



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 399020/25
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE PINHÃO
INTERESSADO: ANGEL SERVICES GESTAO DE MAO DE OBRA LTDA,
ANGELA APARECIDA RIBEIRO, CESAR JOSE DE MATTOS,
EDSON FRANCESCONI DE OLIVEIRA, EMERSON FERREIRA
KITCKI, ENILSON MACIEL, JOAO PAULO LEVINSKE MENDES,
JONAS TAVARES, LUCIANO HENRIQUE PADILHA, MARCIO
ROBERTO DE OLIVEIRA, MARILDO FAUSTINO RODRIGUES,
MUNICÍPIO DE PINHÃO, NELSON DAMAZIO NETO, SELENITA
DO BELEM BARBOSA DOS SANTOS, VALDECIR BIASEBETTI,
VILMA APARECIDA FERREIRA
ADVOGADO /
PROCURADOR ADRIANO PAZIN LEITE
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 528/26 - Tribunal Pleno

Representação. Município de Pinhão. Dispensa de licitação. Serviços já abrangidos por contrato administrativo vigente. Ausência de demonstração de hipótese legal excepcional. Irregularidade. Execução contratual. Deficiências na fiscalização e na medição dos serviços contratados. Comprometimento da liquidação da despesa e dos pagamentos efetuados. Irregularidade. Procedência. Determinações e recomendação.

Relatório

Trata-se de Representação formulada pelos vereadores em exercício na Câmara Municipal de Pinhão, Srs. Edson Francesconi de Oliveira, João Paulo Levinske Mendes, Luciano Henrique Padilha, Márcio Roberto de Oliveira e Vilma Aparecida Ferreira, em desfavor da Administração Municipal de Pinhão, por supostas irregularidades na execução do Contrato nº 283/2024, celebrado com a empresa Angel Services Gestão de Mão de Obra Ltda; no processo de Dispensa nº 008/2025; na contratação, por inexigibilidade, do cantor Leonardo para a 18ª Festa do Pinhão; e, por fim, nas informações prestadas em questionário de transparência do TCE/PR.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sob tais apontamentos, em apertada síntese, alegaram: (i) ausência de divulgação do Primeiro Aditivo ao Contrato nº 283/2024, que dispõe sobre a cessão de veículos e máquinas à empresa contratada para a prestação dos serviços de gestão de resíduos sólidos; (ii) vínculo indevido de pessoa jurídica estranha ao Processo Licitatório nº 88/2024 na celebração do Contrato nº 283/2024, com a inclusão do Consórcio Angel Fênix Gestão de Resíduos como parte contratada; (iii) realização de dispensa de licitação para contratar serviços já licitados e contratados pela municipalidade, sendo a empresa contratada para o Lote 1 do processo de contratação direta (Dispensa nº 008/2025) a mesma detentora do Contrato nº 283/2024, qual seja, Angel Services Gestão de Mão de Obra Ltda; (iv) superfaturamento na contratação do cantor Leonardo para 18ª Festa do Pinhão, pelo valor de R\$ 650.000,00, por meio do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 009/2025, apontando que a média de preço do show em comento é inferior ao que foi contratado pelo Município; (v) falta de controle e transparência na medição dos serviços executados pela empresa Angel Services Gestão de Mão de Obra por meio do Contrato nº 283/2024; e (vi) ausência de divulgação de documentos obrigatórios relativos aos processos de licitação, contratações diretas e outros inerentes à transparência ativa da gestão municipal.

Ao final, pleitearam o recebimento da Representação e a instauração de procedimento para apuração da responsabilidade dos envolvidos.

Por meio do Despacho nº 906/25 – GCFAMG (peça 5), foi feito alerta quanto à inadmissibilidade de representações instauradas sem o mínimo substrato fático e probatório, bem como quanto à função precípua do Legislativo Municipal no exercício do dever de fiscalização que lhe compete. Diante disso, foi determinada a intimação dos Representantes para que apresentassem os documentos comprobatórios das alegações efetuadas, com a devida indicação das medidas adotadas no âmbito da Câmara Municipal em relação aos fatos representados.

Em resposta ao determinado, constante da peça 15, os Representantes ressaltaram a ilegalidade da Dispensa nº 008/2025, que resultou na contratação da empresa Angel Services Gestão de Mão de Obra para a prestação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de serviços de limpeza e conservação, com fornecimento de mão de obra exclusiva e de todo o material necessário para a 18ª Festa do Pinhão, argumentando que tais serviços já estavam contemplados no Contrato nº 283/2024, celebrado entre o Município de Pinhão e a referida empresa.

