Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: 8D826-36450-9D4D6

Acórdão 00627/2026 - Plenário

Processos: 00967/2026, 01119/2026, 01080/2026, 00979/2026, 03646/2025, 00650/2025
Classificação: Recurso de Reconsideração
UG: PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha
Relator: Davi Diniz de Carvalho
Interessado: SAO GABRIEL AMBIENTAL E TERRAPLENAGEM LTDA, TIAGO ROCHA, TESLLA SERVICOS E LOCACOES DE MAQUINAS LTDA, ADELINO PINAFFO JUNIOR, EDUARDO SILVA RONCONI, TESLLA SERVICOS E LOCACOES DE MAQUINAS LTDA, TIAGO ROCHA, RODOLFO ANTONIO DA SILVA NETO, CLEBER ROGERIO OAKES
Recorrente: FERNANDO OLIVEIRA

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO ACÓRDÃO 119/2026 – PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DA PALHA – ACOLHER RAZÕES RECURSAIS – AFASTAR IRREGULARIDADES – RECONHECIMENTO DA BOA-FÉ – EXPEDIR DETERMINAÇÕES – DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Fernando Oliveira, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Transporte, contra o Acórdão TC 119/2026 – Primeira Câmara (Processo TC 650/2025), que, no que lhe toca, manteve as irregularidades “Insuficiente justificativa para contratação emergencial” (item 2.6 da ITC 06331/2025) e “Pagamento Irregular” (item 2.4 da ITC 06331/2025 – superfaturamento apurado em R$ 71.927,89 / 15.247,03 VRTE na 1ª medição do Contrato Emergencial nº 05/2025), condenando-o a multas e a ressarcimento solidário.

Assinado por DAVI DINIZ DE CARVALHO 03/09/2026 15:05
Assinado por RODRIGO COELHO DO CARMO 03/09/2026 10:22
Assinado por LUCIANO VIEIRA 03/09/2026 09:46
Assinado por SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO 03/09/2026 09:00
Assinado por SEBASTIAO CARLOS RANNA DE MACEDO 02/09/2026 22:00
Assinado por FLAVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN 02/09/2026 20:11
Assinado por DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER 02/09/2026 20:00
Assinado por RODRIGO ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR 02/09/2026 19:21
Assinado por LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA 02/09/2026 18:05

2. A Instrução Técnica de Recurso 66/2026 opinou pelo acolhimento parcial – apenas para afastar a irregularidade da justificativa emergencial e a multa de R$ 1.000,00 dela decorrente –, e o Ministério Público de Contas, no Parecer 3203/2026, anuiu integralmente à unidade técnica.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Há duas questões: (i) definir se a contratação emergencial de serviços de limpeza urbana estava suficientemente justificada, à luz do § 6º do art. 75 da Lei 14.133/2021; e (ii) estabelecer se subsiste a responsabilização do recorrente pelo "Pagamento Irregular" da 1ª medição, ou se, ausentes dolo e erro grosseiro, deve ser afastada.

III. RAZÕES DE DECIDIR

4. A paralisação do serviço público essencial de limpeza urbana enquadra-se na hipótese do § 6º do art. 75 da Lei 14.133/2021, que reconhece como emergencial a contratação por dispensa voltada a manter a continuidade do serviço público, ainda que a inércia administrativa tenha contribuído para a situação.

5. No caso, a emergência restou caracterizada: o certame para nova contratação foi suspenso por impugnação em 03/01/2025, o contrato então vigente (nº 05/2020) encerrava-se em 14/01/2025 e era improrrogável – conclusão endossada pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, sem ressalva.

6. Quanto ao "Pagamento Irregular", a análise do conjunto probatório do processo originário – em especial a documentação juntada pela contratada no evento 93 (boletins de medição, relatórios fotográficos, notas fiscais, ordem de serviço, relatórios de fiscalização e registros do

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

E-Social/FGTS Digital) – demonstra que o recorrente decidiu amparado em informações técnicas prestadas pela fiscalização contratual.

7. A atuação do recorrente, na condição de ordenador de despesas, revela equívocos na instrução do processo de pagamento, mas não configura conduta dolosa nem erro grosseiro (art. 28 da LINDB): não se demonstrou que tenha autorizado pagamento por serviço inexistente, desprezado alerta técnico ou agido com intenção de lesar o erário.

8. À luz da proporcionalidade e da razoabilidade – justa medida da reação administrativa diante do caso concreto – , afasta-se a responsabilização pessoal do recorrente, convertendo-se a reprimenda em determinação de aprimoramento.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Recurso conhecido e, no mérito, integralmente provido, divergindo parcialmente dos posicionamentos técnico e ministerial, para afastar, quanto ao Sr. Fernando Oliveira, as irregularidades “Insuficiente justificativa para contratação emergencial” (item 2.6 da ITC 06331/2025) e “Pagamento Irregular” (item 2.4 da ITC 06331/2025), com o consequente afastamento das multas e do ressarcimento de 15.247,03 VRTE delas decorrentes; expedição de determinação de aprimoramento; ciência aos interessados; arquivamento após o trânsito em julgado.

Tese de julgamento: “1. A contratação emergencial destinada a manter a continuidade de serviço público essencial enquadra-se no § 6º do art. 75 da Lei 14.133/2021, ainda que a falha de planejamento da Administração tenha concorrido para a situação de emergência. 2. Falhas procedimentais na instrução do

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

processo de pagamento, quando o agente atua amparado em informações técnicas da fiscalização e ausentes dolo e erro grosseiro (art. 28 da LINDB), não autorizam a responsabilização pessoal, cabendo determinação de aprimoramento."

