



**Tribunal de Contas**  
ESTADO DE PERNAMBUCO

Documento Assinado Digitalmente por: "LUCAS DIAS VELOSO"  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f4f78e5e-a187-4c75-a4d0-22283aa7e1e02

# Relatório de Auditoria

## Auditoria Especial - Conformidade - 2025



Processo nº 25101433-2

Cons. Eduardo Lyra Porto de Barros  
Prefeitura Municipal de São José da Coroa  
Grande



# Relatório de Auditoria

Processo nº 25101433-2  
Auditoria Especial - Conformidade - 2025  
Cons. Eduardo Lyra Porto de Barros  
e-AUD nº 20922

SEGMENTO

Gerência Regional Metropolitana Sul (GEMS)

EQUIPE

Lucas Dias Veloso

UNIDADE JURISDICIONADA

Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande



<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>4</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS	6
<b>2. ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO</b>	<b>8</b>
2.1. IRREGULARIDADES	10
2.1.1. Dispensas de licitação sem a caracterização da situação emergencial	11
2.1.2. Pagamento de valores acima dos preços contratados no fornecimento de combustíveis	22
2.1.3. Deficiências no controle de abastecimentos de combustíveis	36
2.1.4. Despesas via dispensa de licitação sem a formalização de processo e contrato	45
2.1.5. Pagamento de despesas com locação de veículos sem comprovação da efetiva prestação dos serviços	55
<b>3. CONCLUSÃO</b>	<b>64</b>
3.1. RESPONSABILIZAÇÃO	66
3.2. PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO	68





Documento Assinado Digitalmente por: "LUCAS DIAS VELOSO"  
Acesse em: <https://stc.tec.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f4f78e5e-a187-4c75-44b2-2283aa7e1e02

1

# INTRODUÇÃO



Foi realizada Auditoria Especial no(a) Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande, relativa ao exercício de 2025, cujo processo foi autuado sob o nº 25101433-2, tendo por objetivo:

*Verificar a regularidade dos processos de Dispensa de Licitação n°s 002/2025 e 004/2025, realizados pela Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande.*

A presente auditoria teve como objeto(s):

Procedimento Licitatório	Data de Publicação	Natureza do Objeto	Objeto	Orçamento Estimativo (R\$)
Dispensa Eletrônica Nº 02/2025	27/01/2025	Outros Serviços	Contratação de pessoa jurídica, objetivando o fornecimento de combustíveis, para abastecimento de veículos e máquinas, pertencentes a frota do Município	1.168.053,06
Dispensa Eletrônica Nº 04/2025	05/02/2025	Outros Serviços	Contratação de empresa especializada na locação de veículos e máquinas, objetivando atender as necessidades das diversas Secretarias Municipais em suas demandas de deslocamento de servidores e ou execução de transporte de cargas a serviço da municipalidade.	3.506.605,92



Documento Assinado Digitalmente por: "LUCAS DIAS VELOSO"  
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f4f78e5e-a187-4c75-44b2-2283aa7e1e02

# 1.1

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS



A presente auditoria objetivou inicialmente a análise das seguintes dispensas de licitação instauradas pela Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande/PE:

1. Processo de Dispensa de Licitação nº 002/2025- Processo Licitatório nº 005/2025; e
2. Processo de Dispensa de Licitação nº 004/2025- Processo Licitatório nº 007/2025.

A Dispensa de Licitação nº 002/2025 (doc. 15), formalizada 24/01/2025, objetivou a contratação de pessoa jurídica para fornecimento de combustíveis destinados ao abastecimento de veículos e máquinas da frota oficial, atendendo demandas de todas as Secretarias e unidades administrativas do Poder Executivo municipal. A Dispensa foi formalizada em caráter emergencial, com vigência temporária, enquanto se finalizava processo licitatório na modalidade pregão eletrônico.

O objeto dessa dispensa foi adjudicado e homologado em favor da empresa ANA P. Pimentel Bandeira de Santana Ltda. (CNPJ: 34.911.817/0004-86). Destaca-se que a última despesa analisada decorrente da Dispensa nº 002/2025 foi executada em agosto de 2025, pois o Pregão Eletrônico nº 021/2025, que substituiria a dispensa, foi homologado em 02/09/2025.

A Dispensa de Licitação nº 004/2025 (doc. 16), formalizada 04/02/2025, objetivou a contratação de empresa para prestar serviços de locação de veículos e máquinas destinadas ao deslocamento de servidores e transporte de cargas a serviço da municipalidade. A Dispensa também foi formalizada em caráter emergencial, com vigência temporária, enquanto se finalizava processo licitatório na modalidade pregão eletrônico.

O objeto da Dispensa de Licitação nº 004/2025 foi adjudicado e homologado em favor da empresa ALPHA Serviços, Comércio e Locações Ltda. (CNPJ nº 24.501.518/0001-77). Contudo, nesse caso, o Pregão Eletrônico nº 020/2025 foi concluído, de forma que a última despesa decorrente dessa dispensa foi executada em abril de 2025.



Documento Assinado Digitalmente por: "LUCAS DIAS VELOSO"  
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f4f78e5e-a187-4c75-a4b2-2283aa7e1e02

# 2

## ACHADOS DE FISCALIZAÇÃO



Foram identificados os achados relacionados a seguir, e detalhados nos subitens subsequentes:

### Irregularidades:

---

- 2.1.1. Dispensas de licitação sem a caracterização da situação emergencial
- 2.1.2. Pagamento de valores acima dos preços contratados no fornecimento de combustíveis
- 2.1.3. Deficiências no controle de abastecimentos de combustíveis
- 2.1.4. Despesas via dispensa de licitação sem a formalização de processo e contrato
- 2.1.5. Pagamento de despesas com locação de veículos sem comprovação da efetiva prestação dos serviços



Documento Assinado Digitalmente por: "LUCAS DIAS VELOSO"  
Acesse em: <https://stc.eitec.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f4f78e5e-a187-4c75-44b2-2283aa7e1e02

# 2.1

## IRREGULARIDADES



## 2.1.1. Dispensas de licitação sem a caracterização da situação emergencial

### **Código do Achado: A1.1**

#### **Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Dispensa Eletrônica N° 02/2025
- Dispensa Eletrônica N° 04/2025

#### **Critérios de Auditoria:**

- Lei Federal, N° 14133/2021, Art. 5º, caput
- Lei Federal, N° 14133/2021, Art. 72
- Lei Federal, N° 14133/2021, Art. 75, inciso VIII
- Lei Federal, N° 14133/2021, Art. 137, caput
- Princípio da Publicidade
- Princípio da Transparência
- Princípio da Motivação
- Acórdão - Plenário, Tribunal de Contas da União, N° 1162/2014
- Acórdão - Plenário, Tribunal de Contas da União, N° 230/2020
- Acórdão - Plenário, Tribunal de Contas da União, N° 119/2021

#### **Evidências:**

- Processo de Dispensa de Licitação n° 002/2025 (doc. 15)
- Processo de Dispensa de Licitação n° 004/2025 (doc. 16)
- Ofício n° 013/2025 - Prefeitura de São José da Coroa Grande (doc. 08)
- Ofício n° 024/2025 - Prefeitura de São José da Coroa Grande (doc. 13)
- Termo de Rescisão dos Contratos (doc. 66, pgs. 1-4)

#### **Responsáveis:**



José Barbosa de Andrade (Prefeito)

---

*Conduta:*

Autorizar a contratação direta das empresas ANA P. Pimentel Bandeira de Santana Ltda. (Dispensa de Licitação nº 002/2025 - doc. 15, pg. 198) e ALPHA Serviços, Comércio e Locações Ltda. (Dispensa de Licitação nº 004/2025 - doc. 16, pg. 328) sem que o processo estivesse devidamente instruído com documentos técnicos comprobatórios da alegada situação emergencial, quando deveria ter assegurado que ambos os procedimentos atendessem integralmente aos requisitos legais previstos nos arts. 72 e 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, com a juntada prévia e completa de provas materiais da urgência.

*Nexo de Causalidade:*

A autorização das contratações diretas sem a devida instrução documental e motivação prévia fragilizou a legalidade, a transparência e a possibilidade de controle social e institucional dos atos, em afronta aos princípios da motivação, publicidade e eficiência, comprometendo a segurança jurídica e a credibilidade dos processos de contratação emergencial.



A Lei Federal nº 14.133/2021, que disciplina as licitações e contratos administrativos no Brasil, prevê hipóteses em que a Administração Pública pode contratar sem realizar o procedimento licitatório tradicional. Uma dessas hipóteses está no art. 75, inciso VIII, que trata da dispensa em razão de situações emergenciais ou calamitosas, quando caracterizada urgência de atendimento para evitar prejuízo ou a interrupção de serviços públicos essenciais, ou risco à segurança de pessoas, bens e equipamentos. Esse dispositivo é fundamental para que a Administração possa agir rapidamente em situações excepcionais, mas, justamente por representar uma exceção à regra geral da licitação, exige rigor na sua utilização. A lei estabelece que, ainda nessas hipóteses, devem ser observados os valores praticados pelo mercado e adotadas providências imediatas para a realização da licitação regular, ao mesmo tempo em que não exclui a apuração de responsabilidades de agentes que tenham dado causa à situação de emergência.

O art. 72 da citada Lei complementa essa exigência ao determinar que todo processo de contratação direta — e aqui se inclui a dispensa por emergência — deve ser instruído com uma série de documentos essenciais.

Esses documentos incluem, entre outros, o documento de formalização de demanda, que é um instrumento que detalha e justifica as necessidades de contratação para a elaboração do plano de contratações anual<sup>1</sup>. Ou seja, ele deve narrar e evidenciar circunstanciadamente os fatos que motivaram a contratação, acompanhado de provas materiais que sustentem essa narrativa, como laudos, relatórios técnicos, vistorias, fotografias, notificações ou comunicações com fornecedores, e quaisquer registros que demonstrem a urgência da situação.

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

- I - **documento de formalização de demanda** e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no [art. 23 desta Lei](#);
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e

<sup>1</sup> Manual de Orientações e Boas Práticas na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, edição 2025, pg. 37.



- qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente. (grifos nossos)

Esses elementos não são mera formalidade: seu papel é oferecer base probatória e fundamentação robusta para a decisão administrativa, permitindo, posteriormente, que órgãos de controle interno e externo, e até mesmo a sociedade, compreendam claramente por que não se seguiu o rito licitatório e se a contratação foi vantajosa para o interesse público.

Quando a dispensa decorre da necessidade de substituir um fornecedor que descumpriu suas obrigações, deve-se observar também as disposições dos arts. 137 da Lei 14.133/2021, que trata da extinção contratual. A lei exige que a rescisão seja formalizada por meio de ato motivado, com clara exposição das razões e, quando aplicável, assegurando o contraditório e a ampla defesa ao contratado. Esse ato formal deve constar do processo antes de qualquer nova contratação, a fim de preservar a ordem jurídica, evitar sobreposição de contratos e definir responsabilidades.

Todos esses dispositivos devem ser interpretados à luz dos princípios estabelecidos no art. 5º da Lei Federal nº 14.133/2021, que funcionam como pilares para qualquer ato administrativo. Dentre eles, destacam-se os princípios da legalidade, segundo o qual toda atuação deve estar em conformidade com a lei; da impessoalidade, que impede favorecimentos indevidos; da moralidade e da probidade administrativa, que asseguram condutas éticas e honestas; da publicidade e da transparência, que permitem acesso às informações sobre os atos praticados; da motivação, que obriga a Administração a explicitar fatos e fundamentos que embasam suas decisões; além da eficiência e da economicidade, impondo a busca do melhor resultado com o uso racional dos recursos públicos.

Diante do exposto, destaca-se que, na análise dos Processos de Dispensa de Licitação nºs 002/2025 e 004/2025, ambos fundamentados na hipótese legal de contratação emergencial, constatou-se a ausência de documentos técnicos e comprobatórios nos autos que demonstrassem, de forma objetiva e contemporânea, a situação de urgência alegada pela Prefeitura de São José da Coroa Grande para justificar a contratação direta.



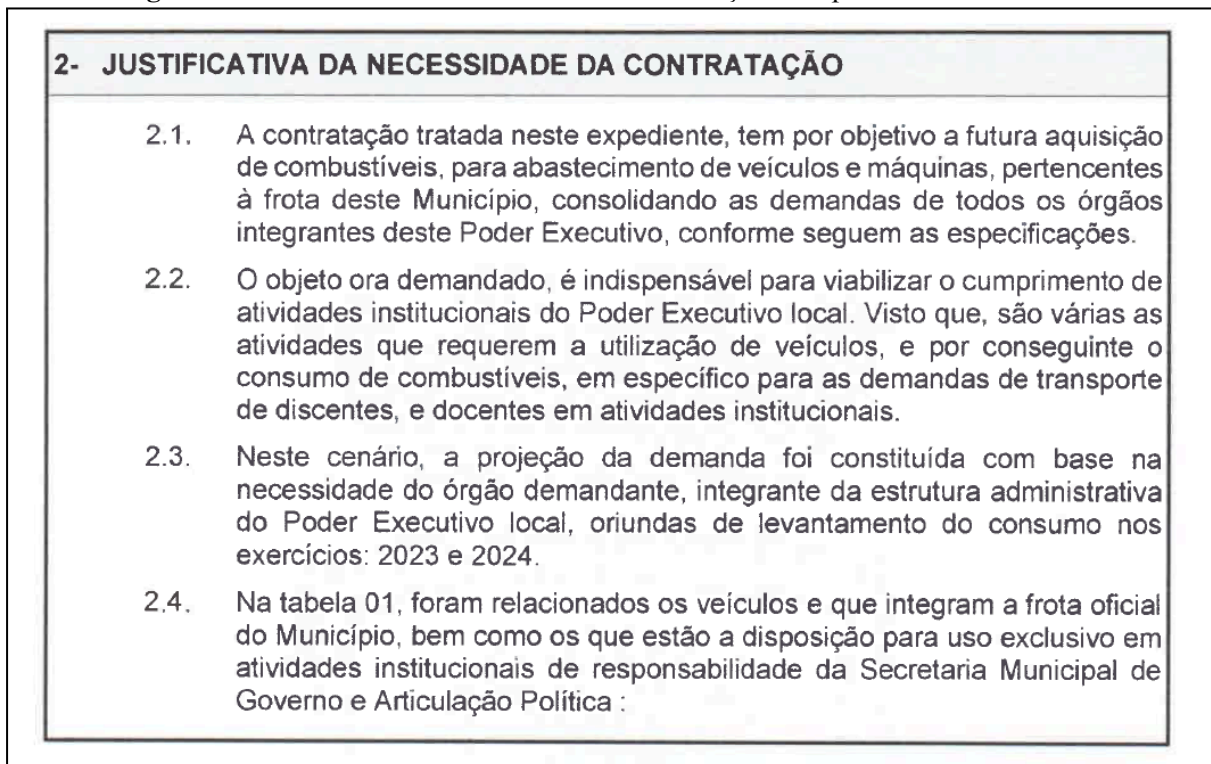
### 2.1.1.1 Dispensa de Licitação nº 002/2025

A Prefeitura de São José da Coroa Grande formalizou, em 24/01/2025, a Dispensa de Licitação nº 002/2025 (doc. 15). O procedimento teve fundamento no art. 75, VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 e objetivou a contratação de pessoa jurídica para fornecimento de combustíveis destinados ao abastecimento de veículos e máquinas da frota oficial, atendendo demandas de todas as Secretarias e unidades administrativas do Poder Executivo municipal.