Informaram que o Requerimento nº 21/2025, formulado com vistas à obtenção de dados e esclarecimentos sobre o Contrato nº 283/2024, uma vez submetido à 22ª sessão ordinária da Câmara Municipal, realizada em 28/07/2025, foi rejeitado pela maioria dos membros da Casa Legislativa.

Alegaram que as informações declaradas no formulário do PROGOV pela Administração Municipal, para fins de avaliação do quesito transparência, não refletem a realidade, especialmente pela ausência de divulgação de documentos obrigatórios no Portal da Transparência do Município, como aqueles relativos às contratações públicas realizadas.

Noticiaram, por fim, que também denunciaram os fatos representados ao Ministério Público do Estado do Paraná, pleiteando, em conclusão, a inversão do ônus da prova, em razão de os elementos probatórios se encontrarem sob o domínio da Administração Municipal.

Com a manifestação, foram juntados documentos às peças 16 a 20.

Determinada a manifestação preliminar do Município de Pinhão acerca dos fatos noticiados, conforme o Despacho nº 1279/25 – GCFAMG (peça 21), o Representado, na peça 27, alegou, em síntese, tratar-se de Representação formulada por vereadores da oposição, os quais, sem respaldo probatório, formalizaram acusações desprovidas de fundamento fático e jurídico, defendendo que:

O Município cumpriu rigorosamente os ditames da Lei nº 14.133/2021 em todos os processos questionados;

Não há ausência de publicidade ou fiscalização;

Não existe qualquer irregularidade na participação da empresa Angel Services, tampouco na constituição do consórcio;

A dispensa emergencial foi legal e necessária;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O show do artista Leonardo foi contratado em valor compatível com o mercado, por inexigibilidade amparada em lei;

Todas as acusações são desprovidas de prova técnica, revelando apenas tentativa de tumultuar a gestão.

Ao final, pleiteou a improcedência da Representação e juntou documentos às peças 28 a 58.

Ato contínuo, por meio do Despacho nº 1397/25 – GCFAMG (peça 59), a presente Representação foi recebida parcialmente para apuração das alegações relacionadas à realização de dispensa de licitação para contratar serviços já licitados e contratados pela municipalidade e à falta de controle e transparência na medição dos serviços executados pela empresa Angel Services Gestão de Mão de Obra por meio do Contrato nº 283/2024, sendo determinada a inclusão na autuação e a citação das partes envolvidas¹, para exercício do contraditório.

Em sede de defesa, o Município de Pinhão (peça 82), quanto à comprovação da execução e fiscalização do contrato firmado com a empresa Angel Services, informou que o Contrato nº 283/2024, decorrente do Pregão Eletrônico nº 088/2024, refere-se à prestação contínua de serviços de limpeza urbana, capina, roçada, coleta e transporte de resíduos, bem como à gestão do aterro sanitário, sendo regularmente fiscalizado por servidor designado conforme o artigo 117 da Lei nº 14.133/2021, com emissão de relatórios mensais já protocolados e outros em fase final de digitalização. Ressaltou, ademais, que eventual atraso no envio de informações não configura ausência de fiscalização, mas apenas trâmite administrativo, não havendo irregularidades.

Quanto à diferenciação entre o contrato citado e a Dispensa de Licitação nº 008/2025, esclareceu que a referida contratação direta ocorreu em caráter emergencial, com fundamento no artigo 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021, após fortes indícios de fraude no Pregão Eletrônico nº 007/2025, que seria responsável pela contratação de serviços para a 18ª Festa do Pinhão. Que,

¹ (i) Município de Pinhão; (ii) Prefeito, Sr. Valdecir Biasebetti; (iii) Secretária Municipal de Educação e Cultura, Sra. Selenita do Belém Barbosa dos Santos; (iv) Secretário Municipal de Administração, Sr. Marildo Faustino Rodrigues; (v) Secretário Municipal de Meio Ambiente, Sr. Emerson Ferreira Kitcki; e (vi) Fiscais do Contrato, Sr. Nelson Damazio Neto, Sr. Jonas Tavares, Sr. Enilson Maciel e Sr. Cesar José de Matos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diante da suspensão do certame e da iminência do evento, a Administração Municipal promoveu contratação temporária de serviços específicos de limpeza, higienização e apoio logístico no parque de exposições, atividades distintas da rotina de limpeza urbana. Sustentou, também, que não existe sobreposição entre os objetos dos instrumentos analisados, vez que o contrato nº 283/2024 tem natureza contínua e urbana, enquanto a Dispensa nº 008/2025 possui caráter pontual, emergencial e vinculado exclusivamente ao evento festivo.