Dispositivos relevantes citados: Lei 14.133/2021, art. 75, VIII e § 6º; arts. 73, 121, § 3º, e 6º, LVII, "a"; LC 621/2012, arts. 134 e 135; art. 114; Decreto-lei 4.657/1942 (LINDB), art. 28; RITCEES, art. 389.

Jurisprudência relevante citada: TCEES, Acórdão TC 428/2018 – 2ª Câmara; TCU, Acórdão 6138/2025 – Primeira Câmara (TC 016.364/2015-5).

O RELATOR, EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:

1. I RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração (doc. 2), interposto pelo Sr. Fernando Oliveira - Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Transporte da Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, em face do Acórdão nº 119/2026, proferido nos autos do Processo TC 650/2025, por meio do qual este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) deliberou no seguinte sentido:

> 1. ACÓRDÃO TC-0119/2026:
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em: 1.1. DETERMINAR a redistribuição dos autos do Processo 3646/2025 ao Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo, com a consequente troca de relatoria, tendo em vista a conexão com os presentes autos; 1.2. CONSIDERAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO, nos termos do art. 178, II6 do RITCEES, em vista da manutenção das seguintes irregularidades e respectivos responsáveis: 1.2.1 – Irregularidades de acesso a informações essenciais (item 2.1 dada ITC)
>
> Critérios: caput do artigo 5º da LF 14.133/2021 c/c §1º do inciso IV do artigo 8º da LF 12.527/2011.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

Responsável: Tiago Rocha – Prefeito Municipal 1.2.2 – Inidoneidade documental (item 2.2 da ITC) Critérios: caput do artigo 66 da LF14.133/2021 e inciso II do artigo 68 c/c §1º do artigo 64 da LF 14.133/2021 Responsável: Tiago Rocha – Prefeito Municipal

1.2.3 – Insuficiência de informações essenciais (item 2.3 da ITC) Critérios: caput do artigo 24 c/c inciso VI do artigo 72 da LF 14.133/2021 Responsável: Tiago Rocha – Prefeito Municipal 1.2.4 – Pagamento irregular (item 2.4 da ITC)

Critérios: artigo 73 c/c §3º do artigo 121 c/c Item a do inciso LVII do artigo 6º da lei 14.133/2021 c/c artigo 337-H do Decreto-Lei nº 2.848/1940 Ressarcimento solidário: 15.247,03 VRTE7 Responsáveis: Fernando Oliveira - Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Transporte Eduardo Silva Ronconi - Fiscal do contrato Teslla Serviços e Locações de Máquinas Ltda.

1.2.5 – Insuficiente justificativa para contratação emergencial (item 2.6 da ITC) Critérios: inciso VIII do artigo 75 da LF 14.133/2021. Responsável: Fernando Oliveira - Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Transporte

1.3. CONVERTER o processo em TOMADA DE CONTAS ESPECIAL, nos termos do art. 115, caput 8da LOTCEES e do art. 207, VI9 do RITCEES, em razão do achado que resultou dano ao erário

1.4. ACOLHER as razões de justificativa do Sr. Rodolfo Antônio da Silva Neto (Auxiliar administrativo), referente à irregularidade “insuficiência de justificativa para contratação emergencial (item 2.6 da ITC), para AFASTAR a responsabilização da irregularidade que lhe foi imputada, julgando pela REGULARIDADE das contas;

1.5. REJEITAR as razões de justificativa dos Sr. Tiago Rocha (Prefeito Municipal), e JULGAR IRREGULARES as suas contas, tendo em vista as irregularidades descritas nos itens 2.1, 2.2 e 2.3 da Instrução Técnica Conclusiva 06331/2025-1, para CONDENÁ-LO ao pagamento de multa individual no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), com amparo no artigo 135, inciso II10 da LC 621/2012, e na forma do artigo 389, incisos II11 do RITCES;

1.6. REJEITAR as razões de justificativa dos Sr. Fernando Oliveira (Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Transporte) e JULGAR IRREGULARES as suas contas tendo em vista as irregularidades descritas nos itens 2.4 e 2.6 da Instrução Técnica Conclusiva 06331/2025-1, para CONDENÁ-LO ao pagamento de multas individuais no valor de R$1.000,00 (mil reais), com amparo no artigo 135, inciso II da LC 621/2012, e na forma do artigo 389, incisos II do RITCEES, tendo em vista a irregularidade descritas no item 2.6 da ITC 06331/2025-1; no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais) com amparo no artigo 135, inciso III da LC 621/2012, e na forma do artigo 389, incisos III do RITCEES, tendo em vista a irregularidade descrita no item 2.4 da ITC 06331/2025-1, e no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) com amparo no artigo 134, caput e parágrafo único12 da LC 621/2012, tendo em vista a irregularidade descrita no item 2.4 da ITC 06331/2025-1, e ressarcimento no valor de 15.247,03 VRTE em solidariedade com o Sr. Eduardo Silva Ronconi e com a empresa Teslla Serviços e Locações de Máquinas Ltda. com amparo no artigo 114 da LOTCEES.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

1.7. REJEITAR as razões de justificativa dos Sr. Eduardo Silva Ronconi (Fiscal de Contrato), e JULGAR IRREGULARES as suas contas tendo em vista a irregularidade descrita nos itens 2.4 da Instrução Técnica Conclusiva 06331/2025-1, para CONDENÁ-LO ao pagamento de ao pagamento de multas individuais no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais) com amparo no artigo 135, inciso III da LC 621/2012, e na forma do artigo 389, incisos III do RITCEES, e no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) com amparo no artigo 134, caput e parágrafo único da LC 621/2012, tendo em vista a irregularidade descrita no item 2.4 da ITC 06331/2025-1, e ressarcimento no valor de 15.247,03 VRTE em solidariedade com o Sr. Fernando Oliveira e com a empresa Teslla Serviços e Locações de Máquinas Ltda. com amparo no artigo 114 da LOTCEES.

