratos administrativos observe rigorosamente os preceitos legais e contratuais, garantindo a entrega do objeto contratual com a devida qualidade, economicidade e sem prejuízo para a coletividade.

---

[4] **Art. 70.** A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
[...]
II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;
[...]
IX **-** assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDLA

O juízo de que o Tribunal de Contas estaria extrapolando sua função fiscalizatória e assumindo caráter recursal administrativo também não se sustenta. Esta Corte tem a atribuição constitucional de zelar pelo cumprimento dos contratos administrativos, o que inclui a análise da regularidade dos pagamentos e do respeito à ordem cronológica, desde que envolvam a preservação do interesse público. Não se trata, portanto, de tutela de interesse privado, mas de obrigação de assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de maneira eficiente, sem prejuízo da qualidade dos serviços prestados à população.

O art. 5º da Lei n.º 8.666/1993 e o art. 141 da Lei n.º 14.133/2021 estabelecem que os pagamentos relativos a contratos administrativos devem obedecer, estritamente, à ordem cronológica das datas de exigibilidade das obrigações, vedando-se alterações arbitrárias, salvo nas hipóteses legalmente admitidas e devidamente justificadas.

A norma busca garantir isonomia entre credores e transparência na execução financeira, além de evitar a ocorrência de prejuízos decorrentes de atrasos indevidos, seja pelo acúmulo de encargos, seja por comprometer a execução de contratos.

Mesmo não tendo sido comprovado, até o presente momento, o efetivo pagamento de juros, multas ou encargos financeiros, a quebra da ordem cronológica configura um risco concreto de prejuízo, uma vez que pode ocasionar atrasos injustificados aos fornecedores, que, por sua vez, podem buscar judicialmente indenizações ou recomposições monetárias. Ressalto que a jurisprudência deste Tribunal e do Tribunal de Contas da União admite a configuração de dano potencial, suficiente para ensejar atuação do controle externo, quando identificadas práticas que possam comprometer a economicidade e a boa gestão financeira.

Além disso, tal prática pode resultar no pagamento priorizado de bens e serviços sem critérios objetivos, desviando recursos de credores com liquidação anterior, o que pode acarretar danos ao erário pela má gestão dos recursos públicos. Por fim, compromete a gestão do fluxo de caixa do Município, afetando negativamente o seu equilíbrio financeiro.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDLA

Por fim, ressalto que a não análise do caso pelo Tribunal de Contas configuraria uma possível falha no seu dever de fiscalização e controle, especialmente considerando a repercussão do caso ao Erário e à comunidade local. O Tribunal não pode se eximir de cumprir sua função constitucional de garantir que a Administração Pública atue com diligência e segundo a legalidade na execução dos contratos.

Portanto, com base no exposto, ***VOTO*** *por afastar a preliminar de inadmissibilidade e reconhecer a plena competência do Tribunal de Contas para apreciar a presente Denúncia, determinando o prosseguimento da análise de mérito quanto à alegada quebra da ordem cronológica de pagamentos e eventual pleito de reequilíbrio econômico-financeiro, sob a óptica do interesse público, que exige a execução fiel do contrato e o cumprimento das obrigações assumidas pela Administração, com a devida observância dos princípios constitucionais que regem a administração pública.*

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de DENÚNCIA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Julgar pela **extinção** da presente representação, sem análise de mérito.

II. Após o trânsito em julgado, remeter os autos à Diretoria de Protocolo para encerramento, nos moldes dos artigos 398, § 1º, e arquivamento, de acordo com o artigo 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO votou por afastar a preliminar de inadmissibilidade e reconhecer a plena competência do Tribunal de Contas para apreciar a presente Denúncia, determinando o prosseguimento da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDLA

análise de mérito quanto à alegada quebra da ordem cronológica de pagamentos e eventual pleito de reequilíbrio econômico-financeiro, sob a óptica do interesse público, que exige a execução fiel do contrato e o cumprimento das obrigações assumidas pela Administração, com a devida observância dos princípios constitucionais que regem a administração pública, sendo acompanhado pelo Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA. (voto vencido)

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 9 de outubro de 2025 – Sessão Virtual nº 19.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.HDLA