Enfatizou, assim, que todos os atos praticados foram devidamente publicados nos meios oficiais e pautados pela legalidade, eficiência e boa-fé, destacando que as alegações que deram origem ao processo carecem de respaldo técnico e já haviam sido, em grande parte, rejeitadas. Concluindo, individualizou as responsabilidades dos agentes envolvidos, demonstrando que suas atuações se limitaram às funções ordinárias de gestão, fiscalização, apoio técnico ou formalização administrativa, sem indícios de dolo, omissão ou irregularidade.

Ao final, requereu o reconhecimento da regularidade da execução do Contrato nº 283/2024, a confirmação de que não houve sobreposição entre este e a Dispensa nº 008/2025, bem como o arquivamento da Representação, reiterando seu compromisso com a legalidade e com a correta aplicação dos recursos públicos.

Por fim, anexou documentos às peças 83 a 87.

Decorrido, sem manifestação, o prazo das demais partes citadas para apresentação de defesa (peça 90), os autos foram remetidos à unidade técnica e ao órgão ministerial para as competentes manifestações, nos termos do Despacho nº 1809/25 – GCFAMG (peça 91).

Por sua vez, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS), nos termos da Instrução nº 53/26 (peça 92), manifestou-se pela procedência da Representação, propondo a aplicação de multas aos responsáveis pelas irregularidades decorrentes da realização de dispensa de licitação para a contratação de serviços já licitados e contratados pela municipalidade, bem como da ausência de controle e de transparência na medição dos serviços executados pela empresa Angel Services Gestão de Mão de Obra.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, sugeriu a expedição de determinação ao Município de Pinhão para que implemente controles formais e detalhados nos relatórios de execução contratual, com a adoção de boletins diários, registros fotográficos completos e vinculação objetiva entre as métricas utilizadas e os valores pagos.

Ainda, consignou, a título de recomendação, que a municipalidade, em futuras contratações, observe “*o dever de planejamento e a análise prévia da compatibilidade entre demandas extraordinárias e contratos vigentes, abstendo-se de promover contratações diretas quando o objeto integrar o âmbito de contrato regularmente licitado, devendo eventual dispensa de licitação ser precedida, obrigatoriamente, de demonstração técnica concreta da impossibilidade de atendimento pelo ajuste existente, com adequada motivação, a fim de evitar sobreposição de objetos, fracionamento indevido da despesa e uso inadequado das hipóteses excepcionais previstas na Lei nº 14.133/2021*”.

Para tanto, no que se refere à Dispensa nº 008/2025, utilizada pelo Município representado para a contratação de serviços de limpeza e conservação durante a 18ª Festa do Pinhão, sendo a empresa contratada a mesma responsável pelo contrato ordinário de limpeza urbana (Contrato nº 283/2024), a CAIS argumentou que, embora tenha sido alegada, em sede de defesa, a distinção entre os objetos, ambos os instrumentos apresentam identidade material, por abrangerem atividades de limpeza, coleta e destinação de resíduos.

Nessa linha, destacou que o contrato regular já contemplava serviços territorialmente abrangentes, aptos a absorver o aumento temporário da demanda por meio dos ajustes previstos na Lei nº 14.133/2021, inexistindo demonstração concreta de impossibilidade técnica ou operacional quanto a esse aspecto, razão pela qual não se mostrou legítima a invocação de situação emergencial, uma vez que eventos festivos são previsíveis e a falha no certame anterior não configura causa superveniente idônea a justificar a contratação direta, caracterizando erro grosseiro a decisão administrativa que a autorizou.

Em conclusão, quanto ao ponto relativo à falta de controle e transparência na execução do Contrato nº 283/2024, verificou a repetição de relatórios de um mês para justificar pagamentos de outros, a ausência de boletins



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diários exigidos contratualmente e registros insuficientes para comprovar os serviços executados, indicando que tais fatores comprometem a fidedignidade das medições e evidenciam pagamentos globais sem lastro documental adequado.

Ato contínuo, o Ministério Público de Contas (peça 93), quanto aos pontos apreciados, concluiu que a justificativa apresentada pelo Município de Pinhão para a realização da Dispensa nº 008/2025 não demonstrou impedimento concreto para que os serviços fossem executados no âmbito do Contrato nº 283/2024, especialmente porque a mesma empresa atuava em ambos os instrumentos, evidenciando capacidade operacional para atender à demanda adicional. Ressaltou, ademais, que a Festa do Pinhão constitui evento anual e previsível, ao qual não se amolda a alegação de emergência apta a embasar a contratação direta realizada, configurando sobreposição de objetos e uso inadequado do procedimento adotado, com a consequente responsabilização dos agentes envolvidos na fase preparatória.