O objeto da Dispensa de Licitação nº 002/2025 foi adjudicado e homologado em favor da empresa ANA P. Pimentel Bandeira de Santana Ltda. (CNPJ: 34.911.817/0004-86).

Contudo, no Documento de Formalização da Demanda (doc. 15, pg. 08), anexado ao Processo, são apresentadas justificativas genéricas para a necessidade de contratação. Nele, o Município apenas alega que o objeto é indispensável para viabilizar o cumprimento de atividades institucionais. Não há qualquer documento que comprove a situação emergencial pela qual se motivou a contratação via dispensa de licitação.

#### Imagem 01- Justificativa de Necessidade de Contratação - Dispensa nº 002/2025



Fonte: Processo de Dispensa de Licitação nº 002/2025 (doc. 15, pg. 08)

Com o intuito de obter informações acerca dos motivos que justificariam a contratação



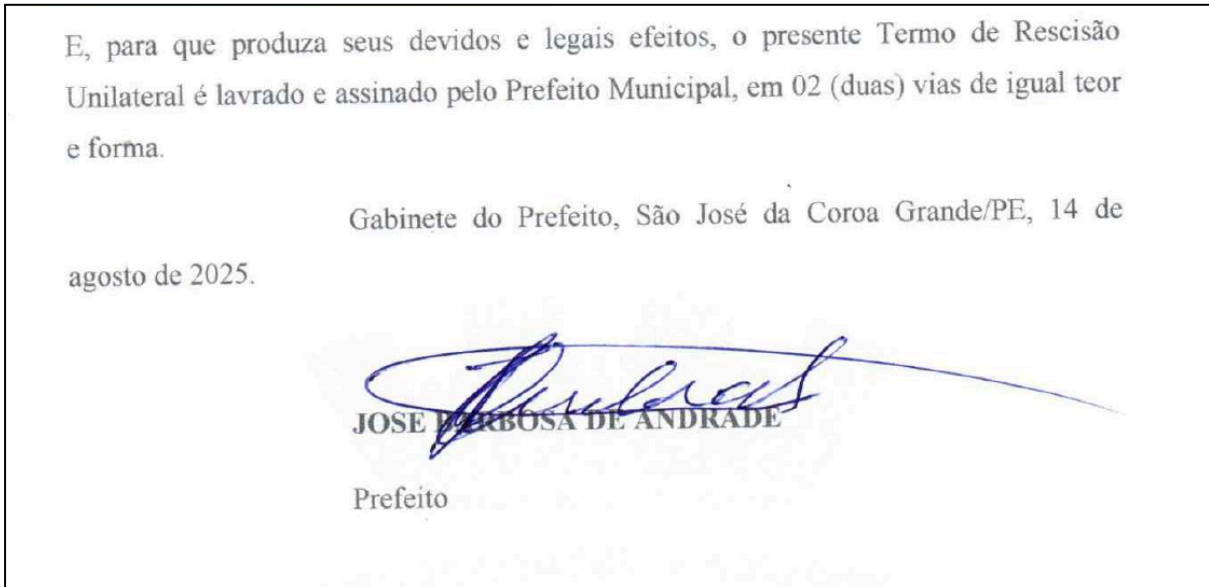
direta, a equipe de auditoria encaminhou, no dia 30 de julho de 2025, o Ofício TC/GEMS n.º 289/2025 (doc. 05), solicitando explicação acerca do motivo da realização do Processo de Dispensa de Licitação n.º 002/2025.

De acordo com o Ofício n.º 013/2025 (doc. 08), encaminhado pela Administração Municipal, antes da abertura desta contratação, a Prefeitura buscou manter o fornecimento de combustíveis com o prestador anterior (Auto Posto Mar Azul Combustíveis e Lubrificantes Ltda), mediante proposta de prorrogação nas mesmas condições. Entretanto, receberam do referido fornecedor a informação de que não tinha interesse na continuação do fornecimento dos seus produtos, embora houvesse contratos firmados com as Unidades Administrativas Municipais.

Diante dessa recusa, e para evitar a descontinuidade dos serviços essenciais e a consequente paralisação de atividades administrativas e operacionais, a gestão municipal instaurou procedimento de Dispensa Eletrônica n.º 002/2025 em caráter emergencial, com vigência temporária, enquanto se finalizava processo licitatório na modalidade pregão eletrônico. Este pregão teve sua primeira sessão (27/07/2025) declarada deserta, sendo republicado com nova data para 11/08/2025.

Entretanto, não foram encaminhados documentos que comprovassem essa recusa do fornecedor, como documentos que mostrassem que o fornecedor foi comunicado, notificado ou convocado para prosseguir no contrato e que se recusou, gerando descontinuidade do fornecimento. Importante ressaltar que mesmo que fossem encaminhados a posteriori, esses documentos deveriam estar inseridos no processo da dispensa, a fim de dar transparência à contratação.

Além do Ofício n.º 013/2025 citado, também foi encaminhado o Termo de Rescisão Unilateral dos Contratos com antiga prestadora dos serviços (doc. 66, pgs. 01-04). Contudo, constatou-se que esse termo de rescisão foi formalmente assinado apenas no dia **14 de agosto de 2025**, ou seja, em momento posterior ao envio do ofício desta auditoria solicitando esclarecimentos sobre as razões da dispensa, o qual foi encaminhado em **30 de julho de 2025**.

**Imagem 02 - Data da Rescisão Unilateral dos Contratos**

Fonte: Termo de Rescisão Unilateral dos Contratos (doc. 66, pg. 08)

Essa constatação revela que, no momento da autorização da contratação emergencial, não havia, nos autos, ato formal de rescisão contratual, tampouco documentação técnica contemporânea que pudesse comprovar a efetiva paralisação do fornecimento ou a urgência alegada. O documento central para caracterizar a situação de emergência — a rescisão — foi produzido de forma extemporânea, comprometendo a motivação prévia do ato administrativo e a transparência do processo.

Nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o processo de contratação direta deve ser instruído, entre outros elementos, com: (i) documento de formalização de demanda; (ii) razão da escolha do contratado; e (iii) justificativa de preço. No caso das dispensas por emergência previstas no art. 75, VIII, esse documento de formalização deve obrigatoriamente conter a contextualização dos fatos e as provas da ocorrência que gerou a urgência — por exemplo, notificações de recusa do fornecedor, relatórios de estoque e de consumo, cronograma de esgotamento, e ato formal de extinção do contrato anterior.

A inexistência de registros na fase inicial do processo, com a rescisão formalizada somente após provocação do Controle Externo, caracteriza falha grave de instrução processual e afronta os princípios da motivação, da publicidade, da eficiência e do controle, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021. Adicionalmente, fere a lógica procedimental do art. 137 e seguintes da referida Lei, que tratam da extinção contratual e impõem que sua formalização seja anterior à efetiva substituição por outro fornecedor.



### 2.1.1.2 Dispensa de Licitação nº 004/2025

A Prefeitura de São José da Coroa Grande também formalizou, em 04/02/2025, a Dispensa de Licitação nº 004/2025 (doc. 16). O procedimento também teve fundamento no art. 75, VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021 e objetivou a contratação de empresa para prestar serviços de locação de veículos e máquinas destinadas ao deslocamento de servidores e transporte de cargas a serviço da municipalidade.

O objeto da Dispensa de Licitação nº 004/2025 foi adjudicado e homologado em favor da empresa ALPHA Serviços, Comércio e Locações Ltda. (CNPJ nº 24.501.518/0001-77).

No Documento de Formalização da Demanda (doc. 16, pg. 08), anexado ao Processo, são apresentadas justificativas genéricas para a necessidade de contratação. Nesse, o Município apenas alega que a frota municipal recebida pela gestão anterior era insuficiente para o atendimento das demandas. Contudo, destaca-se a ausência de qualquer documentação técnica apta a comprovar essa alegada precariedade ou insuficiência da frota.

#### Imagem 03 - Justificativa de Necessidade de Contratação - Dispensa nº 004/2025

2- JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO
2.1 Trata-se da contratação de empresa especializada na prestação, de forma contínua, de serviços de transporte de cargas e de pessoas do Município de São José da Coroa Grande, nos quais estarão inclusos o motorista/operador e as despesas com manutenção, sem o combustível.
2.2 O objeto ora demandado, é indispensável para viabilizar o cumprimento, de demandas institucionais do Poder Executivo local, porquanto inclui atividades diversas de amplitude e abrangência de serviços-fim e serviços-meio da atividade administrativa municipal.
2.3 A frota municipal recebida pela atual gestão é ínfima e insuficiente para atendimento às demandas com os serviços saúde, de educação, de políticas sociais e demais atividades intrínsecas às funções administrativas das demais Secretarias.
2.4 Esse cenário, contribuiu para deixar o Município de São José da Coroa Grande em situação de emergência administrativa, ato este efetivamente regulamentado, ensejando sustentação legal para instauração de procedimento de dispensa em caráter emergencial a fim de evitar o caos administrativo no Município.
2.5 Inobstante seja o serviço de características de execução continuada, na situação posta necessário se faz, pela urgência das demandas e necessidades levantadas pelas Secretarias retromencionadas, que se proceda a uma contratação direta, por dispensa, por curto espaço temporal, até que seja autuado um processo licitatório em modalidade convencional para celebração definitiva da avença.

Fonte: Processo de Dispensa de Licitação nº 004/2025 (doc. 16, pg. 08)



Com o intuito, também, de obter informações acerca dos motivos que justificariam essa contratação direta, a equipe de auditoria encaminhou, no dia 30 de julho de 2025, o Ofício TC/GEMS n.º 289/2025 (doc. 05), solicitando explicação acerca do motivo da realização do Processo de Dispensa de Licitação n.º 004/2025.

Esse questionamento foi respondido, pela Prefeitura, por meio do Ofício n.º 024/2025 (doc. 13). Nele, a atual gestão argumentou que recebeu da gestão anterior uma frota municipal em condições precárias e insuficientes, o que inviabilizaria a prestação regular desses serviços, exigindo a adoção imediata de medidas corretivas por meio de locação emergencial. Entretanto, ao se examinar os autos do processo, constatou-se a ausência de qualquer documentação técnica apta a comprovar essa alegada precariedade ou insuficiência da frota. Contudo, novamente, não foram apresentados documentos que comprovassem a situação.

Embora seja plausível que a falta de veículos aptos possa configurar situação emergencial, tal circunstância não pode ser presumida. A Lei n.º 14.133/2021 exige, no art. 72, que todo processo de contratação direta seja instruído, entre outros elementos, com o “documento de formalização de demanda” e, quando cabível, estudo técnico preliminar e análise de riscos. Esses instrumentos existem justamente para evidenciar e comprovar a necessidade que fundamenta a contratação. No caso de dispensa por emergência, a formalização de demanda só estará completa se contiver a descrição circunstanciada e a comprovação fática da emergência.

Em outros termos, não basta afirmar a existência da emergência: é indispensável demonstrá-la por meio de documentos objetivos, como laudos mecânicos, relatórios de vistoria da frota, fotografias, registros de ocorrências e quaisquer outros elementos contemporâneos ao fato. A simples narrativa unilateral, desacompanhada de prova material, não atende aos comandos legais, fragiliza a justificativa e reduz a confiabilidade da contratação.

### **2.1.1.3 Conclusão acerca do achado**

Ainda que as hipóteses de emergência possam ser materialmente verdadeiras, a instrução dos processos de dispensa não observou os requisitos documentais e motivacionais exigidos pela Lei n.º 14.133/2021. Essa falha na formalização do processo de contratação



direta configura irregularidade, pois viola tanto as disposições expressas nos arts. 72 e 75 quanto os princípios da motivação e da publicidade estabelecidos no art. 5º da mesma lei, comprometendo a transparência, a legalidade e a possibilidade de controle externo e social sobre o ato administrativo.

Salienta-se que contratações diretas emergenciais, por constituir exceção à regra da licitação, requerem motivação robusta e completamente documentada antes da decisão administrativa que as autorizam. A motivação a posteriori, por meio de documentos confeccionados apenas depois da provocação do órgão de controle, não supre a ausência de elementos comprobatórios contemporâneos e enfraquece a credibilidade do ato.

Nesse contexto, cita-se o entendimento do Tribunal de Contas da União sobre o tema, demonstrado nos seguintes Acórdãos:

A **caracterização de situação emergencial**, que autoriza o procedimento de dispensa de licitação, **deve estar demonstrada no respectivo processo administrativo**, evidenciando que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares (Acórdão 1162/2014-TCU - Plenário - grifos nossos)

1.8.1. **dar ciência** à Fundação Universidade Federal do Maranhão sobre a dispensa de licitação realizada sem adequada justificativa de preços e **sem demonstração nos autos da situação emergencial**, em especial quanto ao prejuízo decorrente de sua não realização, identificada na contratação de empresa para os serviços de gerência, conservação e manutenção de embarcação marítima [...] (Acórdão 230/2020-TCU - Plenário - grifos nossos)

Nas **contratações diretas fundadas em emergência** (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993), **cabe ao gestor demonstrar a impossibilidade de esperar o tempo necessário** à realização de procedimento licitatório, em face de risco de prejuízo ou comprometimento da segurança de pessoas e de bens públicos ou particulares, além de justificar a escolha do fornecedor e o preço pactuado. (Acórdão 119/2021-TCU - Plenário - grifos nossos)

Assim, para que um procedimento de dispensa de licitação seja considerado legítimo, não basta alegar que houve situação emergencial. É indispensável que os fatos estejam devidamente documentados, que a escolha do contratado seja justificada com base objetiva e que qualquer rompimento de contrato anterior tenha sido formalizado antes. Esses requisitos e princípios, quando observados, não representam entraves burocráticos, mas garantias de que a excepcionalidade da contratação direta não será utilizada de forma abusiva, preservando a



lisura, a transparência e a finalidade pública dos atos administrativos.