1.8. REJEITAR as razões de justificativa da sociedade empresária Teslla Serviços e Locações de Máquinas Ltda. (contratada) e JULGAR IRREGULARES as suas contas tendo em vista a irregularidade descrita nos itens 2.4 da ITC 06331/2025-1, para CONDENÁ-LA ao pagamento de multas individuais no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais) com amparo no artigo 135, inciso III da LC 621/2012, e na forma do artigo 389, incisos III do RITCEES, e no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) com amparo no artigo 134, caput e parágrafo único da LC 621/2012, tendo em vista a irregularidade descrita no item 2.4 da ITC 06331/2025-1, e ressarcimento no valor de 15.247,03 VRTE em solidariedade com o Sr. Fernando Oliveira e Eduardo Silva Ronconi. com amparo no artigo 114 da LOTCEES.

1.9. DETERMINAR à PMSGP, com base no art. 329, § 7° do RITCEES: 1.9.1 a glosa dos valores pagos de forma irregular na medição de janeiro de 2025 em não conformidade com os parâmetros apresentados nesta instrução técnica:

1.9.2. que a contratação que vier a substituir o a Contratação Emergencial da PMSGP do Processo Administrativo n° 133/2025, considere o inciso XXV do art. 6º da LF14.1333/2021, 1.9.3 a vedação a PMSGP de utilização da dispensa de licitação prevista no art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 para a contratação emergencial de serviços contínuos essenciais e de natureza previsível, tais como limpeza pública ou manejo de resíduos sólidos, por não configurarem situação excepcional ou imprevisível. Tais serviços deverão ser contratados mediante procedimento licitatório regular, observando-se os prazos e regras estabelecidos na NLLC, sob pena de nulidade do contrato e responsabilização do agente público e

1.9.4 Elaboração do orçamento da licitação em tela, em consonância com o Art. 6°, inc. XXV, alínea f da Lei 14.133/2021 e Instrução Normativa n° 052/2019 instituída pela Portaria 69/2021 devendo o jurisdicionado aprimorar seu projeto com as referências consolidadas do setor, tais como convenções trabalhista e a Orientação Técnica 7/2018 do IBRAOP;

1.10. Quanto ao Processo Conexo TC 3646/2025, CONSIDERAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a Representação referente à Dispensa Eletrônica nº 10/2025, nos termos do art. 178, I, do RITCEES, em razão da manutenção da irregularidade consistente em insuficiente justificativa para contratação emergencial, em afronta aos arts. 18, 44, 72 e 75, VIII, da Lei 14.133/2021;

1.10.1 REJEITAR as razões de justificativa do Sr. Fernando Oliveira, Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Transportes, e CONDENÁ-LO ao pagamento de multa individual no valor de R$ 500,00 (quinhentos

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

> reais), com fundamento no art. 135, inciso II, da LC 621/2012 C/C art. 389, II da Resolução nº 261/2013 (RITCEES);
>
> 1.10.2 DAR CIÊNCIA à Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha do teor da presente decisão, para adoção das providências administrativas necessárias ao aprimoramento do planejamento e da gestão dos serviços de limpeza urbana e resíduos sólidos.
>
> 1.11. DAR CIÊNCIA às Representantes da presente decisão.

Na sequência, os autos foram remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo (SEGEX) para a regular instrução, tendo sido originada a Instrução Técnica de Recurso (ITR) 66/2026 (doc. 8), através da qual concluiu-se no sentido de serem acolhidas parcialmente as razões de recurso para o fim de reformar o Acórdão TC 119/2026 - Primeira Câmara, no sentido de afastar a irregularidade intitulada "*Insuficiente justificativa para contratação emergencial*", constante do item 2.6 da Instrução Técnica Conclusiva 6331/2025, bem como a multa de R$ 1.000,00 (um mil reais), dela decorrente, mantendo-se inalterados os demais termos do *decisum*.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas (MPC) elaborou o Parecer 3203/2026 (doc. 10), anuindo integralmente aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica de Recurso (ITR) 66/2026 (doc. 8).

É o relatório.

2. II FUNDAMENTOS

Em síntese, insurge-se o Sr. Fernando Oliveira em face do Acórdão nº 119/2026, proferido nos autos do Processo TC 650/2025, para o fim de afastar a manutenção das irregularidades intituladas "*Insuficiente justificativa para contratação emergencial*" (Item 2.7 da ITI 101/2025) e "*Pagamento Irregular*" (Item 2.5 da ITI 101/2025), e consequentemente a sua responsabilização, conjuntamente com o afastamento da aplicação de multa e o ressarcimento a ele impostos.

Relativamente quanto à irregularidade "*Insuficiente justificativa para contratação emergencial*" (Item 2.7 da ITI 101/2025), alega o recorrente que o *r.* acórdão teria lhe imputado a prática de erro grosseiro quando da elaboração e aprovação da justificativa da dispensa de licitação referente ao Processo Administrativo nº 133/2025, sob o entendimento de que não teria sido suficientemente caracterizada

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

a urgência apta a autorizar a contratação emergencial, nos termos do art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021.