Da mesma forma, confirmou que as falhas de fiscalização identificadas no bojo do Contrato nº 283/2024 não foram justificadas pela municipalidade, o que comprometeu a regularidade dos pagamentos realizados, sendo considerada cabível a responsabilização dos fiscais e do diretor de medição, em atenção ao dever de diligência na comprovação da execução contratual.

Ao final, opinou pela procedência da Representação, bem como pela aplicação das multas previstas no artigo 87, inciso IV, alíneas “d” e “g”, da Lei Complementar nº 113/2005 aos responsáveis, além da expedição da determinação e da recomendação propostas pela CAIS.

É o relatório.

Fundamentação

Em consonância com os pareceres uniformes da Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) e do Ministério Público de Contas, a presente Representação, quanto aos pontos conhecidos, deve ser julgada procedente.

Isso porque a análise detalhada dos autos, aliada às normativas que regem as aquisições e contratações públicas, revela que o Município de Pinhão, na realização da Dispensa nº 008/2025 e no acompanhamento e fiscalização da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

execução do Contrato nº 283/2024, não observou as diretrizes e exigências que asseguram a legalidade, o planejamento, a eficiência e o dever de diligência exigido da Administração Pública.

Do exame realizado, verifica-se irregularidade na contratação direta por dispensa de licitação levada a efeito pela municipalidade para a execução de serviços que já se encontravam previamente licitados e formalmente contratados, encontrando-se em plena vigência contrato administrativo regularmente celebrado, sendo a empresa selecionada no procedimento de contratação direta a mesma detentora do ajuste contratual originário. Ademais, apuram-se deficiências no controle, na transparência e na rastreabilidade da medição dos serviços executados no âmbito do contrato regular de gestão de resíduos sólidos do Município (Contrato nº 283/2024), com repercussões diretas sobre a liquidação da despesa e sobre a regularidade dos pagamentos efetuados.

Sob tal perspectiva, em relação ao vício na adoção da Dispensa nº 008/2025 para a contratação de serviços de limpeza e conservação para a 18ª Festa do Pinhão, a controvérsia posta não se resume a eventual vício na escolha do procedimento, mas à coerência sistêmica da atuação administrativa frente ao regime jurídico das contratações públicas, em um cenário em que se verifica, de um lado, a existência de contrato administrativo vigente com a empresa Angel Services Gestão de Mão de Obra Ltda (Contrato nº 283/2024), regularmente precedido de licitação, que organiza a execução dos serviços de limpeza pública no Município de Pinhão, define obrigações, delimita quantitativos, estabelece critérios de medição e fixa regime de fiscalização e, de outro, a superveniência de contratação direta para serviços de mesma natureza, atribuída à mesma empresa contratada, sem demonstração de sua necessidade excepcional.

Quanto esse aspecto, observa-se que a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece como regra a obrigatoriedade de licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública, admitindo exceções apenas nos casos expressamente previstos em lei. Senão, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Distrito Federal e dos Municípios **obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

À luz desse fundamento, tem-se que a contratação direta — seja por dispensa, seja por inexigibilidade — reveste-se de caráter estritamente excepcional, legitimando-se apenas quando rigorosamente enquadrada nas hipóteses legais expressamente previstas, as quais devem ser interpretadas de forma necessariamente restritiva e acompanhadas de motivação técnica consistente e devidamente demonstrada, sob pena de esvaziamento do comando constitucional referente à licitação.

No caso analisado, o Contrato nº 283/2024 (vigente), decorrente do Pregão Eletrônico nº 088/2024, celebrado entre o Município de Pinhão e a empresa Angel Services Gestão de Mão de Obra Ltda, contempla, em seu objeto, entre outros, o serviço de “Limpeza Pública”, abrangendo atividades de varrição, capina, limpeza de vias e logradouros, coleta e destinação de resíduos orgânicos e recicláveis, bem como a operação de ecopontos e da coleta seletiva, todas compreendendo gestão de equipes e fornecimento de produtos e materiais necessários para a execução dos serviços.

Por sua vez, a Dispensa nº 008/2025, que deu origem ao Contrato nº 064/2025, também celebrado entre o Município de Pinhão e a empresa Angel Services Gestão de Mão de Obra Ltda, teve por objeto, no Lote 1, a contratação de serviços de limpeza e conservação destinados à realização da 18ª Festa do Pinhão,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

compreendendo, em síntese, a coleta e remoção de resíduos sólidos, a varrição e conservação de espaços, bem como o fornecimento de equipe e de produtos.