Diante disso, conclui-se que, apesar das faltas de combustível e de veículos poderem configurar situações potencialmente emergenciais, as dispensas não foram adequadamente instruídas no momento de suas realizações, uma vez que a decisão pela contratação direta foi tomada sem que houvesse lastro documental robusto, contemporâneo e apto a comprovar a alegada situação emergencial, circunstância reiteradamente reprovada pelo Tribunal de Contas da União.

Tais falhas comprometem a transparência do processo, fragilizam o controle social e institucional e reduzem a segurança jurídica dos atos praticados, podendo ensejar responsabilização administrativa dos gestores, especialmente quando constatado que documentos essenciais foram produzidos apenas após a provocação do órgão de controle, caracterizando motivação a posteriori não admitida pela jurisprudência consolidada.



## 2.1.2. Pagamento de valores acima dos preços contratados no fornecimento de combustíveis

### **Código do Achado: A2.1**

#### **Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Dispensa Eletrônica Nº 02/2025

#### **Critérios de Auditoria:**

- Constituição Federal, Art. 37, caput
- Princípio da Economicidade
- Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório
- Lei Federal, Nº 14133/2021, Art. 6º, inciso LVII
- Contrato, Nº 5/2025, da Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande
- Contrato, Nº 6/2025, do Fundo Municipal de Saúde de São José da Coroa Grande
- Contrato, Nº 7/2025, do Fundo Municipal de Educação de São José da Coroa Grande
- Contrato, Nº 8/2025, do Fundo Municipal de Assistência Social de São José da Coroa Grande

#### **Evidências:**

- Processo de Dispensa de Licitação nº 002/2025 (doc. 15)
- Contrato nº 05/2025 (doc. 17)
- Contrato nº 06/2025 (doc. 18)
- Contrato nº 07/2025 (doc. 19)
- Contrato nº 08/2025 (doc. 20)
- Relatórios de Abastecimento (docs. 67-72)
- Nota de Empenho nº 75 (doc. 38)
- Nota de Empenho nº 84-1 (doc. 39)



- Nota de Empenho n° 84-2 (doc. 40)
- Nota de Empenho n° 84-3 (doc. 41)
- Nota de Empenho n° 84-4 (doc. 42)
- Nota de Empenho n° 90-1 (doc. 43)
- Nota de Empenho n° 90-2 (doc. 44)
- Nota de Empenho n° 90-3 (doc. 45)
- Nota de Empenho n° 90-4 (doc. 46)
- Nota de Empenho n° 153 (doc. 47)
- Nota de Empenho n° 157 (doc. 48)
- Nota de Empenho n° 158 (doc. 49)
- Nota de Empenho n° 194-1 (doc. 50)
- Nota de Empenho n° 194-2 (doc. 51)
- Nota de Empenho n° 202-1 (doc. 52)
- Nota de Empenho n° 202-2 (doc. 53)
- Nota de Empenho n° 202-3 (doc. 54)
- Nota de Empenho n° 202-4 (doc. 55)
- Nota de Empenho n° 202-5 (doc. 56)
- Nota de Empenho n° 202-6 (doc. 57)
- Nota de Empenho n° 202-7 (doc. 58)
- Nota de Empenho n° 241 (doc. 59)
- Nota de Empenho n° 243 (doc. 60)
- Nota de Empenho n° 244 (doc. 61)
- Nota de Empenho n° 296 (doc. 62)

## **Responsáveis:**

Ana P Pimentel Bandeira de SANTANA LTDA

---

### *Conduta:*

Receber indevidamente remuneração referente ao fornecimento de combustíveis à Prefeitura de São José da Coroa Grande, com preços específicos e majorados, quando deveria ter sido assegurado que o valor por litro dos combustíveis não excedesse o preço pactuado nos Contratos n°s 05/2025, 06/2025, 07/2025 e



08/2025.

*Nexo de Causalidade:*

Ao receber remuneração com valores unitários dos combustíveis acima do contratado, causou um dano ao erário municipal no valor de R\$ 24.533,91, afrontando os princípios da legalidade, moralidade e economicidade.

Clinton Makalister Ferreira da Silva (Agente Administrativo)

---

*Conduta:*

Omitir-se, como Gestor de Contratos n<sup>os</sup> 05/2025, 06/2025, 07/2025 e 08/2025 (doc. 77), na devida gestão, ao deixar de coordenar adequadamente o acompanhamento da execução contratual e de conferir, de forma rigorosa, as condições e valores para fins de pagamento, quando deveria ter assegurado que todos os registros e controles fossem precisos e que os pagamentos fossem efetuados exclusivamente de acordo com o preço fixo e irrevogável estabelecido no contrato.

*Nexo de Causalidade:*

A ausência de conferência rigorosa dos valores e condições antes dos pagamentos contribuiu para que fossem efetuados desembolsos superiores ao pactuado, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 24.533,91.

Felipe Maciel Sampaio (Auxiliar de Serviços Gerais)

---

*Conduta:*

Omitir-se, como Fiscal Administrativo dos Contratos n<sup>os</sup> 05/2025, 06/2025, 07/2025 e 08/2025 (doc. 77), na devida fiscalização, ao deixar de verificar de forma estrita a conformidade dos documentos fiscais e controlar os empenhos e liquidações de despesa conforme os valores contratados, quando deveria ter assegurado que todas as cobranças apresentassem valores compatíveis com o preço fixo e irrevogável e que a liquidação respeitasse integralmente as cláusulas financeiras.

*Nexo de Causalidade:*

A falha na verificação da documentação fiscal e na conferência dos valores constantes nos empenhos permitiu a liquidação e pagamento de preços superiores aos contratados, ocasionando prejuízo ao erário no valor de R\$ 24.533,91.

Cresleis Marcelino da Silva (Auxiliar de Serviços Gerais)

---



*Conduta:*

Omitir-se, como Fiscal Técnico dos Contratos nºs 05/2025, 06/2025, 07/2025 e 08/2025 (doc. 77), na devida fiscalização, ao deixar de conferir se os valores cobrados e as quantidades fornecidas correspondiam fielmente ao que foi pactuado, antes de atestar a execução para fins de pagamento, quando deveria ter monitorado a execução contratual garantindo o cumprimento integral das condições ajustadas e notificado sobre qualquer cobrança acima do contratado.

*Nexo de Causalidade:*

A ausência de verificação e de manifestação sobre as cobranças superiores ao preço contratado permitiu o pagamento indevido de valores acima do pactuado, acarretando prejuízo ao erário no valor de R\$ 24.533,91.



A Constituição Federal de 1988, no art. 37, caput, estabelece os princípios que regem a Administração Pública, entre eles o da legalidade, segundo o qual a atuação administrativa deve ocorrer estritamente conforme a lei, garantindo a regularidade e a licitude de todos os atos. De forma complementar, a Lei Federal nº 14.133/2021, em seu art. 5º, determina que a execução dos contratos administrativos deve observar fielmente o que foi estabelecido no edital e no termo contratual, em respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. O descumprimento dessas regras pode ocasionar diversas irregularidades, dentre as quais se destaca o superfaturamento, que representa um dos prejuízos mais graves ao erário e será detalhado a seguir.

A Lei Federal nº 14.133/2021 define superfaturamento como:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

LVII - **superfaturamento: dano provocado ao patrimônio** da Administração, caracterizado, entre outras situações, por:

- a) medição de quantidades superiores às efetivamente executadas ou fornecidas;
- b) deficiência na execução de obras e de serviços de engenharia que resulte em diminuição da sua qualidade, vida útil ou segurança;
- c) alterações no orçamento de obras e de serviços de engenharia que causem desequilíbrio econômico-financeiro do contrato em favor do contratado;
- d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços;

O superfaturamento, no âmbito dos contratos administrativos, ocorre quando há prejuízo ao patrimônio público decorrente de pagamento indevido dentro da execução contratual. Segundo a Lei Federal nº 14.133/2021, uma das formas é o pagamento por valor superior ao que foi previamente estabelecido no contrato, sem a existência de justificativa legal ou contratual que ampare o acréscimo, o que caracterizaria reajuste irregular do preço.

Nessa hipótese, o dano é caracterizado quando a Administração paga, por um bem ou serviço, um preço unitário ou total maior do que aquele previsto no instrumento contratual, violando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e o equilíbrio econômico-financeiro originalmente pactuado. Trata-se, em termos práticos, de cobrar mais caro do que o acordado, o que resulta em vantagem indevida para o contratado e prejuízo



para os cofres públicos.

A própria Lei Federal nº 14.133/2021 conceitua: “Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: LVII – superfaturamento: dano provocado ao patrimônio da Administração, caracterizado, entre outras situações, por: [...] d) outras alterações de cláusulas financeiras que gerem recebimentos contratuais antecipados, distorção do cronograma físico-financeiro, prorrogação injustificada do prazo contratual com custos adicionais para a Administração ou reajuste irregular de preços”. Dessa forma, fica claro que o superfaturamento, na previsão legal, se configura quando há pagamento acima do valor contratual de forma irregular.

Diante desse quadro normativo, a análise dos preços em contratações públicas torna-se relevante para garantir a observância da lei e do princípio da economicidade, que visa assegurar a obtenção de resultados eficientes na gestão dos recursos públicos. Observar tal princípio, alinhado aos demais como legalidade e vinculação ao instrumento convocatório, é essencial para verificar se os preços praticados estão em conformidade com o que foi estipulado nos instrumentos contratuais e se os valores pagos refletem, de fato, uma gestão econômica e eficiente dos recursos públicos.

A Prefeitura de São José da Coroa Grande formalizou, em 24/01/2025, a Dispensa de Licitação nº 002/2025 (doc. 15). O procedimento teve fundamento no art. 75 da Lei Federal nº 14.133/2021 e objetivou a contratação de pessoa jurídica para fornecimento de combustíveis destinados ao abastecimento de veículos e máquinas da frota oficial, atendendo demandas de todas as Secretarias e unidades administrativas do Poder Executivo municipal.

O objeto da Dispensa de Licitação nº 002/2025 foi adjudicado e homologado em favor da empresa ANA P. Pimentel Bandeira de Santana Ltda. (CNPJ: 34.911.817/0004-86).

Assim, com a homologação do processo, o Município de São José da Coroa Grande, firmou, no dia 31/01/2025, quatro contratos com a empresa ANA P. Pimentel pelo valor global de R\$ 1.137.038,42, e vigência inicial de 06 (seis) meses, com possibilidade de prorrogação (docs. 17 a 20).

As tabelas, a seguir, detalham os contratos, com informações do tipo de combustível, quantidade e preços unitários contratados:



<b>Tabela 01 - Contrato nº 005/2025 - Prefeitura Municipal</b>				
<b>Item</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Valor Unitário (R\$)</b>	<b>Valor Final Total (R\$)</b>
Óleo Diesel B	116.428	Litro	6,03	702.060,84
Gasolina Comum C	1.337	Litro	6,37	8.517,58
Reagente Arla 32 - Em Galão de 20 Litros	25	Unidade	86,40	2.160,00
<b>Valor Total</b>				<b>712.738,42</b>
Fonte: Contrato nº 005/2025 (doc. 17)				

<b>Tabela 02- Contrato nº 006/2025 - Fundo Municipal de Saúde</b>				
<b>Item</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Valor Unitário (R\$)</b>	<b>Valor Final Total (R\$)</b>
Óleo Diesel B	28.400	Litro	6,03	171.252,00
Gasolina Comum C	30.700	Litro	6,37	195.559,00
<b>Valor Total</b>				<b>366.811,06</b>
Fonte: Contrato nº 006/2025 (doc. 18)				

<b>Tabela 03 - Contrato nº 007/2025 - Secretaria Municipal de Educação</b>				
<b>Item</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Valor Unitário (R\$)</b>	<b>Valor Final Total (R\$)</b>
Óleo Diesel B	8.900	Litro	6,03	53.667,00
Gasolina Comum C	200	Litro	6,37	1.274,00
<b>Valor Total</b>				<b>54.941,00</b>
Fonte: Contrato nº 007/2025 (doc. 19)				

<b>Tabela 04 - Contrato nº 008/2025 - Fundo Municipal de Assistência Social</b>				
<b>Item</b>	<b>Quantidade</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Valor Unitário (R\$)</b>	<b>Valor Final Total (R\$)</b>
Gasolina Comum C	400	Litro	6,37	2.548,00
<b>Valor Total</b>				<b>2.548,00</b>



Fonte: Contrato nº 008/2025 (doc. 20)

Por meio da análise dos contratos, observa-se que, para fins de verificação da remuneração da contratada e do preço a ser praticado para os combustíveis, o contrato estipula que a remuneração será baseada em valor fixo para os combustíveis. Além disso, a Cláusula Sétima dos quatro contratos estipula que os preços serão irrevogáveis, conforme descrito a seguir:

#### CLÁUSULA SÉTIMA – DO REAJUSTE

Os preços inicialmente contratados são fixos e irrevogáveis.

Dessa forma, a contratada firmou compromisso de abastecer os veículos da Prefeitura e ser paga sempre pelo mesmo valor durante a vigência do contrato.

Esse modelo de preço fixo irrevogável em contratos públicos, embora possa oferecer previsibilidade orçamentária, apresenta riscos significativos em mercados com alta flutuação, como o dos combustíveis. Considerando que o preço de combustível é notoriamente volátil, estando sujeito a frequentes reajustes devido a fatores econômicos, sazonais e de mercado, uma contratação com preço fixo se mostra economicamente inviável. Se, durante o período de vigência, o preço dos combustíveis subir, o fornecedor pode não conseguir cumprir suas obrigações contratuais sem incorrer em prejuízos, comprometendo a continuidade do fornecimento necessário à administração pública.

Além disso, em um contrato com preço fixo e prazo determinado, as variações de preço podem gerar desequilíbrios, inviabilizando a execução satisfatória para uma das partes ou levando ao enriquecimento sem causa da outra. Isso pode resultar em tentativas do fornecedor de suprir os custos acrescidos cobrando valores acima do pactuado inicialmente. Esta última situação não só afasta a competitividade, como também expõe a administração pública ao risco de gerir contratos com reajustes informais e fora dos parâmetros legais estabelecidos.

Diante desse risco, a equipe de auditoria analisou os valores efetivamente cobrados pela empresa ANA P. PIMENTEL BANDEIRA DE SANTANA nos abastecimentos dos veículos da frota municipal. Para isso foram analisadas as notas de empenhos emitidas pela



Prefeitura, e seus Fundos, referentes ao serviço de abastecimento, as quais também vieram acompanhadas de notas fiscais e comprovantes de de pagamento. Também foram analisados os Relatórios de Abastecimento da Prefeitura e seus fundos (docs. 67 a 72).