Contudo, rebate tais alegações sustentando que: (i) a contratação emergencial teria sido motivada por circunstâncias concretas e objetivamente verificáveis; (ii) o procedimento licitatório encontrava-se em trâmite, tendo sido necessárias adequações técnicas no Termo de Referência, o que teria demandado ajustes formais para garantir maior precisão na definição do objeto; (iii) após a publicação do edital, o certame foi suspenso em razão de impugnação apresentada, circunstância alheia à vontade do gestor e inerente ao próprio regime jurídico das licitações; (iv) tal situação ensejou a paralisação do serviço de limpeza pública, serviço público essencial; (v) o art. 75, inciso VIII, da Lei nº 14.133/2021 autoriza a dispensa de licitação quando caracterizada situação emergencial ou de calamidade pública que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos; (vi) no caso concreto, a decisão administrativa visou assegurar a continuidade do serviço público essencial até a conclusão do certame regular, inexistindo indicativo de desvio de finalidade, favorecimento indevido ou intenção de burlar o procedimento licitatório; a emergência não teria decorrido de omissão deliberada ou planejamento inadequado, mas de fatos supervenientes que comprometeram a conclusão tempestiva da licitação.

Por fim, argumenta que sua atuação não teria produzido dano mensurável, nem teria afrontado deliberadamente os requisitos legais, não podendo ser qualificada como erro grosseiro apto a ensejar sanção pecuniária, de modo que, no seu entendimento, a sanção pecuniária seria desproporcional às circunstâncias do caso concreto.

Consoante se verifica das conclusões extraídas pela equipe técnica quanto a irregularidade em apreço, nota-se a presença das seguintes ponderações: (i) a suposta irregularidade apontada no item 2.7 da ITI 101/2025 **refere-se à deficiência na justificativa para a contratação emergencial**, **nos moldes estabelecidos no art. 75, VIII da Lei 14.133/2021;** (ii) a acórdão recorrido entendeu não estar caracterizada, nos autos, a urgência legalmente autorizadora da contratação emergencial, eis que esta seria decorrente da falta de planejamento

da administração, que não considerou a complexidade e tempo hábil para o trâmite regular do processo licitatório de uma contratação previsível; (iii) extrai-se da motivação apresentada que a emergência, embora ocasionada pela falha no planejamento, foi fundamentada nos termos do prefalado § 6º do art. 75, da Lei 14.133/2021.

Diante disso, entendem os técnicos desta Corte que, apesar de a inércia por parte da administração ter contribuído para a situação emergencial, a emergência criada se enquadra na hipótese do **§ 6º do art. 75, da Lei 14.133/2021,** perfazendo-se em justificativa para contratação nos moldes como ocorrido, senão vejamos:

> **Dos documentos e informações apresentados nos autos, percebe-se que a situação de emergência, exposta na mencionada motivação, se encontra caracterizada. Explique-se:**
>
> O procedimento licitatório, que visava nova contratação de serviços de limpeza urbana, foi suspenso em 03/01/2025 (conforme publicação no Diário Oficial, publicado no dia 06/01/2025)3 . Quanto ao contrato então vigente (Contrato de Prestação de Serviço 05/2020), tem-se que término de sua vigência se daria no dia 14/01/20254 , sendo que a própria Instrução Técnica Inicial ITI 101/2025 (Evento 64, Proc. 650/2025), em seu item 2.7, informa que o contrato vigente era improrrogável5 , o que confere sustentação à realização da contratação emergencial. O objeto da contratação emergencial se referia a serviço essencial de limpeza urbana, cuja paralização colocaria em prejuízo a população municipal, conforme reconhecido na Manifestação Técnica de Medida Cautelar 10/20256 e acolhido na Decisão 1050/20257:
>
> (...)
>
> Assim, entende-se que a emergência apresentada nos autos se enquadra na situação de manutenção da continuidade do serviço público, nos termos do § 6º do art. 75 da Lei 14.133/2021, mesmo que a inércia da administração tenha contribuído para a situação emergencial.
>
> **Dessa forma, por todo o exposto, considerando: i) que a suposta irregularidade apontada nos autos do Processo TC 650/2025, se refere a insuficiência da justificativa para contratação emergencial; ii) que o disposto no § 6º do art. 75, da Lei 14.133/2021, considera "[...] emergencial a contratação por dispensa com objetivo de manter a continuidade do serviço público [...]"; iii) o entendimento da doutrina e o precedente desta Corte de Contas (Acórdão TC 428/2018 - 2ª Câmara) acima transcritos, opina-se pelo acolhimento das alegações apresentadas pelo recorrente, no ponto, afastando-se a irregularidade descrita no item 2.7, da Instrução Técnica Inicial 101/2025.**

De fato, a suposta irregularidade apontada nos autos do Processo TC 650/2025, se refere a **insuficiência da justificativa para contratação emergencial.** Neste

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

aspecto, a paralisação do **serviço de limpeza pública**, por se constituir em um **serviço público essencial**, se enquadra na hipótese contida no § 6º do art. 75, da Lei 14.133/2021.

Por mais que equívocos no planejamento possam ter contribuído para o resultado, o fato é que **houve justificativa** para a contratação emergencial em tela, conforme bem exposto pelos técnicos desta Corte, entendimento este que também fora endossado pelo *Parquet* de Contas sem qualquer ressalva.