Em análise comparativa dos objetos contemplados em cada processo de contratação, ainda que um se apresente mais abrangente que o outro quanto às finalidades, à temporalidade e à logística, verifica-se que os objetos não se excluem mutuamente, especialmente em razão da identidade funcional dos serviços contratados, como apontou a unidade técnica em sua instrução; ao contrário, sobrepõem-se materialmente.

Assim, verifica-se que a decisão administrativa de promover contratação direta de serviços de limpeza e conservação já abrangidos por contrato administrativo regularmente celebrado e em plena execução não configura simples escolha procedimental alternativa, mas medida que tensiona a coerência interna do regime jurídico das contratações públicas.

A existência de contrato vigente, regularmente precedido de licitação e apto a atender ao interesse público declarado, configura presunção de suficiência jurídica e funcional do instrumento contratual em curso para o atendimento da 18ª Festa do Pinhão, que se realizou.

Tal presunção se comprova, inclusive, pela descrição detalhada dos serviços consignada no Contrato nº 283/2024 (página 21), Item 02, Subitem 2.1 – “Limpeza Pública”, abaixo colacionado, o qual contempla a atuação da empresa contratada em eventos realizados pela própria contratante, de modo que a superação dessa presunção somente seria admissível mediante fundamentação qualificada, específica e devidamente demonstrada, o que não se verificou no caso concreto, à luz das informações prestadas pelo Município representado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	<i>Município de Pinhão</i> <i>Estado do Paraná</i> CNPJ: 76.178.011/0001-28
Contrato n.º 283/2024 Data: 10/12/2024 (ANGEL SERVICES GESTAO DE MAO DE OBRA LTDA)	
Na ocorrência de eventos realizados pela Contratante, a Contratada será notificada com antecedência de pelo menos 15 (quinze) dias úteis para mobilização e planejamento dos serviços solicitados.	

Nesse ponto, destaca-se que o contrato administrativo decorrente de regular processo licitatório não constitui ato isolado ou apartado do procedimento como um todo, integrando ciclo que abrange o planejamento, a definição do objeto, a estimativa de quantitativos, a previsão orçamentária, a matriz de riscos e a estruturação de mecanismos de fiscalização. Assim, a instauração de contratação direta paralela, diante de demanda relacionada ao mesmo objeto, evidencia, em tese, falha no planejamento ou na gestão do contrato vigente, não podendo a contratação direta ser utilizada como mecanismo de compensação de deficiência administrativa, sob pena de indevida conversão da exceção constitucional em instrumento ordinário de correção de falhas internas.

Ainda, também conforme abordado pela unidade técnica, importa reforçar que, em regra, existindo contrato em execução, o ordenamento jurídico já oferece instrumentos próprios para lidar com variações quantitativas, ajustes de escopo e necessidades supervenientes. Admitir contratação direta para suprir demanda que poderia ser resolvida por meio desses mecanismos significa contornar o regime legal de alterações e fragmentar artificialmente o objeto contratado.

Registre-se, ademais, a previsibilidade e a recorrência do evento festivo denominado “Festa do Pinhão” na municipalidade, atualmente em sua 19ª edição, circunstâncias que enquadram eventual aumento da demanda pelos serviços de limpeza contratados como risco ordinário da execução contratual, a ser absorvido pelo planejamento administrativo e pela flexibilidade inerente aos contratos de serviços contínuos, como é o caso do Contrato nº 283/2024.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse contexto, a alegação de emergência apresentada pela Administração Municipal para justificar a contratação direta também não se sustenta, pois, nos termos do artigo 75, inciso VIII², da Lei nº 14.133/2021, a dispensa pressupõe situação superveniente, imprevisível e não imputável à falha de planejamento, requisitos incompatíveis com eventos periódicos previamente conhecidos.

Desse modo, não é suficiente ao gestor afirmar que a contratação por dispensa possui especificidade ou urgência; exige-se a demonstração, com base em documentação robusta, de que o objeto não se encontrava compreendido, ainda que potencialmente, no escopo contratual vigente, de que havia impedimento concreto à sua execução por esse instrumento e de que inexistiam alternativas ordinárias no próprio ordenamento para suprir a necessidade pública declarada. Isso pressupõe análise comparativa entre o contrato em execução e o objeto da contratação direta, com identificação precisa de eventual distinção material relevante, o que não ficou comprovado no caso em exame.