As tabelas a seguir detalham os valores pagos a título de abastecimento da frota pela Prefeitura de São José da Coroa Grande, e seus fundos, além de comparar com os valores que estavam previstos em contrato, e o valor pago acima pactuado (Valor Total Pago subtraído do Valor Total Devido).

Tabela 05 - Notas de Empenhos - Prefeitura Municipal								
Empenho	Nota Fiscal	Tipo de Combustível	Quantidade (L)	Preço Pago (R\$/L)	Valor Total Pago (R\$)	Preço Contratado (R\$/L)	Valor Total Devido (R\$)	Valor pago acima do pactuado (R\$)
202-1 (doc. 52)	306	Gasolina Comum	3.976,017	6,47	25.724,83	6,37	25.327,23	397,60
		Diesel S10	1.745,201	6,77	11.815,01	6,03	10.523,56	1.291,45
202-2 (doc. 53)	326	Gasolina Comum	2.986,131	6,47	19.320,27	6,37	19.021,65	298,61
		Diesel S10	3.074,750	6,77	20.816,06	6,03	18.540,74	2.275,32
202-3 (doc. 54)	310	Gasolina Comum	67,281	6,47	435,31	6,37	428,58	6,73
202-4 (doc. 55)	370	Gasolina Comum	295,926	6,37	1.885,05	6,37	1.885,05	0,00
		Gasolina Comum	181,840	6,39	1.161,96	6,37	1.158,32	3,64
		Gasolina Comum	61,380	6,47	397,13	6,37	390,99	6,14
	371	Gasolina Comum	336,160	6,37	2.141,34	6,37	2.141,34	0,00
		Gasolina Comum	209,563	6,39	1.339,11	6,37	1.334,92	4,19
		Gasolina Comum	50,986	6,47	329,88	6,37	324,78	5,10
	372	Gasolina Comum	2.245,984	6,37	14.306,92	6,37	14.306,92	0,00
		Gasolina Comum	1.104,920	6,39	7.060,44	6,37	7.038,34	22,10
		Gasolina Comum	244,544	6,47	1.582,20	6,37	1.557,75	24,45
		Diesel S10	3.806,025	6,36	24.206,32	6,03	22.950,33	1.255,99
Diesel S10		1.867,969	6,69	12.496,71	6,03	11.263,85	1.232,86	
Diesel S10	275,471	6,77	1.864,94	6,03	1.661,09	203,85		
202-5 (doc. 56)	408	Gasolina Comum	3.498,301	6,37	22.284,18	6,37	22.284,18	0,00



		Diesel S10	6.268,252	6,36	39.866,08	6,03	37.797,56	2.068,52
	402	Gasolina Comum	766,507	6,37	4.882,65	6,37	4.882,65	0,00
	403	Gasolina Comum	498,435	6,37	3.175,03	6,37	3.175,03	0,00
202-6 (doc. 57)	443	Gasolina Comum	562,630	6,35	3.572,70	6,37	3.583,95	-11,25
		Gasolina Comum	2.617,016	6,37	16.670,39	6,37	16.670,39	0,00
		Diesel S10	1.394,394	6,19	8.631,30	6,03	8.408,20	223,10
		Diesel S10	5.330,742	6,36	33.903,52	6,03	32.144,37	1.759,14
	441	Gasolina Comum	146,340	6,35	929,26	6,37	932,19	-2,93
		Gasolina Comum	657,903	6,37	4.190,84	6,37	4.190,84	0,00
	440	Gasolina Comum	98,524	6,35	625,63	6,37	627,60	-1,97
		Gasolina Comum	428,148	6,37	2.727,30	6,37	2.727,30	0,00
202-7 (doc. 58)	472	Gasolina Comum	766,798	6,35	4.869,17	6,37	4.884,50	-15,34
	473	Gasolina Comum	820,776	6,35	5.211,93	6,37	5.228,34	-16,42
	476	Gasolina Comum	2.509,277	6,35	15.933,91	6,37	15.984,09	-50,19
		Diesel S10	7.792,553	6,19	48.235,90	6,03	46.989,09	1.246,81
243 (doc. 60)	325	Gasolina Comum	251,972	6,47	1.630,26	6,37	1.605,06	25,20
244 (doc. 61)	327	Gasolina Comum	311,893	6,47	2.017,95	6,37	1.986,76	31,19
<b>Valor total pago acima do pactuado (R\$)</b>								<b>12.283,90</b>
Fonte: Notas de Empenho								

<b>Tabela 06 - Notas de Empenhos - Fundo Municipal de Assistência Social</b>								
Empenho	Nota Fiscal	Tipo de Combustível	Quantidade (L)	Preço Pago (R\$/L)	Valor Total Pago (R\$)	Preço Contratado (R\$/L)	Valor Total Devido (R\$)	Valor pago acima do pactuado (R\$)
75 (doc. 38)	309	Diesel S10	96,620	6,77	654,12	6,03	582,62	71,50
		Gasolina Comum	275,765	6,47	1.784,20	6,37	1.756,62	27,58
<b>Valor total pago acima do pactuado (R\$)</b>								<b>99,08</b>
Fonte: Notas de Empenho								

<b>Tabela 07 - Notas de Empenhos - Secretaria Municipal de Educação</b>								
Empenho	Nota	Tipo de	Quantidade	Preço	Valor Total	Preço	Valor Total	Valor pago acima



	Fiscal	Combustível	(L)	Pago (R\$/L)	Pago (R\$)	Contratado (R\$/L)	Devido (R\$)	do pactuado (R\$)
84-1 (doc. 39)	299	Gasolina Comum	389,338	6,47	2.519,02	6,37	2.480,08	38,93
		Diesel S10	1.534,251	6,77	10.386,88	6,03	9.251,53	1.135,35
84-2 (doc. 40)	331	Diesel S10	2.255,731	6,77	15.271,30	6,03	13.602,06	1.669,24
	332	Gasolina Comum	218,983	6,47	1.416,82	6,37	1.394,92	21,90
		Diesel S10	177,774	6,77	1.203,53	6,03	1.071,98	131,55
84-3 (doc. 41)	404	Gasolina Comum	1.593,857	6,37	10.152,87	6,37	10.152,87	0,00
84-4 (doc. 42)	444	Gasolina Comum	199,814	6,35	1.268,82	6,37	1.272,82	-4,00
		Gasolina Comum	1.396,757	6,37	8.897,34	6,37	8.897,34	0,00
153 (doc. 47)	365	Diesel S10	1.743,574	6,36	11.089,13	6,03	10.513,75	575,38
		Diesel S10	1.203,124	6,69	8.048,90	6,03	7.254,84	794,06
		Diesel S10	36,928	6,77	250,00	6,03	222,68	27,33
	366	Gasolina Comum	274,203	6,37	1.746,67	6,37	1.746,67	0,00
		Gasolina Comum	95,000	6,39	607,05	6,37	605,15	1,90
194-1 (doc. 50)	401	Diesel S10	3.755,514	6,36	23.885,07	6,03	22.645,75	1.239,32
194-2 (doc. 51)	477	Diesel S10	2.837,817	6,19	17.566,09	6,03	17.112,04	454,05
241 (doc. 59)	442	Diesel S10	413,837	6,19	2.561,65	6,03	2.495,44	66,21
		Diesel S10	2.491,720	6,36	15.847,34	6,03	15.025,07	822,27
296 (doc. 62)	474	Gasolina Comum	1.812,285	6,35	11.508,01	6,37	11.544,26	-36,25
<b>Valor total pago acima do pactuado (R\$)</b>								<b>6.937,25</b>
Fonte: Notas de Empenho								

Tabela 08 - Notas de Empenhos - Fundo Municipal de Saúde								
Empenho	Nota Fiscal	Tipo de Combustível	Quantidade (L)	Preço Pago (R\$/L)	Valor Total Pago (R\$)	Preço Contratado (R\$/L)	Valor Total Devido (R\$)	Valor pago acima do pactuado (R\$)
90-1 (doc. 43)	301	Gasolina Comum	4.023,516	6,47	26.032,15	6,37	25.629,80	402,35
		Diesel S10	409,700	6,77	2.773,67	6,03	2.470,49	303,18
90-2 (doc. 44)	367	Diesel S10	542,011	6,36	3.447,19	6,03	3.268,33	178,86
		Diesel S10	368,990	6,69	2.468,54	6,03	2.225,01	243,53
		Diesel S10	90,000	6,77	609,30	6,03	542,70	66,60



	368	Gasolina Comum	842,827	6,37	5.368,81	6,37	5.368,81	0,00	
		Gasolina Comum	292,613	6,39	1.869,80	6,37	1.863,94	5,85	
		Gasolina Comum	150,566	6,47	974,16	6,37	959,11	15,06	
		Gasolina Comum	1546,593	6,36	9.836,33	6,37	9.851,80	-15,47	
		Gasolina Comum	979,931	6,69	6.555,74	6,37	6.242,16	313,58	
		Gasolina Comum	210,648	6,77	1.426,09	6,37	1.341,83	84,26	
	369	Gasolina Comum	1278,812	6,37	8.146,03	6,37	8.146,03	0,00	
		Gasolina Comum	585,46	6,39	3.741,09	6,37	3.729,38	11,71	
		Gasolina Comum	56,045	6,47	362,61	6,37	357,01	5,60	
	90-3 (doc. 45)	439	Diesel S10	199,890	6,19	1.237,32	6,03	1.205,34	31,98
			Diesel S10	1.395,159	6,36	8.873,21	6,03	8.412,81	460,40
		445	Gasolina Comum	346,778	6,35	2.202,04	6,37	2.208,98	-6,94
Gasolina Comum			1.455,950	6,37	9.274,40	6,37	9.274,40	0,00	
Gasolina Comum			464,305	6,19	2.874,05	6,37	2.957,62	-83,57	
Gasolina Comum			1.870,928	6,36	11.899,10	6,37	11.917,81	-18,71	
446		Gasolina Comum	547,973	6,35	3.479,63	6,37	3.490,59	-10,96	
		Gasolina Comum	3.310,328	6,37	21.086,79	6,37	21.086,79	0,00	
90-4 (doc. 46)	470	Diesel S10	1.638,627	6,19	10.143,10	6,03	9.880,92	262,18	
	479	Gasolina Comum	5.429,795	6,35	34.479,20	6,37	34.587,79	-108,60	
	478 <sup>1</sup>	Gasolina Comum	2.827,213	6,35	17.952,80	6,37	18.009,35	-56,54	
		Diesel S10	2.540,777	6,19	15.727,41	6,03	15.320,89	406,52	
157 (doc. 48)	328	Gasolina Comum	1.793,040	6,47	11.600,97	6,37	11.421,66	179,30	
		Diesel S10	2.615,614	6,77	17.707,71	6,03	15.772,15	1.935,55	
	330	Gasolina Comum	745,900	6,47	4.825,97	6,37	4.751,38	74,59	
		Diesel S10	300,922	6,77	2.037,24	6,03	1.814,56	222,68	
158	329	Diesel S10	419,814	6,77	2.842,14	6,03	2.531,48	310,66	

<sup>1</sup>A Nota Fiscal nº 478 não foi anexada junto à Nota de Empenho nº 90-4, apesar de ser citada. Contudo foi localizada pela equipe de auditoria e anexada ao processo (doc. 63)



(doc. 49)								
<b>Valor total pago acima do pactuado (R\$)</b>								<b>5.213,68</b>
Fonte: Notas de Empenho								

Diante da análise da execução das despesas dos quatro contratos, constata-se que, em todos, houve um excesso de pagamento no abastecimento de combustíveis da frota municipal em relação ao que foi previamente contratado, conforme tabela 09, a seguir:

<b>Tabela 09 - Análise do excesso de pagamento</b>				
<b>Contratante</b>	<b>Contrato</b>	<b>Valor Total Pago (R\$)</b>	<b>Valor Total Devido (R\$)</b>	<b>Valor total pago acima do pactuado (R\$)</b>
Prefeitura Municipal	005/2025	366.241,46	353.957,56	12.283,90
Fundo Municipal de Saúde	006/2025	251.854,59	246.640,91	5.213,68
Secretaria Municipal de Educação	007/2025	144.226,49	137.289,24	6.937,25
Fundo Municipal de Assistência Social	008/2025	2.438,32	2.339,24	99,08
<b>Total</b>		<b>764.760,85</b>	<b>740.226,94</b>	<b>24.533,91</b>

Assim, constata-se que o total desembolsado ao longo do período analisado foi de R\$ 764.760,85. No entanto, se o preço estabelecido em contrato tivesse sido cumprido, o montante a ser despendido seria de R\$ 740.226,94. Esta diferença se traduz em pagamento de R\$ 24.533,91 acima do valor pactuado.

Dessa forma, a partir da análise técnica das notas de empenho, notas fiscais e comprovantes de pagamento, verificou-se que, ao longo da execução contratual, os preços efetivamente pagos pela Prefeitura de São José da Coroa Grande para o fornecimento de combustíveis superaram aqueles fixados nos instrumentos contratuais vigentes. Tal conduta afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório e ao contrato, além de contrariar a cláusula de preços fixos e irrevogáveis estabelecida nos ajustes.

O Termo de Referência da Dispensa de Licitação nº 002/2025 (doc. 15, pgs. 59 - 76) detalha as funções de três importantes agentes no controle da execução das despesas: Gestor do Contrato, Fiscal Administrativo e Fiscal Técnico.



Na Dispensa de Licitação nº 005/2025, o Gestor do Contrato é incumbido de coordenar todo o acompanhamento da execução, registrar formalmente as ocorrências e conferir as condições de habilitação para fins de pagamento (doc. 15, pg. 65). Em relação ao que foi apurado pela auditoria, cabe a ele garantir que os controles e registros sejam precisos e que os pagamentos sejam efetuados estritamente de acordo com o preço fixo e irredutível definido no contrato.

O Fiscal Técnico do Contrato tem como tarefa acompanhar a execução para assegurar o cumprimento integral das condições pactuadas e emitir notificações quando identificar qualquer irregularidade (doc. 15, pg. 64). Dentro do contexto analisado, é dever desse agente verificar se as quantidades, as especificações e os valores cobrados em cada fornecimento correspondem exatamente ao que está estabelecido no contrato antes de liberar o atesto para pagamento.

Já o Fiscal Administrativo do Contrato atua na verificação da documentação fiscal, no controle de empenhos e pagamentos e na solução de ocorrências, repassando ao gestor aquelas que extrapolem sua competência (doc. 15, pg. 65). No caso examinado, compete a ele confirmar se todos os documentos de cobrança apresentam valores coerentes com o contrato e assegurar que a liquidação da despesa respeite integralmente as cláusulas financeiras pactuadas.