Assim, entendo pelo acolhimento das alegações apresentadas pelo recorrente, no que toca a este tópico, **afastando-se a irregularidade descrita no item 2.7, da Instrução Técnica Inicial 101/2025.**

Na sequência, quanto a irregularidade descrita no item "*2.2 - DO PAGAMENTO DA 12 MEDIÇÃO DO CONTRATO Nº 05/2025 - DO DEVER DO FISCAL DO CONTRATO - INEXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADE DO SENHOR FERNANDO DE OLIVEIRA*" do recurso, o recorrente busca desconstituir a manutenção da irregularidade constante do item 2.5 da ITI 101/2025 ("*Pagamento Irregular*").

Sobre o tópico, o Sr. Fernando Oliveira assim se manifesta:

> No tocante à irregularidade relativa à 1º medição do Contrato nº 05/2025, celebrado com a empresa Teslla Serviços e Locações de Máquinas Ltda., a decisão recorrida concluiu pela existência de pagamento incompatível com a mão de obra efetivamente alocada, afirmando que o valor pago de R$ 263.480,37 não corresponderia à mão de obra comprovada por contracheques e documentos apresentados, estimada em R$ 191.552,48, apontando, assim, superfaturamento no montante de R$ 71.927,89, com enquadramento nos artigos 73 e 121, 83º, da Lei nº 14.133/2021 e no conceito de superfaturamento previsto no artigo 6º, inciso LVII, alínea "a", da mesma lei.
>
> Com a devida vênia, a conclusão adotada parte de premissa técnica inadequada ao equiparar o valor global da medição contratual ao somatório isolado de contracheques apresentados no processo de pagamento, desconsiderando que a composição do valor contratual não se restringe ao custo direto da remuneração líquida da mão de obra. O conceito de superfaturamento exige que o preço contratado ou pago seja superior ao efetivamente praticado no mercado ou superior ao correspondente à execução do objeto, o que demanda análise global da composição de custos, incluindo encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, tributos, custos indiretos, despesas administrativas, lucro e demais componentes inerentes à formação do preço contratual.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

Além disso, a própria premissa fática utilizada para estimar a “mão de obra efetivamente comprovada” encontra-se comprometida por erro material já esclarecido na justificativa prévia. Os contracheques indicavam datas de admissão posteriores ao início da execução contratual, porém os Registros de Empregados devidamente cadastrados no E-Social comprovam que as admissões ocorreram em 15/01/2025, data coincidente com o início do contrato emergencial. Tal elemento demonstra que a força de trabalho esteve regularmente constituída desde o primeiro dia de execução, afastando a inferência de que teria havido pagamento por período não trabalhado.

A caracterização de superfaturamento exige demonstração objetiva de que houve pagamento por quantidade não executada ou por preço superior ao contratado. No caso concreto, não houve prova técnica de que os serviços não foram efetivamente prestados na extensão medida, tampouco perícia ou análise detalhada da composição de custos contratual que evidenciasse preço acima do mercado ou execução inferior à contratada.

A imputação de responsabilidade pessoal ao Recorrente, com aplicação de multa nos termos dos artigos 134 e 135 da LC nº 621/2012 e ressarcimento solidário com grave. A assinatura da medição constitui ato administrativo fundado em informações técnicas prestadas pela fiscalização contratual, não havendo prova , de que o Recorrente tenha deliberadamente autorizado pagamento por serviço inexistente ou ignorado alerta técnico formal.

É importante destacar que a Lei nº 14.133/2021 em seus artigos assegura a obrigação do contrato ser acompanhado e fiscalizado por ao menos 1 (um) fiscal, tendo como responsabilidade anotar em “registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato, determinando o que for necessário para a regularização das faltas ou dos defeitos observados”, e informar ao seus superior as adoções das medidas. Vejamos:

(...)

A fiscalização não é ato meramente formal, mas mecanismo essencial de proteção do interesse público, destinado a assegurar que o objeto contratado seja executado conforme as condições pactuadas. Inclusive, o Tribunal de Contas da União, no processo TC 016.364/2015-5 [Apenso: TC 040.663/2019-1] - ACÓRDÃO 6138/2025 - PRIMEIRA CÂMARA - Relator: JHONATAN DE JESUS, no voto, o excelentíssimo relator, apontou o que segue: “A responsabilidade pelo dano por pagamentos a maior deve recair, pois, sobre o fiscal do contrato, responsável pelo ateste na medição dos serviços, e sobre a empresa, beneficiária dos recebimentos indevidos.”

O Secretário Municipal, na condição de autoridade administrativa e ordenador de despesas, exerce função eminentemente gerencial no âmbito da execução contratual, competindo-lhe assegurar a regularidade formal da relação jurídica estabelecida, promover a interlocução institucional com o contratado, zelar pelo cumprimento das cláusulas pactuadas, deliberar sobre eventuais ajustes necessários e autorizar os pagamentos devidos.

(...)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

> Conforme supramencionado, a responsabilidade solidária pressupõe participação consciente ou contribuição direta para a produção do dano, o que não restou individualizado. Não se identificou qualquer elemento que indique conluio, erro grosseiro, dolo, fraude ou benefício indevido ao recorrente.
>
> A ausência de demonstração clara de dano efetivo e de elemento subjetivo qualificado impede a manutenção da condenação. Diante desse contexto, a conclusão pela existência de superfaturamento no valor de R$ 71.927,89 revela-se juridicamente insustentável, pois fundada em metodologia incompleta de apuração. Requer-se, portanto, a reforma do Acórdão nº 00119/2026-2 no ponto relativo à 12 medição do Contrato nº 05/2025, para afastar a caracterização de pagamento irregular por parte do recorrente, as multas aplicadas e o ressarcimento solidário imposto ao mesmo.

É possível extrair das alegações apresentadas pelo recorrente, que os **principais** argumentos para o afastamento de sua responsabilidade giram em torno do fato de: **i)** não ter sido comprovado nos autos ter atuado com dolo ou culpa grave; **ii)** não ter sido identificado qualquer elemento que indique conluio, erro grosseiro, dolo, fraude ou benefício indevido ao recorrente; **iii)** não ter sido individualizada a sua participação consciente ou contribuição direta para a produção do dano.

Pois bem.

Submetidas tais considerações ao crivo da unidade técnica desta Corte, entendo pertinente transcrever os seguintes trechos das conclusões delineadas por meio da Instrução Técnica de Recurso:

> **Inicialmente, registra-se que a suposta irregularidade apontada no item "2.5 – Pagamento Irregular", da Instrução Técnica Inicial 101/2025 (Evento 64, Proc. TC 650/2025), refere-se a possível ocorrência de falhas na medição por divergências em dias trabalhados x dias pagos, pagamento do INSS abaixo do devido, pagamento da insalubridade abaixo do mínimo convencionado, não cumprimento de itens contratuais prévios ao pagamento, GFIP, FGTS digital, contratos de trabalho e cópia da carteira de trabalho assinada.**
>
> O recorrente apresenta seu inconformismo quanto ao possível superfaturamento decorrente da divergência entre os dias trabalhados e os pagos.
>
> **Conforme relatado nos autos, extrai-se do processo de pagamento, que para calcular a 1ª medição (período 15/01/2025 a 31/01/2025), considerou-se o valor unitário diário de cada trabalhador x o tempo de execução do contrato, que contou com apenas 17 dias (na 1ª medição), tendo sido pagos o total de R$ 263.480,37.**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

Extrai-se do anexo do contrato de Prestação de Serviço 05/20259 (contrato emergencial), que o valor unitário mensal de cada Gari é de R$ 5.004,05 e de cada coletor é de R$ 5.386,78. Logo o valor unitário diário de cada gari é R$ 166,80 (R$ 5.004,05 / 30 dias) e, valor unitário diário é R$ 179,55 (R$ 5.386,78 / 30 dias).

Considerando que o valor total pago para o período de execução do contrato (17 dias, período de 15/01/2025 a 31/01/2025) foi de R$ 263.480,37, e os valores unitários diários de cada gari e de cada coletor, infere-se que todos os operários (80 garis e 12 coletores) teriam trabalhado os 17 dias do mês de janeiro.

Entretanto, em exame ao processo de despesa, constante nos autos10 , observa-se nos contracheques dos trabalhadores, documento suporte ao pagamento, que nem todos os operários trabalharam os 17 dias, recebendo de acordo com os dias trabalhados indicados na referência do contracheque.

Considerando o início de vigência do contrato (15/01/2025) e dias trabalhados pelos operários (coletores e garis), conforme contracheques inseridos no processo de pagamento do mês de janeiro, entende-se como comprovado nos autos a execução do valor de R$ 191.552,48, conforme tabelas demonstrativas 12 abaixo:

(...)

O recorrente alega que houve erro material quanto a data de admissão dos trabalhadores que se encontra indicada nos contracheques. Sustenta, para tanto, que todos os trabalhadores teriam sido admitidos em 15/01/2025, data na qual teriam sido registrados no cadastrado do E-Social. Entretanto, em que pesem tais alegações, o recorrente não apresentou qualquer comprovação quanto a estes registros.

Por sua vez, em exame aos registros de empregados, encaminhados pelo Sr. Tiago Rocha (Prefeito Municipal), verifica-se a apresentação dos registros de admissão de garis, coletores, auxiliar administrativo, assistente contábil e serviços gerais.

No caso dos autos, o contrato14 refere-se aos postos de 80 garis, 12 coletores e 26 auxiliares de equipe de serviços diversos. No caso da 1ª medição (período de 15/01/2025 a 31/01/2025), o ponto questionado diz respeito aos dias efetivamente trabalhados pelos garis e coletores.

Nos referidos registros, consta a admissão de 12 coletores e 68 garis, sendo que destes, 21 foram admitidos posteriormente ao início do contrato (15/01/2025):

(...)

Ainda, entende-se que os registros de admissões dos operários, embora demonstrem o vínculo com a empresa contratada, não são suficientes para comprovar os dias efetivamente trabalhados em decorrência do contrato administrativo 05/2025, nem os vinculam à execução do referido contrato.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

Não se encontram nos autos o controle de frequência, com a devida assinatura do fiscal de contrato, nos moldes estabelecidos no anexo IV do Termo de Referência.

Acrescenta-se que não foi juntado qualquer comprovante de que os trabalhadores receberam integralmente pelos 17 dias, como se alega ter sido trabalhado.

Assim, os contracheques que instruem o processo de despesa são os únicos documentos, nos autos, que indicam os dias trabalhados, sendo que os pagamentos são proporcionais aos dias trabalhados. Independente da divergência na data de admissão, observa-se que o valor pago ao operário, refere-se aos dias efetivamente trabalhados, indicado na referência do contracheque, devendo ser este considerado.

Não procede o argumento de que o suposto superfaturamento apontado nos autos desconsiderou a composição do valor contratual, não incluindo os encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, tributos, custos indiretos, despesas administrativas, lucro e demais componentes inerentes à formação do preço contratual. Como se verifica na tabela 1 e 2, acima reproduzidas, no cálculo do valor efetivamente comprovado como executado, foram considerados os valores mensais contratados (R$ 5.004,05 para Garis e R$ 5.386,78 para coletores).

(...)

Por todo o exposto, entende-se pela manutenção da irregularidade, sendo passível de ressarcimento no valor de R$ 71.927,89 (15.247,04 VRTE), em decorrência da diferença entre os valores pagos e aquele comprovado nos autos como executado, considerando os dias efetivamente trabalhados pelos operários, indicados nos contracheques e demonstrados nas tabelas 1 e 2, acima transcritas.

No que se refere a responsabilidade do Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Transporte, Sr. Fernando Oliveira, a ITI 101/2025 descreveu a seguinte conduta, nexo de causalidade e culpabilidade: Conduta: Cometeu erro grosseiro ao assinar medição da contratação emergencial do processo administrativo 133/2025 e sem apresentar suficiente registro de sua execução. Nexo: Ao assinar medição de quantidade que resultam em valores superiores a R$72.890,42, consideradas as evidências em contracheque, para a contratação emergencial, e sem justificativa suficiente, promoveu o desiquilíbrio econômico-financeiro do contrato. Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era exigível conduta diversa daquela adotada, uma vez que detinha os meios para assegurar que as quantidades medidas correspondiam as quantidades executadas conforme contracheque da contratação. Agrava-se pela ausência nos autos de documentos essenciais ao prévio pagamento das medições.

Em exame aos documentos dos autos do Processo TC 650/2025, verifica-se que o Sr. Fernando Oliveira assinou o Termo de Inspeção de Serviço Prestado, atestando a execução do serviço referente aos 80 garis e 12 coletores por 17 dias:

(...)

O recorrente argumenta que a “assinatura da medição constitui ato administrativo fundado em informações técnicas prestadas pela

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

> fiscalização contratual, não havendo prova, de que o Recorrente tenha deliberadamente autorizado pagamento por serviço inexistente ou ignorado alerta técnico informal".
>
> Contudo, o recorrente não apresentou nos autos os referidos documentos (informações técnicas, relatórios técnicos e atestes emitidos) que comprovariam a regularidade da medição. Outrossim, conforme afirmado anteriormente, os contracheques que instruem o processo de despesa são os únicos documentos, apresentado nos autos, que indicam os dias trabalhados pelos operários.
>
> O ato de autorizar uma despesa não é simbólico, é um ato de gestão que atrai responsabilidade. Praticá-lo sem os cuidados necessários, contrariando preceitos legais, implica na sua responsabilização.
>
> A assinatura do ordenador de despesas na ordem de pagamento é condição indispensável a realização da despesa, devendo zelar pela boa e regular aplicação de recursos públicos.
>
> (...)
>
> Observa-se nos autos que ordenador deixou de realizar a conferência dos aspectos formais do processo de pagamento, nos quais havia inconsistências quanto aos dias trabalhados dos operários, que seriam facilmente perceptíveis em um exame visual dos contracheques. Assim, entende-se configurado o erro grosseiro. Na condição de ordenador de despesas caberia zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, instruindo devidamente o processo de despesa, com documentos que comprovassem que o valor autorizado a pagar corresponde ao efetivamente executado.
>
> A atuação do ordenador de despesas no processo de pagamento não é meramente formal, figurativa, sem poder decisório. No âmbito da Administração Pública, a exigência de sua assinatura tem por intuito justamente obstar eventuais pagamentos irregulares.
>
> A assinatura é condição de eficácia e de vinculação de responsabilidade de seu autor. No caso do responsável em questão, sem a assinatura dele, como ordenador de despesas, não haveria o pagamento indevido.
>
> O poder/dever de diligência do ordenador de despesas impõe a ele a verificação da regularidade dos atos de gestão sob todos os aspectos, sobretudo da adequação do valor a ser pago e o executado, devendo exercer um verdadeiro controle quanto à regularidade e à legalidade da despesa pública.

Em que pese a unidade técnica ter entendido pela manutenção da irregularidade, tenho, entretanto, que não assiste razão aos auditores deste Tribunal quanto a conclusão proposta.

De fato, o caso em tela aponta pela existência de equívocos perpetrados pelo recorrente, **na condição de Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Transporte**, notadamente à instrução do processo de despesa, onde se espera

que haja a juntada da documentação completa de comprovação de que o valor autorizado a pagar correspondesse ao efetivamente executado, bem como se realize a conferência dos aspectos formais do processo de pagamento da forma mais cautelosa possível, detectando quaisquer inconsistências referentes aos dias trabalhados dos operários.

Entendo, contudo, que na análise do caso concreto, é necessário examinar também os documentos apresentados no Processo 650/2025, especialmente aqueles juntados pela empresa TESLLA SERVIÇOS E LOCAÇÕES DE MÁQUINAS LTDA, no evento 93 – Peça Complementar 33233/2025, onde é possível constatar: **(i)** a emissão dos boletins de medição; **(ii)** os relatórios fotográficos da execução dos serviços**; (iii)** as notas fiscais correspondentes; **(iv)** a ordem de serviço e os relatórios da fiscalização; e **(v)** o E-social/FGTS Digital.

Melhor explicando, tem-se que em uma análise mais detalhada do conjunto probatório pertinente à matéria dos autos, não se restringindo esta Corte ao exame apenas das considerações contidas tão somente no presente recurso, mas buscando informações e documentos também no processo originário, é possível verificar que o recorrente, de fato, tomou sua decisão amparado em informações técnicas prestadas pela fiscalização contratual, não tendo agido de forma intencional, com dolo de prejudicar ou com erro grosseiro**, sem amparo/respaldo algum.**

Devo advertir que o Sr. Fernando Oliveira ocupava o cargo de Secretário Municipal de Serviços Urbanos e Transporte, e que o Sr. Eduardo Silva Ronconi era, de fato, o Fiscal do contrato.

Nota-se que, na análise da conduta perpetrada pelo recorrente restou caracterizado que: "***não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável"[1],*** senão vejamos:

> Culpabilidade: Não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável. É razoável afirmar que era exigível conduta diversa daquela adotada, uma vez que detinha os meios para assegurar que as quantidades medidas

[1] ITC 6331/2025 – Processo TC 650/2025.

> correspondiam as quantidades executadas conforme contracheque da contratação.

Ora, se não é possível afirmar que houve boa-fé do responsável, também não é possível afirmar categoricamente que teria havido má-fé do mesmo, diante da análise da documentação técnica apresentada pela empresa e medições postas. A conduta do Sr. Fernando Oliveira **teve respaldo técnico**, ainda que tal respaldo possa ser questionado.

O que quero dizer é que não há como se afirmar que o responsável tenha deliberadamente autorizado pagamento por serviço inexistente ou que tenha desprezado qualquer tipo de alerta, sem qualquer medida de cuidado ou zelo.

Entendo que, no presente caso, muito embora tenha o recorrente cometido equívocos na condução da instrução da contratação, tais falhas procedimentais, por si sós, não se confundem com uma conduta dolosa, sobretudo quando ausente demonstração inequívoca de que o agente tenha conscientemente atuado em desconformidade com o interesse público ou com o propósito de produzir resultado lesivo ao erário. Anoto que, nos termos do art. 28 do Decreto-lei nº 4.657/1942 (LINDB), o agente público somente responde pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro, elementos que, conforme demonstrado, não se fazem presentes na conduta do recorrente.

Pelo contrário, acreditou estar agindo sob o manto da legalidade, confiando em informações técnicas advindas do próprio contratado.

Neste aspecto, segundo salienta a doutrina jurídica[2], "*a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta*", e é justamente em virtude desse parâmetro de proporcionalidade que se torna forçoso o reconhecimento da boa-fé do recorrente para o fim de afastar sua responsabilidade também em relação à irregularidade intitulada "2.5 – *Pagamento Irregular*", posto que não se extrai dos

[2] MAZZA, Alexandre. Manual de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2012, p.114.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

elementos constantes dos autos informações capazes de evidenciar que sua atuação tenha sido orientada por intenção deliberada de causar prejuízo à Administração.

À vista disso, entendo como medida mais adequada e razoável ao caso a expedição de determinação para que, futuramente, o órgão se atente (na figura dos eventuais ordenadores de despesas), à verificação da regularidade das despesas, de modo a conferir maior detalhamento e cuidado possível no exame da adequação de valores a serem pagos com os dias trabalhados/serviços efetivamente executados, em um exame acurado de contracheques ou documentos congêneres, com a respectiva conferência dos aspectos formais do processo de pagamento.

Diante de todo o exposto, conheço do presente recurso e, no mérito, dou-lhe integral provimento, para o fim de afastar a irregularidade intitulada "*Insuficiente justificativa para contratação emergencial*", constante do item 2.6 da Instrução Técnica Conclusiva 06331/2025, bem como a multa de R$ 1.000,00 (um mil reais), dela decorrente, bem como para afastar a irregularidade intitulada "2.5 – Pagamento Irregular", relativos ao Sr. Fernando Oliveira.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Diante do exposto, divergindo parcialmente dos posicionamentos técnico e ministerial, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de ACÓRDÃO que submeto à sua consideração.

DAVI DINIZ DE CARVALHO
Conselheiro Relator

1. ACÓRDÃO TC-0627/2026:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas, em:

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

1.1. CONHECER o presente Recurso de Reconsideração;

1.2. DAR PROVIMENTO ao recurso interposto para o fim de afastar a irregularidade intitulada "*Insuficiente justificativa para contratação emergencial*", constante do item 2.6 da Instrução Técnica Conclusiva 06331/2025, bem como a multa de R$ 1.000,00 (um mil reais), dela decorrente, bem como para afastar a irregularidade intitulada "Pagamento Irregular" (item 2.4 da Instrução Técnica Conclusiva 06331/2025), relativa ao Sr. Fernando Oliveira, com o consequente afastamento, quanto a ele, das multas individuais de R$ 3.000,00 (três mil reais), com amparo no art. 135, inciso III, da LC 621/2012, e de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), com amparo no art. 134, caput e parágrafo único, da LC 621/2012, bem como do ressarcimento no valor de 15.247,03 VRTE que lhe fora imposto em solidariedade, nos termos deste voto;

1.3. EXPEDIR determinação para que, futuramente, o órgão se atente (na figura dos eventuais ordenadores de despesas), a verificação da regularidade das despesas, de modo a conferir maior detalhamento e cuidado possível no exame da adequação de valores a serem pagos com os dias trabalhados/serviços efetivamente executados, em um exame acurado de contracheques ou documentos congêneres, com a respectiva conferência dos aspectos formais do processo de pagamento;

1.4 DAR CIÊNCIA aos interessados da presente decisão;

1.5. ARQUIVAR após trânsito em julgado.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Davi Diniz de Carvalho. Vencido o conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, que divergiu, acompanhando o parecer técnico.

3. Data da Sessão: 27/8/2026 - 43ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (presidente), Davi Diniz de Carvalho (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6

Pinto, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Rodrigo Coelho do Carmo.

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Presidente

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

Secretário-geral das Sessões

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: 8D826-36450-9D4D6