Ausente demonstração objetiva, técnica e documental de que a contratação direta se enquadrava rigorosamente em hipótese legal excepcional, o ato praticado pelo Município de Pinhão deixou de ostentar natureza extraordinária e passou a configurar verdadeiro mecanismo de evasão do regime constitucional da licitação, impondo-se, assim, o reconhecimento da irregularidade da Dispensa nº 008/2025, com a necessária determinação ao Município representado para que implemente mecanismos de controle de suas contratações públicas, integrando suas necessidades de forma planejada, transparente e eficiente ao acompanhamento contínuo e atualizado de seus contratos, a fim de evitar dispensas de licitação fora das hipóteses legalmente admitidas, a sobreposição de objetos diante da existência de contrato vigente e a instrução indevida de processos de contratação direta com

² Art. 75. É dispensável a licitação:

(...)

VIII - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para aquisição dos bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

justificativas incompatíveis com o conceito jurídico de emergência superveniente e com a previsibilidade das necessidades públicas.

Paralelamente ao reconhecimento da irregularidade outrora exposta, impõe também examinar a consistência jurídica da execução do Contrato nº 283/2024 vigente, especialmente no que se refere às fragilidades identificadas no controle e na medição dos serviços prestados dele decorrentes, incidindo tal análise sobre o núcleo da validade da despesa pública realizada.

Nesse sentido, tem-se que, em contratos de prestação de serviços, a medição representa o momento jurídico de verificação da correspondência entre o objeto pactuado e a prestação efetivamente realizada. Não se trata de ato meramente protocolar ou formalidade burocrática, constituindo etapa indispensável da cadeia de execução da despesa, situada entre a execução material do contrato e a liquidação, funcionando como elemento técnico de certificação do adimplemento.

No regime das finanças públicas, a liquidação da despesa exige a verificação do direito adquirido pelo credor, com base em títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Em contratos administrativos, essa verificação se concretiza mediante a aferição objetiva da execução contratual. Assim, a medição é o instrumento que transforma a obrigação descrita no contrato em realidade fática comprovada, apta a justificar o pagamento.

A deficiência na medição rompe essa cadeia lógica, pois, se não há relatórios técnicos adequados, memórias de cálculo, registros de campo, atestos formalmente fundamentados ou outros meios idôneos de comprovação, o pagamento deixa de se apoiar em base documental suficiente, passando a liquidação a ocorrer por presunção ou confiança subjetiva, o que é incompatível com o regime jurídico-administrativo, que exige controle objetivo e verificável.

Nessa perspectiva, extrai-se que o dever de fiscalização da execução contratual também decorre diretamente do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, na medida em que a legalidade, a moralidade e a eficiência não se esgotam na fase de contratação, mas se projetam ao longo de toda a execução contratual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, para além do plano constitucional, a legislação infralegal estabelece que o pagamento deve estar condicionado à comprovação inequívoca do cumprimento das obrigações contratuais. Nesse sentido, a boa administração pressupõe o acompanhamento contínuo da execução contratual, a verificação de conformidade e o registro sistemático das ocorrências relacionadas ao contrato.

Vejamos o que dispõem os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega do material ou da prestação efetiva do serviço.

Assim, a adequada medição dos serviços contratados é pressuposto jurídico da validade do pagamento e elemento estruturante do controle administrativo, não representando a constatação de fragilidades nesse processo uma simples irregularidade formal, mas potencial vício material da execução da despesa, com repercussões sobre a legalidade dos pagamentos e sobre a responsabilidade dos agentes envolvidos.

Sob tal ótica, esclarece-se que a figura do fiscal do contrato não é decorativa, pois refere-se ao agente investido da responsabilidade de acompanhar, registrar, atestar e relatar a execução do contrato, de modo que, quando a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fiscalização se mostra insuficiente ou meramente formal, ocorre desvio funcional do próprio sistema de controle administrativo, o que, por sua vez, também compromete o controle social.

Em termos jurídicos, não há despesa pública legítima sem comprovação clara e objetiva do correspondente adimplemento contratual, pois, sem fiscalização estruturada e acessível, o contrato administrativo deixa de ser instrumento de gestão pública e passa a operar em zona de opacidade, incompatível com o princípio da transparência.

No caso em análise, restou apurado, na execução da despesa vinculada ao Contrato nº 283/2024, a utilização repetida de relatório de atividades de determinado mês para justificar pagamentos de outras competências, a não disponibilização regular de relatórios das atividades executadas para os pagamentos realizados, bem como a ausência de apresentação de boletins diários e de registros fotográficos de acompanhamento dos serviços contratados, em clara afronta à transparência e aos deveres básicos de fiscalização contratual.

Em relação a esses pontos, cumpre destacar que em contratos de serviços continuados, a ausência de medição adequada pode mascarar inexecuções parciais, dificultar a distinção entre serviços efetivamente prestados e serviços meramente previstos e impedir a correta aplicação de penalidades por descumprimento contratual.