Diante disso, resta caracterizado que a execução dos contratos analisados implicou dano ao erário no total de R\$ 24.533,91, valor correspondente à diferença paga a maior em relação ao que estava pactuado.



## 2.1.3. Deficiências no controle de abastecimentos de combustíveis

### **Código do Achado: A2.2**

### **Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Dispensa Eletrônica Nº 02/2025

### **Critérios de Auditoria:**

- Lei Federal, Nº 14133/2021, Art. 117
- Princípio da Eficiência
- Princípio da Economicidade
- Decisão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 656/2011, Primeira Câmara
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 181/2017, Segunda Câmara
- Termo de Referência, Processo de Dispensa de Licitação nº 002/2025, item 7 - Do Modelo de Gestão do Contrato

### **Evidências:**

- Ofício nº 060/2025 - Prefeitura de São José da Coroa Grande (doc. 14)
- Relatórios de Abastecimento - Fevereiro (doc. 67)
- Relatórios de Abastecimento - Março (doc. 68)
- Relatórios de Abastecimento - Abril (doc. 69)
- Relatórios de Abastecimento - Maio (doc. 70)
- Relatórios de Abastecimento - Junho (doc. 71)
- Relatórios de Abastecimento - Julho (doc. 72)

### **Responsáveis:**

Clinton Makalister Ferreira da Silva (Agente Administrativo)

---



*Conduta:*

Deixar, como Gestor do Contrato (doc. 77), de coordenar de forma efetiva o acompanhamento da execução contratual e de garantir que os registros de controle de abastecimento fossem completos e adequados, quando deveria ter assegurado que todas as informações essenciais ? como quilometragem, itinerário e identificação do motorista ? constassem nos relatórios, de modo a permitir a rastreabilidade, a transparência e a responsabilização pelo uso da frota municipal, em conformidade com o art. 117 da Lei Federal nº 14.133/2021.

*Nexo de Causalidade:*

A omissão na coordenação eficaz dos registros e relatórios de execução contratual resultou em deficiências no controle e na fiscalização do consumo de combustíveis, aumentando o risco de utilização indevida dos recursos públicos e prejudicando a economicidade do gasto público.

Felipe Maciel Sampaio (Auxiliar de Serviços Gerais)

---

*Conduta:*

Deixar, como Fiscal Administrativo do Contrato (doc. 77), de verificar, nos relatórios de abastecimento, se todas as autorizações e cobranças continham informações essenciais à validação das despesas, quando deveria ter conferido a quilometragem, itinerário, placa e identificação do motorista para assegurar que os pagamentos correspondessem a abastecimentos regulares e compatíveis com o uso correto da frota, em conformidade com o art. 117 da Lei Federal nº 14.133/2021.

*Nexo de Causalidade:*

A omissão na fiscalização da execução contratual contribuiu para a manutenção de fragilidades no controle do abastecimento, impossibilitando o adequado monitoramento do consumo de combustível e aumentando o risco de desvio de recursos públicos.

Cresleis Marcelino da Silva (Auxiliar de Serviços Gerais)

---

*Conduta:*

Deixar, como Fiscal Técnico do Contrato (doc. 77), de acompanhar a execução contratual assegurando o registro completo de informações essenciais sobre os abastecimentos, quando deveria ter conferido e registrado dados como quilometragem, itinerário e identificação do motorista, além de notificar irregularidades ou ausências de informação nos documentos apresentados, em conformidade com o art. 117 da Lei Federal nº 14.133/2021.



Documento Assinado Digitalmente por: "LUCAS DIAS VELOSO"  
Acesse em: <https://stc.tee.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f4f78e5e-a187-4c75-a4b2-2283aa7e1e02

*Nexo de Causalidade:*

A omissão na fiscalização da execução contratual contribuiu para a manutenção de fragilidades no controle do abastecimento, impossibilitando o adequado monitoramento do consumo de combustível e aumentando o risco de desvio de recursos públicos.



Durante os trabalhos de auditoria realizados no acompanhamento da execução contratual da Dispensa nº 002/2025 (doc. 15) referente ao fornecimento e abastecimento de combustíveis da frota municipal de São José da Coroa Grande, foi analisado o sistema de controle adotado. O objetivo foi verificar se o município mantém registros capazes de assegurar a boa gestão do combustível adquirido com recursos públicos, garantindo economicidade, transparência e rastreabilidade na sua utilização.

Isso posto, para melhor entender a atuação da gestão municipal no controle dos abastecimentos e dos deslocamentos desses veículos, foi solicitada, por meio do Ofício TC/GEMS n.º 296/2025 (doc. 06), explicação de como é realizado o controle das despesas com abastecimento de combustíveis nas frotas dos veículos e a documentação pertinente.

Por meio do Ofício nº 060/2025 (doc. 14), foi informado o funcionamento do sistema de controle de abastecimento. A Prefeitura também encaminhou os relatórios de abastecimento da frota municipal para cada mês (docs. 67 a 72).

O controle de combustível utilizado pela Prefeitura de São José da Coroa Grande é realizado por meio de um sistema de talonários numerados, nos quais as requisições são emitidas. Cada Secretaria recebe um talonário próprio, com folhas numeradas sequencialmente, para autorizar o abastecimento de seus respectivos veículos.

**Imagem 04** - Talonários numerados

**AUTO POSTO PIMENTEL** R\$   
CNPJ: 34.911.817/0004-86  
ANA P PIMENTEL BANDEIRA DE SANTANA LTDA  
Rod. PE 60, s/n - KM 115, Centro, S. J. da Coroa Grande-PE **002250**  
Cliente: \_\_\_\_\_  
Referente a Combustível: \_\_\_\_\_  
RG: \_\_\_\_\_ CPF: \_\_\_\_\_  
Autorizado  
Data \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Fonte: Ofício nº 060/2025 (doc. 14)



O Secretário, ou servidor designado por ele, é responsável pela guarda do talonário e pela autorização do combustível mediante assinatura no *ticket* correspondente e encaminhamento para o servidor responsável pelo contato com o fornecedor.

O *ticket* autorizado é entregue pelo servidor ao posto contratado no momento do abastecimento, contendo as seguintes informações: responsável, placa, e quantidade de combustível autorizada.

Ao final de cada mês, o posto apresenta relatório dos abastecimentos realizados, acompanhado dos *tickets* correspondentes. O relatório, então, é conferido pela Secretaria de Infraestrutura, Transporte e Mobilidade Urbana junto com o servidor designado para esse acompanhamento.

Por fim, o fiscal designado valida o relatório mensal, certificando a conformidade antes da autorização de pagamento.

Diante do exposto, é possível observar algumas deficiências nesse processo. O uso de talonários numerados, embora útil, é um método essencialmente manual e vulnerável a falhas, extravios ou adulterações, especialmente se não houver integração com um sistema informatizado que centralize as informações e impeça manipulação dos dados. É comum, por exemplo, em controles apenas manuais, que autorizações sejam emitidas fora das regras ou que talonários preenchidos desapareçam, dificultando auditorias posteriores.

Por fim, a conferência mensal, apesar de ser um mecanismo de controle, atua apenas posteriormente. Ou seja, eventuais desvios ou irregularidades podem permanecer ocorrendo por semanas sem detecção, representando risco ao erário. Uma fiscalização mais tempestiva, com monitoramento diário ou semanal e registros em tempo real, reduziria significativamente esse risco.

Além disso, foram encaminhados à equipe de auditoria os relatórios de controle (docs. 68 a 72), que contém algumas informações sobre os abastecimentos, como demonstra a imagem a seguir:

**Imagem 05 - Relatório de abastecimento**

Cupom	Produto	Motorista	Placa	Emissão	Hora	Quant	Val Unit(R\$)	valor(R\$)	OBS	NFe
58955	DIESEL S10	ROMULO	PCP-7404	01/04/2025	09:52	80,000	6,77	408,20	L 200	000000372
57024	DIESEL S10	AMARO	PDV1050	01/04/2025	18:33	31,541	6,77	213,53	S10	000000372
58970	GASOLINA COMUM	RICARDO	PCQ3808	01/04/2025	11:17	30,448	6,47	196,97	UNO	000000372
58972	GASOLINA COMUM	HALISON	PCQ3828	01/04/2025	11:18	17,778	6,47	115,01	UNO	000000372
57008	GASOLINA COMUM	VINICIUS	QYA7409	01/04/2025	14:34	12,988	6,47	84,00	UNO	000000372
57008	DIESEL S10	VALDEREZ	QYM7D07	01/04/2025	14:46	28,671	6,77	194,10	TORO	000000372
57010	DIESEL S10	VINICIUS	QYX0G49	01/04/2025	15:16	14,772	6,77	100,00	S10	000000372
57048	GASOLINA COMUM	JOSIAS	PDI-7B59	01/04/2025	19:27	39,469	6,47	255,34	KWID	000000372
<b>Totais de Data:</b>						<b>235,665</b>		<b>1.565,15</b>		

Fonte: Relatório da Prefeitura - Abril (doc. 69)

Ao examinar os relatórios apresentados pela Prefeitura (docs. 68 a 72), constata-se que há omissões de algumas informações, como a quilometragem do hodômetro no momento do abastecimento e a inexistência de informação sobre o itinerário percorrido ou previsto para o veículo.

Essa forma incompleta de registro gera riscos significativos para o erário. Sem a quilometragem, não há como calcular o consumo médio dos veículos, impedindo identificar desvios acima da média ou consumos incompatíveis com o uso declarado. A ausência do itinerário inviabiliza a comprovação da real necessidade da viagem e dificulta verificar se o deslocamento foi realmente a serviço da Administração. Já a falta de identificação completa do motorista abre espaço para o uso indevido sem que se possa apurar responsabilidades individuais.

Cabe destacar que tais deficiências não se tratam apenas de boas práticas administrativas desejáveis, mas sim do descumprimento de determinações expressas do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, conforme transcrito a seguir:

**Decisão nº 0656/11 - Primeira Câmara**

Outrossim, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual no 12.600/2004, determinar à atual gestão do Fundo Municipal de Saúde (omissis):

[...]

a) Providenciar o controle de combustível, tais como mapa diário e mensal de consumo, evidenciando a data do efetivo abastecimento, **quilometragem**, placa do veículo, **itinerário**, motorista, conforme dispõem as Decisões TC nos 0789/93 e 0307/99 deste Tribunal de Contas; (grifo nosso)

**Acórdão nº 0181/17 - Segunda Câmara**



DETERMINAR ao Prefeito Municipal de Rio Formoso, ou a quem lhe vier suceder:  
[...]

2. que adote medidas efetivas de gerenciamento do consumo de combustíveis, por meio da implantação de um sistema de controle de abastecimento que registre, no mínimo, hora, data e **itinerário de chegada e saída de cada veículo** a serviço da Prefeitura, as placas e respectivas **quilometragens**, seus motoristas, as datas de abastecimento e as quantidades abastecidas por cada um dos veículos; (grifo nosso)

As deficiências no controle de abastecimento também representam descumprimento das atribuições designadas ao fiscal técnico do contrato, conforme estabelecido no Termo de Referência da Dispensa (doc. 15, pgs. 64-65). É esperado que o fiscal técnico acompanhe a execução do contrato, garantindo que as condições nele estipuladas sejam cumpridas, assegurando os melhores resultados para a Administração. Além disso, deve anotar no histórico de gerenciamento todas as ocorrências relacionadas à execução contratual. A ausência de informações cruciais como quilometragem, itinerário e identificação do motorista nos relatórios entregues torna improvável que o fiscal técnico cumpra plenamente suas obrigações de registro e relatório de irregularidades ou desvios, demonstrando uma falha no cumprimento do dever de assegurar a rastreabilidade e a responsabilização individual pelas utilizações dos veículos.

Já o fiscal administrativo do contrato, conforme previsto no Termo de Referência da Dispensa nº 002/2025 (doc. 15, p. 65), tem a atribuição de verificar a documentação fiscal, acompanhar empenhos e pagamentos, conferir garantias, aplicar glosas quando necessárias e solicitar documentos comprobatórios pertinentes. No contexto analisado, essas obrigações se relacionam diretamente com a necessidade de conferir, nos relatórios de abastecimento, se todas as autorizações e cobranças observam os termos contratuais e contêm as informações essenciais — como quilometragem, itinerário, placa e identificação do motorista — para validar a legitimidade da despesa. A ausência desses dados compromete a conferência e o controle administrativo-financeiro da execução, dificultando a garantia de que os pagamentos efetuados correspondam a abastecimentos regulares e compatíveis com o uso correto da frota municipal.

O gestor do contrato também possui responsabilidades definidas que não vêm sendo atendidas, conforme identificado na fiscalização da Dispensa nº 002/2025. Segundo o Termo de Referência (doc. 15, pgs. 65), cabe ao gestor do contrato coordenar a atualização e o acompanhamento do processo de fiscalização, o que inclui garantir registros formais e adequados no histórico do gerenciamento contratual. A falta de informações completas nos



relatórios de abastecimento inviabiliza a execução adequada dessa função, impedindo que o gestor assegure conformidade com as normas estabelecidas e dificulte a adoção de ações corretivas eficazes. Ademais, o gestor deve ser informado pelo fiscal de quaisquer irregularidades que possam comprometer a execução contratual, assegurando que as condições do contrato sejam mantidas, o que claramente não foi observado dado o estado atual do sistema de controle.

Além disso, o art. 117 da Lei nº 14.133/2021 dispõe que a execução do contrato deve ser acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais designados pela Administração, que têm o dever de anotar em registro próprio todas as ocorrências relacionadas à execução contratual, determinar medidas para regularizar faltas ou defeitos e informar, em tempo hábil, situações que demandem decisão ou providência da gestão.

Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O fiscal do contrato anotará 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.

§ 2º O fiscal do contrato informará a seus superiores, em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes, a situação que demandar decisão ou providência que ultrapasse sua competência.

No caso analisado, as deficiências nos relatórios de abastecimento — ausência de dados essenciais como quilometragem, itinerário e identificação do motorista — evidenciam que os fiscais e o gestor não cumpriram integralmente suas atribuições legais, comprometendo o registro adequado das ocorrências e a tempestividade da detecção de irregularidades. Essa omissão fragiliza o controle do consumo de combustíveis, dificulta a rastreabilidade das despesas e aumenta o risco de uso indevido de recursos públicos, configurando, portanto, descumprimento direto do dispositivo legal citado.

As fragilidades encontradas também podem levar à ineficiência na alocação dos recursos públicos, aumentando a probabilidade de desperdício e fraudando, pela ausência de controles, o princípio da economicidade. Em termos práticos, isso significa que combustível pode ser consumido para fins particulares ou em percursos desnecessários, sem que o gestor



possua meios de identificar ou corrigir a situação. A longo prazo, a omissão de informações básicas compromete a gestão da frota, dificulta o planejamento de manutenção e rotas, e reduz a transparência perante a sociedade e os órgãos de controle.



Documento Assinado Digitalmente por: "LUCAS DIAS VELOSO"  
Acesse em: <https://stc.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f4f78e5e-a187-4c75-a4b2-2283aa7e1e02



## 2.1.4. Despesas via dispensa de licitação sem a formalização de processo e contrato

### **Código do Achado: A3.1**

#### **Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Dispensa Eletrônica N° 04/2025

#### **Critérios de Auditoria:**

- Constituição Federal, Art. 37, inciso XXI
- Lei Federal, N° 14133/2021, Art. 75, inciso VIII
- Lei Federal, N° 14133/2021, Art. 72
- Lei Federal, N° 14133/2021, Art. 95

#### **Evidências:**

- Processo de Dispensa de Licitação n° 004/2025 (doc. 16)
- Contrato n° 03/2025 - Secretaria Municipal de Educação (doc. 21, pgs. 13-22)
- Contrato n° 03/2025 - Fundo Municipal de Saúde (doc. 21, pgs. 23-31)
- Contrato n° 021/2025 (doc. 21, pgs. 1-12)
- Nota de Empenho n° 22 (doc. 22)
- Nota de Empenho n° 52 (doc. 23)
- Nota de Empenho n° 53 (doc. 24)
- Nota de Empenho n° 65 (doc. 25)
- Nota de Empenho n° 145-1 (doc. 28)
- Nota de Empenho n° 145-2 (doc. 29)
- Nota de Empenho n° 296 (doc. 37)

#### **Responsáveis:**



Bruna Suelem Sales Alves (Secretária de Saúde)

---

*Conduta:*

Assinar notas de empenho (docs. 23 e 24) autorizando a execução de despesas para serviços de locação de veículos antes da formalização contratual ou da emissão de instrumento substitutivo legalmente admitido, quando deveria ter assegurado que a prestação dos serviços somente tivesse início após a celebração do contrato administrativo válido e devidamente instruído, conforme determina a Lei Federal nº 14.133/2021.

*Nexo de Causalidade:*

A assinatura de notas de empenho autorizando a execução de serviços sem a devida formalização contratual ocasionou a realização de despesa pública sem cobertura legal, em afronta aos princípios da legalidade, moralidade, planejamento e vinculação ao instrumento convocatório.

Célio Neiva Tavares (Secretário de Administração e Finanças)

---

*Conduta:*

Assinar notas de empenho (docs. 25, 28, 29 e 37) autorizando a execução de despesas para serviços de locação de veículos antes da formalização contratual ou da emissão de instrumento substitutivo legalmente admitido, quando deveria ter assegurado que a prestação dos serviços somente tivesse início após a celebração do contrato administrativo válido e devidamente instruído, conforme determina a Lei Federal nº 14.133/2021.

*Nexo de Causalidade:*

A assinatura de notas de empenho autorizando a execução de serviços sem a devida formalização contratual ocasionou a realização de despesa pública sem cobertura legal, em afronta aos princípios da legalidade, moralidade, planejamento e vinculação ao instrumento convocatório.

José Barbosa de Andrade (Prefeito)

---

*Conduta:*

Assinar notas de empenho (doc. 22) autorizando a execução de despesas para serviços de locação de veículos antes da formalização contratual ou da emissão de instrumento substitutivo legalmente admitido, quando deveria ter assegurado que a prestação dos serviços somente tivesse início após a celebração do contrato administrativo válido e devidamente instruído, conforme determina a Lei Federal nº 14.133/2021.



Documento Assinado Digitalmente por: "LUCAS DIAS VELOSO"  
Acesse em: <https://stc.tec.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f4f78e5e-a187-4c75-a4b2-2283aa7e1e02

*Nexo de Causalidade:*

A assinatura de notas de empenho autorizando a execução de serviços sem a devida formalização contratual ocasionou a realização de despesa pública sem cobertura legal, em afronta aos princípios da legalidade, moralidade, planejamento e vinculação ao instrumento convocatório.



A Constituição Federal de 1988, no art. 37, inciso XXI, torna obrigatória a licitação pública para toda administração pública, conforme transcrição abaixo:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da 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. (grifos nossos)

A Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece as regras que orientam como o Poder Público deve contratar obras, serviços, compras e locações. Entre as diversas regras, algumas se destacam por tratarem de situações de contratação sem licitação e da forma correta de formalizar os contratos.

O artigo 75, inciso VIII prevê uma das hipóteses excepcionais em que a licitação pode ser dispensada: nos casos de emergência ou calamidade pública. Essa dispensa só pode ser utilizada quando há urgência para atender uma situação que possa gerar prejuízo relevante, interromper serviços públicos ou comprometer a segurança de pessoas, bens ou equipamentos.

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.

Essa hipótese de dispensa serve para permitir uma resposta ágil a eventos urgentes, mas o legislador impõe contornos claros para afastar riscos de uso indevido, exigindo que a contratação seja limitada, temporária e adequadamente justificada.



Contudo, mesmo nas situações emergenciais, a Lei Federal nº 14.133/2021 estabelece que todo processo de contratação direta, seja por dispensa ou inexigibilidade, deve ser instruído com uma documentação mínima obrigatória. Essa exigência dá transparência ao ato e permite que qualquer cidadão conheça os fundamentos e os gastos envolvidos na contratação.

Art. 72. O **processo de contratação direta**, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, **deverá ser instruído com os seguintes documentos:**

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
- V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
- VI - razão da escolha do contratado;
- VII - justificativa de preço;
- VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. (grifos nosso)

Além disso, o artigo 95 da Lei Federal nº 14.133/2021 trata da obrigatoriedade do contrato administrativo. A regra é que todo ajuste entre a Administração Pública e o contratado seja formalizado em um instrumento escrito, estabelecendo com clareza as obrigações, prazos, direitos e deveres das partes. As exceções são certas hipóteses em que a lei permite substituir o contrato formal por documentos mais simples, como carta-contrato, nota de empenho, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Importante mencionar que tais exceções não se aplicam a serviços continuados ou contratações mais complexas, que demandam contrato formal. Além disso, a Lei determina que é nulo e sem efeito o contrato verbal com a Administração, salvo para pequenas compras ou serviços de pronto pagamento de até R\$ 10.000,00. Isso significa que praticamente todas as contratações relevantes devem ser formalizadas por escrito, vedando-se acordos meramente verbais.

Art. 95. O **instrumento de contrato é obrigatório**, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como



carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;  
II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal** com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais). (grifos nosso)

Nesse contexto, durante auditoria realizada no Município de São José da Coroa Grande, foi examinada a Dispensa de Licitação nº 004/2025 (doc. 16), referente à contratação da empresa ALPHA Serviços, Comércio e Locações Ltda. (CNPJ nº 24.501.518/0001-77), cujo objeto consistiu na locação de veículos destinados ao atendimento de demanda urgente, segundo alegado pela gestão municipal. O ajuste foi formalizado mediante contratação direta, com fundamento em dispensa de licitação por situação emergencial, com base na Lei nº 14.133/2021. Conforme relatado no processo, a justificativa apresentada pela Prefeitura foi a necessidade imediata de veículos para execução de serviços públicos essenciais.

Com o fim do processo de dispensa, foram formalizados três contratos: um com a Prefeitura, registrado sob o número 21/2025 (doc. 21, pg. 01), e outros dois com o Fundo Municipal de Saúde e com a Secretaria Municipal de Educação, ambos registrados sob o número 003/2025 (doc. 21, pgs. 13 e 23).

Foram analisados os documentos que instruem o processo e construída a linha do tempo dos atos administrativos para a formalização da contratação, conforme tabela 10, a seguir:

Tabela 10- Cronologia do Processo de Dispensa de Licitação nº 004/2025		
Etapa/Documento	Data	Evidência
Documento de Formalização da Demanda	22/01/2025	doc. 16, pg. 6
Termo de Referência	22/01/2025	doc. 16, pg. 61
Termo de Autuação do Processo Licitatório	04/02/2025	doc. 16, pg. 166
Aviso de Licitação	04/02/2025	doc. 16, pg. 180
Publicação da dispensa	05/02/2025	doc. 16, pg. 198



Parecer jurídico	06/02/2025	doc. 16, pg. 194
Envio de proposta da empresa ALPHA	26/02/2025	doc. 16, pg. 202
Homologação	18/03/2025	doc. 16, pg. 293
Assinatura dos contratos	19/03/2025	doc. 16, pg. 325
Fonte: Processo de Dispensa de Licitação nº 004/2025 (doc. 16)		

A tabela 10 detalha a cronologia e demonstra que o procedimento de contratação teve início em 22/01/2025, com o Documento de Formalização da Demanda e finalizou em 19/03/2025, com a assinatura dos três Contratos.

Entretanto, foram verificadas despesas relativas à locação de veículos dessa mesma empresa **desde janeiro de 2025**, ou seja, a execução das despesas e os respectivos pagamentos ocorreram antes da conclusão do processo de contratação direta, antes, inclusive, da homologação e da assinatura do contrato. Essa constatação evidencia que a prestação dos serviços foi iniciada em momento anterior à formalização contratual, sem que houvesse instrumento jurídico válido que assegurasse direitos e obrigações das partes, tampouco cobertura por nota de empenho emitida previamente, configurando execução irregular de despesa.

Essas evidências podem ser verificadas a partir da descrição nas notas fiscais de prestação de serviço ou do boletim de medição, ambos documentos anexados às notas de empenho. A imagem a seguir exemplifica isso:

**Imagem 06 - Descrição do Serviço na Nota Fiscal**

<b>PRESTADOR DE SERVIÇOS</b>	
CPF/CNPJ: <b>24.501.518/0001-77</b>	Inscrição Municipal: <b>3.1.2298</b>
Nome/Razão Social: <b>ALPHA SERVIÇOS E COMERCIO E LOCAÇÕES LTDA</b>	
Endereço: <b>SITIO BOA ESPERANÇA, SN - MARGENS DA PE61 - BARRA DE SIRINHAEM</b> CEP: <b>55580-000</b>	
Município: <b>SIRINHAEM</b>	UF: <b>PE</b> E-mail: <b>contato@grupoalphalocacoes.com</b>
<b>TOMADOR DE SERVIÇOS</b>	
CPF/CNPJ/DOC <b>30.470.589/0001-52</b>	Inscrição Municipal: <b>0.0.0.000</b>
Nome/Razão Social: <b>SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO</b>	
Endereço: <b>PC CONSTANTINO GOMES, SN - - CENTRO</b> CEP: <b>55565-000</b>	
Município: <b>São JOSE DA COROA GRANDE</b>	UF: <b>PE</b> E-mail: <b>xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx</b>
<b>DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS</b>	
PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE TRANSPORTE DE ALUNOS EM ONIBUS RODOVIARIO COM ARCONDICIONADO, COM DESTINOAO IFPE NA CIDADE DE BARREIROS, TOTALIZANDO 20 DIAS NO MES DE <b>JANEIRO</b> VALOR DIARIO DE 729,20	

Fonte: Nota de Empenho nº 22 (doc. 22- marcação nossa)

A tabela 11, a seguir, detalha os empenhos relativos a despesas executados antes da formalização dos contratos, ou seja, antes de 19/03/2025:

<b>Tabela 11 - Despesas sem formalização de processo e contrato</b>			
<b>Empenho</b>	<b>Mês da despesa</b>	<b>Valor Pago (R\$)</b>	<b>Unidade Orçamentária</b>
22 (doc. 22)	Janeiro	18.049,28	Secretaria de Educação
52 (doc. 23)	Janeiro	14.140,74	Fundo Municipal de Saúde
53 (doc. 24)	Janeiro	8.183,84	Fundo Municipal de Saúde
65 (doc. 25)	Janeiro	361.616,46	Prefeitura
145-1 (doc. 28)	Fevereiro	324.522,14	Prefeitura
145-2 (doc. 29)	Fevereiro	42.082,36	Prefeitura
296 (doc. 37)	Março*	268.565,56	Prefeitura
<b>Total</b>		<b>1.037.160,38</b>	
* Serviço prestado antes do dia 19/03/2025, conforme Boletim de Medição Fonte: Notas de empenho			

Com base em pesquisa efetuada no Sistema SAGRES – Licitações e Contratos (LICON), verificou-se que, no período compreendido entre os exercícios de 2020 e 2025, não houve qualquer formalização de contrato com a empresa ALPHA Serviços, Comércio e Locações Ltda., excetuando-se apenas os três contratos já mencionados neste relatório, todos com vigência inicial em 19/03/2025 (doc. 64). Dessa forma, infere-se que as despesas



realizadas anteriormente a essa data foram executadas sem a devida cobertura contratual.

Adicionalmente, constatou-se que não houve formalização de processo licitatório – seja por dispensa, seja por procedimento licitatório regular – anteriormente ao período mencionado, no qual a empresa ALPHA Serviços, Comércio e Locações Ltda. figurou como vencedora (doc. 65).

**Imagem 07 - Consulta no sistema LICON**

Listar Contratos/Termos de Parceria								
Pesquisar <input type="text"/>								
Documento N° / Ano	Tipo Proc.	Proc. N° / Ano	Portaria da comissão do processo	Nome/Razão Social	Vigência	Objeto	Valor (R\$)	Estágio / Situação
<b>138.001-Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande</b>								
<a href="#">21 / 2025</a>	LIC	<a href="#">07 / 2025</a>	60073123 / 2025	ALPHA SERVICOS, COMERCIO E LOCACOES LTDA	20/03/2025 a 20/09/2025	5.000 - Outros	R\$ 2.250.114,00	Em Execução / Regular
<a href="#">03 / 2025</a>	LIC	<a href="#">07 / 2025</a>	60073123 / 2025	ALPHA SERVICOS, COMERCIO E LOCACOES LTDA	19/03/2025 a 19/09/2025	5.000 - Outros	R\$ 140.700,00	Em Execução / Regular
<a href="#">03 / 2025</a>	LIC	<a href="#">07 / 2025</a>	60073123 / 2025	ALPHA SERVICOS, COMERCIO E LOCACOES LTDA	19/03/2025 a 19/09/2025	5.000 - Outros	R\$ 609.120,00	Em Execução / Regular

Fonte: Sistema LICON (doc. 64)

Cumprе ressaltar que, no caso de serviço continuado como locação de veículos, não é juridicamente válida a substituição do contrato por simples nota de empenho. Essa possibilidade, prevista no art. 95, §1º, da Lei nº 14.133/2021, restringe-se a hipóteses específicas, geralmente para fornecimentos imediatos e de entrega única ou para pequenas compras dentro dos limites de dispensa por valor. A locação de veículos, que envolve prestação prolongada no tempo e obrigações recíprocas, exige contrato formal com cláusulas essenciais previstas em lei, sendo vedado seu início sem essa formalização. Assim, a tentativa de justificar a execução anterior por meio de suposta “despesa emergencial” não convalida o vício, porquanto o fato demonstra falha de planejamento ou emergência previsível, incompatível com o regime jurídico de contratações públicas.

Diante disso, conclui-se que a Prefeitura de São José da Coroa Grande deu início à



execução de despesas de locação de veículos pela empresa ALPHA Serviços, Comércio e Locações Ltda. antes da formalização do contrato e sem a presença de instrumento substitutivo legalmente admitido, causando afronta direta às normas de finanças públicas e de licitações, caracterizando despesa sem cobertura contratual e violando os princípios da legalidade, da moralidade, do planejamento e da vinculação ao instrumento convocatório.





## 2.1.5. Pagamento de despesas com locação de veículos sem comprovação da efetiva prestação dos serviços

### **Código do Achado: A3.2**

#### **Objetos nos quais o achado foi constatado:**

- Dispensa Eletrônica Nº 04/2025

#### **Critérios de Auditoria:**

- Lei Federal, Nº 4320/1964, Art. 62, caput
- Lei Federal, Nº 4320/1964, Art. 63, §2º
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 16/2012, Primeira Câmara
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 74/2018, Segunda Câmara
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 316/2020, Segunda Câmara
- Acórdão, Tribunal de Contas do Estado, PE, Nº 1614/2022, Primeira Câmara
- Contrato, Nº 21/2025, da Prefeitura de São José da Coroa Grande, Cláusula 5.5.3
- Contrato, Nº 3/2025, do Fundo Municipal de Saúde, Cláusula 5.5.3
- Contrato, Nº 3/2025, da Secretaria Municipal de Educação, Cláusula 5.5.3
- Termo de Referência, Processo de Dispensa de Licitação nº 004/2025, item 8.2.1

#### **Evidências:**

- Dispensa de Licitação nº 004/2025 (doc. 16)
- Contrato nº 21/2025 - Prefeitura Municipal (doc. 21, pgs. 1-12)
- Contrato nº 03/2025 - Secretaria Municipal de Educação (doc. 21, pgs. 13-22)
- Contrato nº 03/2025 - Fundo Municipal de Saúde (doc. 21, pgs. 23-31)
- Nota de Empenho nº 22 (doc. 22)
- Nota de Empenho nº 52 (doc. 23)
- Nota de Empenho nº 53 (doc. 24)



- Nota de Empenho n° 112-1 (doc. 26)
- Nota de Empenho n° 112-2 (doc. 27)
- Nota de Empenho n° 145-1 (doc. 28)
- Nota de Empenho n° 145-2 (doc. 29)
- Nota de Empenho n° 163-1 (doc. 30)
- Nota de Empenho n° 163-2 (doc. 31)
- Nota de Empenho n° 255-1 (doc. 32)
- Nota de Empenho n° 255-2 (doc. 33)
- Nota de Empenho n° 256-1 (doc. 34)
- Nota de Empenho n° 256-2 (doc. 35)
- Nota de Empenho n° 257 (doc. 37)

## **Responsáveis:**

José Barbosa de Andrade (Prefeito)

---

### *Conduta:*

Liquidar despesas (docs. 22 a 37) no montante de R\$ 680.573,12, relativas à locação de veículos e máquinas, sem a comprovação da efetiva prestação dos serviços, mediante ausência ou incompletude dos boletins de medição, quando deveria cumprir o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei n° 4.320/64, verificando o direito do credor com base em documentos hábeis que comprovassem a execução contratual, antes da realização do pagamento.

### *Nexo de Causalidade:*

A liquidação das despesas sem a devida comprovação da prestação dos serviços, em desconformidade com os arts. 62 e 63 da Lei n° 4.320/64, contribuiu para a realização de pagamentos no montante de R\$ 680.573,12 sem respaldo em evidências formais da execução contratual, gerando dano ao erário e comprometendo a legitimidade e a conformidade da aplicação dos recursos públicos.

Alpha Serviços, Comércio e Locações Ltda.

---

### *Conduta:*

Deixar de apresentar boletins de medição completos e com as informações essenciais à comprovação da efetiva prestação dos serviços de locação de veículos



e máquinas contratados, omitindo dados como identificação dos veículos, quilometragem percorrida, roteiro e motivação dos deslocamentos, datas e períodos detalhados e identificação dos servidores usuários, quando deveria ter apresentado tais boletins em conformidade com o disposto no art. 63, § 2º, III, da Lei nº 4.320/64 e com o Termo de Referência e cláusulas dos Contratos nºs 021/2025 e 03/2025.

*Nexo de Causalidade:*

A não apresentação de boletins de medição completos dificultou a comprovação adequada da realização dos serviços contratados, impediu o controle e a fiscalização do contrato e contribuiu para o dano ao erário de R\$ 680.573,12, decorrente de liquidação e pagamento de despesas sem respaldo documental idôneo.



A liquidação de despesa é uma etapa crucial do processo de execução do orçamento público, conforme estabelecido pela Lei nº 4.320/64. No artigo 62, a legislação determina que o pagamento só pode ser efetuado após o regular cumprimento dessa etapa e com a apresentação dos comprovantes de entrega dos produtos e serviços:

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. (...)  
§ 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** de material ou da prestação efetiva do serviço. (grifos nossos).

Esta fase assegura que apenas despesas efetivamente realizadas sejam pagas pela administração pública, evitando pagamentos indevidos e garantindo a conformidade com os termos contratuais. A principal finalidade da liquidação é assegurar que a despesa pública seja executada de forma legítima, legal e econômica, validando o direito do credor após a comprovação dos serviços prestados ou bens fornecidos.

Em 04 de fevereiro de 2025, a Prefeitura de São José da Coroa Grande procedeu à Dispensa de Licitação nº 004/2025 (doc. 16). Esta dispensa contratou a empresa Alpha Serviços, Comércio e Locações LTDA (CNPJ nº 24.501.518/0001-77), para prestar serviços de locação de veículos e máquinas destinadas ao deslocamento de servidores e transporte de cargas a serviço da municipalidade. Como resultado desta dispensa, foram formalizados três contratos: um com a Prefeitura, registrado sob o número 21/2025 (doc. 21, pg. 01), e outros dois com o Fundo Municipal de Saúde e com a Secretaria Municipal de Educação, ambos registrados sob o número 003/2025 (doc. 21, pgs. 13 e 23).

No contexto deste contrato de locação, a auditoria identificou potenciais irregularidades no processo de pagamento das despesas, devido à ausência de comprovação adequada dos serviços prestados, conforme exigido para a liquidação da despesa. Sem a devida comprovação, o pagamento entra em conflito com os princípios orçamentários e financeiros estabelecidos pela Lei nº 4.320/64, aumentando o risco de execução inadequada dos recursos públicos. A eficiente comprovação dos serviços é fundamental para legitimar as



obrigações financeiras do município e assegurar a transparência e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

O Termo de Referência do Processo de Dispensa de Licitação nº 004/2025 dispõe que o pagamento dos produtos fornecidos ocorrerá após a confirmação de recebimento (doc. 16, pg. 53).

8.2.1 O pagamento dos produtos fornecidos ocorrerá em até 30 (trinta) dias após a confirmação do recebimento, mediante atesto firmado pelo responsável indicado pela administração, devidamente acompanhado da Nota Fiscal e respectivo recibo.

Além disso, os três contratos, em suas Cláusulas 5.5.3 (doc. 21, pgs. 5, 15 e 25), determinam que os documentos fiscais deverão, obrigatoriamente, discriminar os produtos solicitados.

5.3.2. O pagamento será efetuado em até 30 (trinta) dias contados do adimplemento, pela Secretaria de Finanças, relativo ao fornecimento prestado no mês anterior.

5.5.3. Os documentos fiscais deverão, obrigatoriamente, discriminar os produtos solicitados.

Nas despesas relativas à locação de veículos e equipamentos, é imperativo que as notas de empenho estejam acompanhadas de notas fiscais e boletins de medição. O boletim de medição é um documento essencial que detalha o escopo dos serviços prestados, especificando informações como tipos de veículos, dias de operação, locais de prestação de serviços e características operacionais. Ele serve como uma ferramenta de controle fundamental, permitindo que a administração verifique a execução dos serviços conforme contratado, e comprova a real entrega e efetividade dos mesmos.

Durante a auditoria, foram identificadas notas de empenho que não possuíam o respectivo boletim de medição anexado. Esta ausência representa um risco significativo para a administração pública, pois, sem os boletins de medição, não há comprovação efetiva de que os serviços foram realizados de acordo com os termos contratuais. Isso pode resultar em pagamentos indevidos, falta de responsabilização dos fornecedores, e dificuldades para auditorias futuras, uma vez que os registros sobre a execução do contrato estão incompletos ou inexistentes.



Além disso, outras notas de empenho apresentaram boletins de medição, mas com informações incompletas. Como exemplo, na Imagem 08, a seguir, é demonstrado o Boletim de Medição anexado à Nota de Empenho 255/2025:

**Imagem 08 - Boletim de Medição - Empenho 255-2**

ITEM	OBJETO	SECRETARIA	VEICULO	DIAS RODADOS	V. DIARIO	V. MENSAL UNITARIO	QUANTIDADE	V. MENSAL
1	Serviço prestado em caminhonete 4x4 cabine dupla pick-up, ar-condicionado, ano mínimo de fabricação 2024, sem combustível, sem condutor, com manutenção e demais obrigações por conta da empresa	SEC DE AGRICULTURA	S10 4x4	11	R\$ 288,33	R\$ 3.171,63	1	R\$ 3.171,63
<b>TOTAL</b>								

São José da Coroa Grande, 01 de ABRIL de 2025.

*Cleberson Carlos Barbosa dos Santos*  
ALPHA SERVIÇOS, COMERCIO E LOCAÇÕES LTDA  
CNPJ : 24.501.518/0001-77  
Cleberson Carlos B. Santos  
Sócio - Administrador

*Cleberson Carlos B. dos Santos*  
CPF: 048.170.684-75  
sócio-administrador

Fonte: Nota de Empenho nº 255-2 (doc. 33, pg. 03)

Da análise do Boletim, podem ser apontadas as seguintes ausências de informações essenciais para a efetiva comprovação da prestação do serviço:

- Identificação dos Veículos:** O boletim não contém informações sobre a placa dos veículos locados e nem do modelo/marca, o que é essencial para a correta identificação e rastreabilidade dos veículos;
- Registro de Quilômetros Percorridos:** Não há dados sobre quilometragem percorrida, um indicativo importante para comprovar o uso efetivo dos veículos e relacioná-lo à necessidade contratada;
- Motivação e Roteiro do Deslocamento:** O boletim não menciona a motivação para o uso de cada veículo ou o roteiro do deslocamento, o que ajudaria a justificar a necessidade e a efetiva prestação dos serviços;
- Data e Períodos Detalhados de Prestação dos Serviços:** Embora o documento mencione 11 dias rodados, não especifica as datas exatas ou períodos detalhados em



que o serviço foi prestado;

5. **Utilização Detalhada dos Veículos:** Não há informações sobre quais servidores utilizaram os veículos ou para qual finalidade específica cada veículo foi utilizado;

A presença de informações detalhadas e completas nos boletins de medição não é apenas uma boa prática de gestão financeira e administrativa, mas sim um elemento essencial para a comprovação efetiva de que os serviços prestados correspondem às despesas pagas pelo poder público. A falta dessas informações nos boletins de medição pode resultar em graves consequências, incluindo a impossibilidade de verificar a execução dos serviços previstos, o que compromete a conformidade com as normas estabelecidas pela legislação financeira vigente.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, há muito tempo, determina a seus jurisdicionados como deve ser o controle de gastos com locação de veículos e enfatiza a importância do boletim de medição para a comprovação da prestação dos serviços:

Determinar, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, que o atual gestor do FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITAÍBA, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, (omissis):

**Adotar medidas para que sejam anexados às notas de empenhos emitidas, a título de locação de veículos para as diversas Secretarias, os respectivos boletins de medição**, assim como sejam indicados os respectivos períodos da prestação dos serviços; (Acórdão TC Nº 016/2012 - Primeira Câmara - grifos nossos)

Outrossim, que o atual gestor da Câmara Municipal de Vicência observe as determinações abaixo:

3) Implementar controles para contratações de serviços de locação de veículos que identifiquem os seguintes pontos: **motivação da viagem; roteiro do deslocamento; servidores que utilizaram o serviço; data do deslocamento; valor do serviço; identificação do prestador do serviço; características do veículo utilizado na prestação do serviço**; (Acórdão TC Nº 074/2018 - Segunda Câmara - grifos nossos)

Considerando a realização de despesa de locação de veículo, no valor de R\$ 206.643,55, **sem apresentação dos boletins de medição** que contenham as informações acerca da prestação do serviço, tais como: **DATA, TIPO DE VEÍCULOS LOCADOS, PLACA, QUILOMETROS PERCORRIDOS**, dentre outros, motivando multa nos termos do art. 73, II, da Lei Orgânica do TCE-PE [...] JULGAR irregular o objeto do presente processo de auditoria especial - Conformidade, responsabilizando, quanto às suas contas: (Acórdão T.C. Nº 316/2020 - Segunda Câmara - grifos nossos)



Verifica-se, inclusive, pela leitura do Acórdão nº 1614/2022, desta Corte de Contas, que a liquidação de despesa de locação de veículos sem o boletim de medição pode resultar em pagamento por serviço não executado, decorrendo débito contra o responsável.

CONTAS DE GESTÃO. IRREGULARIDADE. CONTRATO ADMINISTRATIVO. LOCAÇÃO. VEÍCULO. SUBCONTRATAÇÃO. INTEGRAL. PROIBIÇÃO. LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. AUSÊNCIA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. MULTA

1. A subcontratação integral do objeto licitado é prática vedada, podendo ser admitida em cunho parcial, quando comprovada a inviabilidade técnico-econômica e mediante prévia e expressa autorização do Poder Público;

2. **A liquidação por serviços executados deve ser precedida dos respectivos boletins de medição.** A ausência dessa formalidade pode resultar em **pagamento por serviço não executado, decorrendo débito contra o responsável.** (Acórdão T.C nº 1614/2022 - Primeira Câmara - Processo nº 19100186-7 grifos nossos)

A tabela 12, a seguir, destaca as Notas de Empenho com ausência dos boletins de medição ou com boletins incompletos, ou seja, com a falta de informações essenciais, sem as quais não é possível atestar a efetiva comprovação do serviço prestado.

Tabela 12 - Despesas sem comprovação efetiva do serviço prestado		
Empenho	Valor Pago (R\$)	Impropriedade
22 (doc. 22)	18.049,28	Ausência de boletim de medição
52 (doc. 23)	14.140,74	Ausência de boletim de medição
53 (doc. 24)	8.183,84	Ausência de boletim de medição
112-1 (doc. 26)	3.019,39	Boletim de medição incompleto
112-2 (doc. 27)	22.324,40	Ausência de boletim de medição
145-1 (doc. 28)	324.522,14	Ausência de boletim de medição
145-2 (doc. 29)	42.082,36	Ausência de boletim de medição
163-1 (doc. 30)	35.437,56	Boletim de medição incompleto
163-2 (doc. 31)	90.961,26	Boletim de medição incompleto
255-1 (doc. 32)	8.234,70	Ausência de boletim de medição
255-2 (doc. 33)	3.019,39	Boletim de medição incompleto
256-1 (doc. 34)	14.851,20	Ausência de boletim de medição
256-2 (doc. 35)	5.445,44	Boletim de medição incompleto
257 (doc. 36)	90.301,42	Boletim de medição incompleto
<b>Total</b>	<b>680.573,12</b>	

Fonte: Notas de Empenho

Dessa forma, com base na auditoria realizada, verificou-se que a Prefeitura de São José da Coroa Grande realizou pagamentos no total de R\$ 680.573,12 referentes à locação de



veículos e máquinas sem constar documentação suficiente para comprovar a efetiva prestação dos serviços. O montante abrange diversas notas de empenho nas quais os boletins de medição estão ausentes ou apresentam informações incompletas, impedindo a verificação do cumprimento das condições contratuais.

O pagamento de despesas sem a comprovação da execução do objeto contratado caracteriza dano ao erário, por tratar-se de desembolso sem garantia da contraprestação correspondente. Tal situação representa não conformidade com os dispositivos da Lei nº 4.320/64 e aumenta o risco de utilização indevida de recursos públicos.



Documento Assinado Digitalmente por: "LUCAS DIAS VELOSO"  
Acesse em: <https://stce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f4f78e5e-a187-4c75-44b2-2283aa7e1e02

# 3

## CONCLUSÃO



A presente Auditoria teve por objetivo examinar a regularidade das contratações promovidas pela Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande no exercício de 2025, abrangendo tanto os processos de dispensa de licitação destinados ao fornecimento de combustíveis e à locação de veículos e máquinas, quanto o Pregão Eletrônico nº 021/2025, voltado à aquisição de combustíveis, óleos, filtros e lubrificantes para a frota municipal. Foram avaliados os respectivos processos administrativos, editais, contratos, termos aditivos, notas fiscais, boletins de medição e controles internos, à luz da legislação aplicável e dos princípios que regem a Administração Pública.

Verificou-se que os Processos de Dispensa de Licitação em análise, ambos fundamentados por motivo emergencial, não atenderam aos requisitos documentais e motivacionais previstos na legislação para contratações desse tipo. As justificativas apresentadas para a contratação direta foram genéricas e desacompanhadas de documentos técnicos contemporâneos que comprovassem de forma objetiva a alegada situação de urgência.

No fornecimento de combustíveis, constatou-se o pagamento de valores superiores aos preços contratados em todos os quatro contratos examinados, resultando em dano ao erário no montante de R\$ 24.533,91. Tal prática feriu a cláusula contratual de preços fixos e irrevogáveis, contrariando o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Identificaram-se fragilidades relevantes no controle de abastecimentos da frota municipal, que é realizado de forma essencialmente manual, mediante talonários, sem registros completos sobre quilometragem, itinerário e condutor dos veículos. Essas omissões vão de encontro a julgados anteriores do Tribunal de Contas e dificultam a verificação da necessidade e regularidade dos deslocamentos, ampliando o risco de uso indevido dos recursos.

Identificou-se, também, a execução e pagamento de despesas de locação de veículos no valor de R\$ 1.037.160,38 antes da formalização do contrato e sem instrumento substitutivo admitido em lei, configurando despesa sem cobertura contratual e desrespeitando os princípios da legalidade, planejamento e moralidade administrativa.

No tocante aos serviços de locação de veículos e máquinas, constatou-se a ausência ou incompletude dos boletins de medição, o que gerou o pagamento de despesas sem a efetiva comprovação de prestação dos serviços no valor total de R\$ 680.573,12, comprometendo a liquidação regular das despesas e a rastreabilidade da execução contratual.



Documento Assinado Digitalmente por: "LUCAS DIAS VELOSO"  
Acesse em: <https://stc.e-tec.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f4f78e5e-a187-4c75-44b2-2283aa7e1e02

# 3.1

## RESPONSABILIZAÇÃO



## QUADRO DE DETALHAMENTO DE ACHADOS, RESPONSÁVEIS E VALORES PASSÍVEIS DE DEVOLUÇÃO

Achado	Responsáveis	Valor Passível de Devolução (R\$)
2.1.1. Dispensas de licitação sem a caracterização da situação emergencial	R06 - José Barbosa de Andrade	-
2.1.2. Pagamento de valores acima dos preços contratados no fornecimento de combustíveis	R01 - Ana P Pimentel Bandeira de Santana LTDA R04 - Clinton Makalister Ferreira da Silva R05 - Felipe Maciel Sampaio R07 - Cresleis Marcelino da Silva	R\$ 24.533,91
2.1.3. Deficiências no controle de abastecimentos de combustíveis	R04 - Clinton Makalister Ferreira da Silva R05 - Felipe Maciel Sampaio R07 - Cresleis Marcelino da Silva	-
2.1.4. Despesas via dispensa de licitação sem a formalização de processo e contrato	R02 - Bruna Suelem Sales Alves R03 - Célio Neiva Tavares R06 - José Barbosa de Andrade	-
2.1.5. Pagamento de despesas com locação de veículos sem comprovação da efetiva prestação dos serviços	R06 - José Barbosa de Andrade R08 - Alpha Serviços, Comércio e Locações Ltda.	R\$ 680.573,12

## DADOS DOS RESPONSÁVEIS

Responsável	CPF/CNPJ	Detalhes
R01 - Ana P Pimentel Bandeira de Santana Ltda	34.911.817/0004-86	Representante Legal: Ana Paula Pimentel Bandeira de Santana (***.852.424-**)
R02 - Bruna Suelem Sales Alves	***.973.734-**	Secretária de Saúde (01/01/2025 - atualmente)
R03 - Célio Neiva Tavares	***.838.504-**	Secretário de Administração e Finanças (01/01/2025- atualmente)
R04 - Clinton Makalister Ferreira da Silva	***.771.544-**	Agente Administrativo (01/08/2023 - atualmente)
R05 - Felipe Maciel Sampaio	***.551.564-**	Auxiliar de Serviços Gerais (02/10/2023 - atualmente)
R06 - José Barbosa de Andrade	***.492.664-**	Prefeito (01/01/2025 - atualmente)
R07 - Cresleis Marcelino da Silva	***.268.644-**	Auxiliar de Serviços Gerais (01/08/2023 - Atualmente)
R08 - Alpha Serviços, Comércio e Locações Ltda.	24.501.518/0001-77	Representante Legal: Cleberon Carlos Barbosa dos Santos (***.110.684-**)



Documento Assinado Digitalmente por: "LUCAS DIAS VELOSO"  
Acesse em: <https://etce.tce.pe.gov.br/epp/validaDoc.seam> Código do documento: f4f78e5e-a187-4c75-44b2-2283aa7e1e02

# 3.2

## PROPOSTAS DE DELIBERAÇÃO



## RECOMENDAÇÕES

1. RECOMENDAR, com base no disposto no artigo 69, parágrafo único, da Lei Estadual nº 12.600/2004, bem como no artigo 8º da Res. TC nº 236/2024, aos atuais gestores da Prefeitura Municipal de São José da Coroa Grande, ou a quem vier a sucedê-los, que atendam às medidas a seguir relacionadas:

Aprimorar o controle de abastecimento da frota municipal mediante a adoção de sistema que registre, para cada operação, no mínimo, data e hora do abastecimento, placa do veículo, quilometragem do hodômetro, itinerário realizado ou previsto e a identificação do motorista responsável, integrando tais registros a procedimento de fiscalização em tempo real de modo a assegurar a rastreabilidade, a responsabilização individual e a tempestiva detecção de desvios, em conformidade com o disposto no art. 117 da Lei Federal nº 14.133/2021. (item 2.1.3)

## IMPUTAÇÃO DE DÉBITO

1. Sugere-se Imputar Débito no valor de R\$ 24.533,91, de forma solidária, aos responsáveis, a empresa Ana P Pimentel Bandeira de Santana LTDA, por receber indevidamente remuneração referente ao fornecimento de combustíveis à Prefeitura de São José da Coroa Grande, com preços específicos e majorados, quando deveria ter sido assegurado que o valor por litro dos combustíveis não excedesse o preço pactuado nos Contratos nºs 05/2025, 06/2025, 07/2025 e os Srs. Clinton Makalistter Ferreira da Silva (Gestor de Contratos), Felipe Maciel Sampaio (Fiscal Administrativo de Contratos) e Cresleis Marcelino da Silva (Fiscal Técnico de Contratos) por permitirem que a contratada praticasse preços unitários acima do limite estabelecido nos Contratos, em desacordo com os arts. 5º e 6º da Lei Federal nº 14.133/2021. (item 2.1.2)

2. Sugere-se Imputar Débito no valor de R\$ 680.573,12, de forma solidária, aos responsáveis, a empresa Alpha Serviços, Comércio e Locações Ltda., por deixar de apresentar boletins de medição completos e com as informações essenciais à comprovação da efetiva prestação dos serviços de locação de veículos e máquinas contratados, e o Sr. José Barbosa de Andrade (Prefeito) por liquidar despesas, relativas à locação de veículos e máquinas, sem a comprovação da efetiva prestação dos serviços, mediante ausência ou incompletude dos boletins de medição, em desacordo com o disposto no art. 63, § 2º, III, da Lei nº 4.320/64 e com o Termo de Referência e cláusulas dos Contratos nºs 021/2025 e 03/2025. (item 2.1.5)

## APLICAÇÃO DE MULTA

1. Sugere-se aplicar multa prevista no inciso III, art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004 ao



agente público responsável, o Sr. José Barbosa de Andrade, Prefeito, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, por autorizar a contratação direta das empresas ANA P. Pimentel Bandeira de Santana Ltda. e ALPHA Serviços, Comércio e Locações Ltda., sem que o processo estivesse devidamente instruído com documentos técnicos contemporâneos e comprobatórios da alegada situação emergencial, quando deveria ter assegurado que ambos os procedimentos atendessem integralmente aos requisitos legais previstos nos arts. 72 e 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021, com a juntada prévia e completa de provas materiais da urgência. (item 2.1.1)

2. Sugere-se aplicar multa prevista no inciso III, art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004 aos agentes públicos responsáveis, o Sr. Clinton Makalister Ferreira da Silva, Gestor de Contratos, o Sr. Felipe Maciel Sampaio, Fiscal Administrativo de Contratos, e o Sr. Cresleis Marcelino da Silva, Fiscal Técnico de Contratos, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, por permitir que a empresa Ana P. Pimentel Bandeira de Santana Ltda. praticasse preços unitários acima do limite estabelecido nos Contratos nºs 05/2025, 06/2025, 07/2025 e 08/2025, quando deveriam ter assegurado que o valor por litro dos combustíveis não ultrapassasse o preço pactuado. (item 2.1.2)

3. Sugere-se aplicar multa prevista no inciso III, art. 73, da Lei Estadual nº 12.600/2004 aos agentes públicos responsáveis, a Sra. Bruna Suelem Sales Alves, Secretária de Saúde, o Sr. Célio Neiva Tavares, Secretário de Administração e Finanças, e o Sr. José Barbosa de Andrade, Prefeito, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, por assinar notas de empenho autorizando a execução de despesas para serviços de locação de veículos antes da formalização contratual ou da emissão de instrumento substitutivo legalmente admitido, quando deveriam ter assegurado que a prestação dos serviços somente tivesse início após a celebração do contrato administrativo válido e devidamente instruído, conforme determina a Lei Federal nº 14.133/2021. (item 2.1.4)

## CIÊNCIA

### 1. Dar CIÊNCIA à Prefeitura de São José da Coroa Grande

Que contratações diretas realizadas por meio de dispensa de licitação, fundamentadas no art. 75, inciso VIII, da Lei Federal nº 14.133/2021, quando autorizadas e executadas sem a inclusão de elementos contemporâneos e suficientes para comprovar objetivamente a situação emergencial alegada, afrontam as exigências de documentação técnica e justificativas robustas previstas no art. 72 da Lei nº 14.133/2021 e os princípios da motivação e da publicidade estabelecidos no art. 5º da mesma Lei. (item 2.1.1)

### 2. Dar CIÊNCIA à Prefeitura de São José da Coroa Grande

Que, na execução de contratos administrativos, a realização de pagamentos em valores superiores aos preços fixos e irrevogáveis contratados afronta o princípio da vinculação ao



instrumento convocatório e ao contrato previsto no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, bem como a definição legal de superfaturamento estabelecida no art. 6º, inciso LVII, alínea "d", da mesma Lei. (item 2.1.2)

3. Dar CIÊNCIA à Prefeitura de São José da Coroa Grande

Que, nos controles de abastecimento de combustíveis da frota municipal, a omissão de informações essenciais, como quilometragem registrada no momento do abastecimento, itinerário percorrido e identificação do motorista, afronta o art. 117 da Lei Federal nº 14.133/2021, comprometendo a rastreabilidade, a transparência e a responsabilização individual no uso dos veículos. (item 2.1.3)

4. Dar CIÊNCIA à Prefeitura de São José da Coroa Grande

Que, em contratações para prestação de serviços, a realização de pagamentos sem a devida comprovação da execução, por ausência ou incompletude dos boletins de medição, afronta os arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, bem como cláusulas contratuais e obrigações pactuadas no Termo de Referência que condicionam o pagamento à confirmação do recebimento mediante atesto e documentação hábil, comprometendo a regular liquidação da despesa e a conformidade da execução contratual. (item 2.1.5)

5. Dar CIÊNCIA à Prefeitura de São José da Coroa Grande

Que o início da execução de despesas relativas à contratação de serviços antes da formalização contratual e sem a existência de instrumento jurídico válido para cobertura das obrigações contraria os arts. 72, inciso I, e 95, § 2º, da Lei Federal nº 14.133/2021, bem como os princípios da legalidade e da vinculação ao instrumento convocatório previstos no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. (item 2.1.4)

É o relatório.

Recife, 13 de Novembro de 2025.

**Lucas Dias Veloso**

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO

Matrícula Nº 2169