Além disso, como desdobramento do exame das desconformidades identificadas, a CAIS destacou, em sua instrução técnica, que, a partir do conjunto probatório, revelou-se consistente a alegação de que os pagamentos efetuados no âmbito do Contrato nº 283/2024 vêm sendo realizados de forma global, sem comprovação detalhada das métricas pactuadas, em afronta ao instrumento contratual, com prejuízo à adequada medição e comprovação da execução contratual.

Diante desse cenário, a conclusão pela irregularidade na fiscalização da execução do Contrato nº 283/2024, em razão das fragilidades constatadas nos procedimentos de medição, controle e comprovação dos serviços executados, decorrentes da ausência de registros técnicos verificáveis e de documentação apta a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demonstrar, de forma objetiva, a quantidade e a qualidade das prestações realizadas pela contratada, é medida que se impõe.

Ainda, o comprometimento da legalidade da liquidação da despesa e dos pagamentos efetuados impõe a adoção de providências imediatas pelo Município de Pinhão voltadas à capacitação dos fiscais responsáveis pelo acompanhamento dos serviços contratados, diante da deficiência identificada no exercício do dever de fiscalização da execução contratual, sob pena de responsabilização pelo descumprimento de dever funcional específico relacionado à certificação e ao ateste de pagamentos com base probatória adequada.

Por fim, no tocante à aplicação de multas administrativas aos agentes públicos envolvidos nas irregularidades apuradas, conforme sugerido pela CAIS e ratificado pelo Ministério Público de Contas, é certo que a atuação administrativa deve se orientar por padrões objetivos de diligência e de conformidade normativa, sendo possível a responsabilização pelo ato falho quando tais parâmetros não são observados. Não obstante, tal medida não é automática, exigindo a análise das condições concretas do caso para efetiva penalização pessoal.

Sob essa ótica, e em atenção à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB)³, a imposição de sanções deve considerar a gravidade da infração cometida, os prejuízos causados à Administração Pública e as circunstâncias enfrentadas pelo agente em razão dos atos praticados, com vistas a garantir justiça e proporcionalidade na responsabilização.

Para além disso, penalizar sem abordar a origem das irregularidades torna ineficaz a medida de controle adotada, esvaziando seu papel como instrumento de tutela do interesse público e de fortalecimento da boa administração, sendo, portanto, em um primeiro momento, o enfrentamento das causas estruturais

³ Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

§ 2º **Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.**

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.
(g.n.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

das falhas etapa essencial para a efetividade do controle e para a prevenção de novas ocorrências.

No caso em apreço, observa-se que as irregularidades identificadas decorrem, principalmente, da ausência de unidade e integração nos mecanismos de controle das contratações públicas realizadas pelo Município de Pinhão, bem como de falhas no acompanhamento e na fiscalização da execução contratual, revelando-se pertinente, diante desse cenário, oportunizar ao Município representado a implementação das providências necessárias para regularizar as falhas apuradas, antes da adoção de penalidades pessoais aos seus agentes.

Tal posicionamento alinha-se ao entendimento de que a adoção de medidas corretivas está intrinsecamente vinculada aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da culpabilidade, na medida em que, ao apontar para a necessidade de adequação das práticas administrativas adotadas em relação aos processos de contratação pública e de acompanhamento da execução contratual, o alerta também busca evitar condutas que possam resultar em inobservância de deveres funcionais, promovendo uma atuação mais diligente tanto por parte do gestor quanto do fiscal de contrato.

Assim, uma vez cientificados das irregularidades apuradas, os agentes públicos envolvidos no caso em tela passam a ostentar dever específico de agir, de modo que a não adoção das medidas necessárias à regularização das falhas sujeitará os responsáveis às sanções cabíveis.

Em face de todo o exposto, voto pela procedência da presente Representação, determinando ao Município de Pinhão que:

i. no prazo de 60 (sessenta) dias, implemente e comprove documentalmente a adoção de mecanismos efetivos de controle de autorização, instrução e formalização de suas contratações públicas, de modo a integrar suas necessidades administrativas de forma planejada, transparente e eficiente ao acompanhamento contínuo e atualizado de seus contratos, com vistas a evitar o uso inadequado das hipóteses excepcionais previstas na Lei nº 14.133/2021, a sobreposição de objetos nas contratações realizadas, o fracionamento indevido de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despesa e a instrução indevida de processos de contratação direta com justificativas não aderentes às hipóteses legalmente admitidas; e

ii. no prazo de 90 (noventa) dias adote e comprove documentalmente a implementação de medidas voltadas à capacitação técnica dos fiscais responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços contratados no âmbito da municipalidade, com vistas a sanar as deficiências identificadas no exercício do dever de fiscalização contratual, assegurando a regularidade da certificação da execução, do ateste e da liquidação da despesa, sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos pelo descumprimento de dever funcional específico relacionado à certificação e ao ateste de pagamentos com base probatória adequada.

iii. no prazo de 30 (trinta) dias, implemente e publique, em seu Portal da Transparência, de forma permanente e tempestiva, no âmbito das medições futuras do Contrato nº 283/2024, procedimentos formais de medição e fiscalização da execução contratual, assegurando que os pagamentos sejam precedidos de comprovação individualizada e verificável dos serviços efetivamente executados, mediante: (i) a utilização de boletins diários de acompanhamento; (ii) a apresentação de registros fotográficos completos, contendo, no mínimo, data, horário, localização e descrição específica do serviço; e (iii) a vinculação objetiva entre as métricas contratuais e os valores faturados, vedado o pagamento global desacompanhado de lastro probatório, de modo a garantir a transparência, a rastreabilidade e a adequada fiscalização da despesa pública.

Concluindo, recomendo ao Município de Pinhão que, em futuras contratações, observe o dever de planejamento e proceda à análise prévia da compatibilidade entre demandas extraordinárias e contratos vigentes, abstendo-se de promover contratações diretas quando o objeto estiver abrangido por contrato regularmente licitado, devendo eventual dispensa de licitação ser precedida, obrigatoriamente, de demonstração técnica concreta da impossibilidade de atendimento pelo ajuste existente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, para monitoramento das determinações e recomendação expedidas (art. 175-S, IV, RITCE/PR), à Coordenadoria de Medidas Executórias, para registro (art. 513 do RITCE/PR), e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento do processo (art. 398, § 1º, e art. 168, VII, do RITCE/PR).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – Julgar **PROCEDENTE** a presente Representação, **DETERMINANDO** ao Município de Pinhão que:

(i) no prazo de 60 (sessenta) dias, implemente e comprove documentalmente a adoção de mecanismos efetivos de controle de autorização, instrução e formalização de suas contratações públicas, de modo a integrar suas necessidades administrativas de forma planejada, transparente e eficiente ao acompanhamento contínuo e atualizado de seus contratos, com vistas a evitar o uso inadequado das hipóteses excepcionais previstas na Lei nº 14.133/2021, a sobreposição de objetos nas contratações realizadas, o fracionamento indevido de despesa e a instrução indevida de processos de contratação direta com justificativas não aderentes às hipóteses legalmente admitidas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(ii) no prazo de 90 (noventa) dias adote e comprove documentalmente a implementação de medidas voltadas à capacitação técnica dos fiscais responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos serviços contratados no âmbito da municipalidade, com vistas a sanar as deficiências identificadas no exercício do dever de fiscalização contratual, assegurando a regularidade da certificação da execução, do ateste e da liquidação da despesa, sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos pelo descumprimento de dever funcional específico relacionado à certificação e ao ateste de pagamentos com base probatória adequada;

(iii) no prazo de 30 (trinta) dias, implemente e publique, em seu Portal da Transparência, de forma permanente e tempestiva, no âmbito das medições futuras do Contrato nº 283/2024, procedimentos formais de medição e fiscalização da execução contratual, assegurando que os pagamentos sejam precedidos de comprovação individualizada e verificável dos serviços efetivamente executados, mediante: (a) a utilização de boletins diários de acompanhamento; (b) a apresentação de registros fotográficos completos, contendo, no mínimo, data, horário, localização e descrição específica do serviço; e (c) a vinculação objetiva entre as métricas contratuais e os valores faturados, vedado o pagamento global desacompanhado de lastro probatório, de modo a garantir a transparência, a rastreabilidade e a adequada fiscalização da despesa pública;

II - **recomendar** ao Município de Pinhão que, em futuras contratações, observe o dever de planejamento e proceda à análise prévia da compatibilidade entre demandas extraordinárias e contratos vigentes, abstendo-se de promover contratações diretas quando o objeto estiver abrangido por contrato regularmente licitado, devendo eventual dispensa de licitação ser precedida, obrigatoriamente, de demonstração técnica concreta da impossibilidade de atendimento pelo ajuste existente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – encaminhar, após o trânsito em julgado, à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, para monitoramento das determinações e recomendação expedidas (art. 175-S, IV, RITCE/PR), à Coordenadoria de Medidas Executórias, para registro (art. 513 do RITCE/PR), e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, para encerramento do processo (art. 398, § 1º, e art. 168, VII, do RITCE/PR).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 12 de março de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente