



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA nº 07/2026
(Procedimento Administrativo nº MPPR-0059.25.003397-0)

CONSIDERANDO que o art. 127 da Constituição Federal dispõe que “o *Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis*”;

CONSIDERANDO o estabelecido no art. 129, inciso II, da Constituição Federal, bem como no art. 120, inciso II, da Constituição do Estado do Paraná, que atribuem ao Ministério Público a função institucional de “*zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia*”;

CONSIDERANDO que o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/1993 faculta ao Ministério Público **expedir recomendação administrativa** aos órgãos da administração pública federal, estadual e municipal, requisitando ao destinatário adequada e imediata divulgação;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 85/1999, em seus artigos 67, § 1º, inciso III, e 68, inciso XIII, item 10, dispõe que ao Promotor de Justiça incumbe, respectivamente, “*atender a qualquer do povo, ouvindo suas reclamações, informando, orientando e tomando as medidas de cunho administrativo ou judicial*”;

CONSIDERANDO a necessidade de submissão dos atos administrativos ao controle do Tribunal de Contas e outros órgãos legitimados, incluindo-se o Ministério Público;

CONSIDERANDO que no âmbito do Procedimento Administrativo nº MPPR-0059.25.003397-0 apurou-se precariedade de informações relacionadas aos processos de execução da despesa pública em todas suas fases (empenhamento, liquidação e pagamento);

CONSIDERANDO que na análise dos processos de requisição e pagamento vinculados ao Pregão Eletrônico nº 005/2024, constatou-se que as notas de requisição, empenho e notas fiscais não previram as descrições claras e específicas dos serviços



realizados, fazendo referência apenas ao objeto de contratação do certame;

CONSIDERANDO que das apurações constatou-se que em alguns dos processos de pagamento relacionados ao contrato firmado foram identificados relatórios sucintos dos serviços prestados, os quais, do mesmo modo, previam descrições genéricas, não especificando os equipamentos objeto das manutenções;

CONSIDERANDO que os processos de pagamento não foram instruídos com ordens de serviço que detalhasse e/ou especificasse os equipamentos e serviços a serem realizados;

CONSIDERANDO que o Termo de Referência anexo ao Edital do Pregão Eletrônico nº 005/2024¹ previa que o contratado deveria *“emitir ao fim do chamado e das visitas, relatórios pormenorizados, que deverão ser compilados e anexados a nota fiscal para fins de liquidação”*;

CONSIDERANDO que o Termo de Referência do certame previa ainda que deveria haver documento de Atendimento Técnico a ser entregue para a contratante contendo as seguintes informações:

x) Para todo Atendimento deverá ser feito um documento de Atendimento Técnico, que deverá ser entregue a CONTRATANTE, constando no mínimo as seguintes informações:

- x1) Identificação do Equipamento;
- x2) Data e Hora do Início e Final do Atendimento Técnico;
- x3) Descrição do(s) problema(s) encontrado(s);
- x4) Descrição do(s) serviço(s) executado(s);
- x5) Descrição de eventual(ais) pendência(s);
- x6) Descrição de eventual(ais) peça(s) aplicadas(s);
- x7) Status do Equipamento após o Atendimento Técnico;
- x8) Nome/Assinatura do Responsável pelo Atendimento Técnico;
- x9) Nome/Assinatura do Responsável pela Unidade;

CONSIDERANDO que é imprescindível que o processo de liquidação seja instruído com informações e documentos que comprovem efetivamente a entrega do produto ou serviço;

CONSIDERANDO que a nota fiscal não se trata do documento que comprova a entrega do bem ou serviço conforme o contratado, cujo fim precípuo da nota fiscal é, inclusive, tributário e somente dá indícios de comprovação do adquirente do bem;

CONSIDERANDO que Edital do Pregão Eletrônico nº 005/2024 previa que a contratada deveria entregar o objeto conforme solicitação da contratante, nos termos prescritos no Termo de Referência e Autorização de Fornecimento, no prazo de 10 (dez) dias consecutivos para atendimento do chamado para manutenção preventiva, 05 (cinco) dias consecutivos para atendimento do chamado para manutenção corretiva, e nos casos de chamado emergencial, deveria a contratada atendê-lo no prazo máximo de 02 (dois) dias consecutivos contados do recebimento deste;

¹ Disponível em: <<https://lanceeletronico.blob.core.windows.net/processfiles/97ea47508c1249f291fe5791c6305626.pdf>>;



CONSIDERANDO que o art. 115 da Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) prevê que o contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial;

CONSIDERANDO que Marçal Justen Filho², comentando o correlato art. 66 da Lei 8666/93, modificada pela Lei 14.133/2021, afirma que:

O dispositivo consagra o princípio geral da obrigatoriedade das convenções. Cada parte tem o dever de cumprir as prestações que lhe incumbem na forma, tempo e local previstos contratualmente. O ato convocatório deverá estabelecer as regras acerca da execução das prestações, para perfeito conhecimento de todos os interessados em participar da licitação. Esse princípio é amenizado, sob certo ângulo, pela faculdade de introduzir modificações unilateralmente, que se assegura à Administração. Essa prerrogativa não significa que a Administração esteja dispensada de cumprir os deveres contratuais. Se não alterar o contrato, a Administração tem o dever de cumpri-lo. Mesmo após alterá-lo, a Administração está obrigada a respeitar os novos termos.

CONSIDERANDO que não podem as partes no decorrer da execução contratual deixar de observar as obrigações e as cláusulas pactuadas, podendo a parte contratada ser sancionada, inclusive com a rescisão contratual, de acordo com o art.137, da Lei de Licitações;

CONSIDERANDO que o órgão público é a responsável pela fiscalização dos serviços;

CONSIDERANDO o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 3037/2015-Plenário³ declarou que *“o atesto de despesa efetuado sem a efetiva verificação do direito ao crédito do contratado é ato grave, porquanto dá margem à ocorrência de pagamentos efetuados sem a devida contraprestação por parte do credor”*;

CONSIDERANDO que conforme entendimento do TCU, *“a administração deve implementar controles que promovam a regular gestão contratual e que permitam identificar se todas as obrigações do contratado foram cumpridas antes do ateste do serviço, em atenção ao princípio constitucional da eficiência”*⁴;

CONSIDERANDO que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição Federal);

2 Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos [livro eletrônico]: Lei 8.666/1993 / Marçal Justen Filho. -- 3. ed. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p.RL-1.15.

3 O *atesto* de despesa efetuado sem a efetiva verificação do direito ao crédito do contratado é ato grave, porquanto dá margem à ocorrência de pagamentos efetuados sem a devida contraprestação por parte do credor. Acórdão 3037/2015-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER ÁREA: Responsabilidade | TEMA: Contrato administrativo | SUBTEMA: Liquidação da despesa, j. em 15.11.2015

4 Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redirecional/jurisprudencia-selecionada/JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-63313>>;



CONSIDERANDO que, principalmente em atendimento ao Princípio da Legalidade, no âmbito da Administração Pública o processo de pagamento de despesas é regulado pela Lei nº 8.429/1992, a qual dispõe sobre a necessidade de se liquidar toda e qualquer despesa realizada antes do seu pagamento, cujo processo busca exatamente conferir se o que está sendo pago coincide com o que foi contratado, conforme disposição dos artigos 62 e 63 dessa lei, que elencam:

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

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

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

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

II – a importância exata a pagar;

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

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

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;

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

CONSIDERANDO que essa legislação que dispõe sobre as Normas Gerais de Direito Financeiro Público Brasileiro exige, tratando-se de ato vinculado, portanto, não discricionário, que todo pagamento só seja realizado após **regular** liquidação que terá por base **comprovantes** da entrega do produto ou serviço, visando, nesse ponto, o atendimento aos Princípios Constitucionais da Eficiência e Moralidade aos quais a Administração Pública está submetida;

CONSIDERANDO que a etimologia da palavra comprovar significa mostrar com clareza, tornar evidente, afirmar de modo absoluto, dar provas da existência;

CONSIDERANDO que ratifica esse entendimento o posicionamento doutrinário de Heraldo da Costa Reis⁵, que menciona o seguinte sobre a fase da liquidação de despesas:

Liquidação é, pois, a verificação do cumprimento do implemento de condição (...).

Trata-se de verificar o direito do credor ao pagamento, isto é, verificar se o implemento de condição foi cumprido. Isto se faz com base em títulos e documentos.

Muito bem, mas há um ponto central a considerar: é a verificação objetiva do cumprimento contratual. O documento é apenas o aspecto forma da processualística.

A fase da liquidação **deve comportar a verificação *in loco* do cumprimento da obrigação** por parte do contratante. (...)

Trata-se de uma espécie de auditoria de obras e serviços, a fim de evitar obras e serviços fantasmas. (...) O documento de liquidação, portanto, deve refletir uma realidade objetiva. (...)

⁵ REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal**. 35ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2015, pag.168 a 171



Tudo quanto dissemos ao comentar o *caput* do artigo vale para seu § 2º. **Os comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço não devem, pois, limitar-se a dizer que foi fornecido o material, foi prestado o serviço**, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato, ajuste ou acordo, ou da própria lei que determinou a despesa.

Para maior segurança da autoridade que determinará o pagamento, **os documentos citados devem conter a assinatura do funcionário responsável pela liquidação da despesa.**

CONSIDERANDO que a doutrina fala em verificação *in loco* do bem adquirido, ou seja, o produto/serviço precisa ser recepcionado e verificado, numa espécie de auditoria a qual deve gerar um documento que comprove essa fiscalização. E uma auditoria jamais poderá ser perfectibilizada, externada, tampouco resumida a um carimbo – geralmente aposto no verso de documentos fiscais – firmado por agentes públicos que não possuem aptidão técnica para seu o recebimento, o qual também não é acompanhado de qualquer elemento probatório;

CONSIDERANDO que se a Administração Pública é capaz de delinear corretamente de forma especificada o bem ou serviço que pretende adquirir, deve ser, na mesma medida, apto também a recepcionar e conferir o produto ou serviço adquirido;

CONSIDERANDO que a ausência de liquidação efetiva das despesas realizadas pela Administração Pública, visando a comprovação objetiva e clara do recebimento de produtos e serviços, pode culminar no pagamento de despesas que não atenderam ao contratado e, por conseguinte, ser causa de dano ao erário e prática de ato de improbidade administrativa prevista no art. 10, *caput* e incisos I, IX e XII da Lei n 8.429/1992, que prevê:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

(...)

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

(...)

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

CONSIDERANDO que poderão ser responsáveis pela prática de ato de improbidade administrativa causador de dano ao erário, pela ausência de comprovação efetiva de liquidação das despesas, todos os agentes públicos que derem causa ao pagamento de despesas não comprovadamente liquidadas, tais como qualquer servidor que atestar o recebimento de produto ou serviço, permitindo o seu pagamento, sem que possa dar comprovação da efetiva fiscalização realizada em face do produto ou serviço pago, ratificando-se que a mera aposição



de carimbo em documento fiscal não se configura na comprovação exigida no art. 63, § 2º, inciso III da Lei nº 4.320/1964; bem como qualquer servidor público que permita ou autorize o pagamento de despesa não liquidada, inclusive àqueles responsáveis por estabelecer uma rotina administrativa eficiente de liquidação das despesas, mas que, por omissão, deixaram de a estabelecer;

CONSIDERANDO que a Súmula nº 473 do STF estabelece que a Administração pode anular seus próprios atos quando eivados de vícios que os tornem ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial;

CONSIDERANDO que a Recomendação Administrativa é o instrumento constitucional de que dispõe o Ministério Público para ver respeitado o ordenamento jurídico sem que haja a necessidade da judicialização de eventuais conflitos, de modo a alertar seus destinatários acerca da legislação vigente e, por consequência, delimitar o elemento subjetivo da necessidade de seu estrito cumprimento, cujo não atendimento legitimará a pronta adoção das medidas extrajudiciais e judiciais cabíveis;

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ, por sua Promotora de Justiça adiante assinada, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei nº 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), na forma do art. 58, inciso VII, da Lei Complementar Estadual nº 85/1999 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado do Paraná) c/c o art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar nº 75/1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); **RECOMENDA ao Presidente do Consórcio Intermunicipal de Saúde da 5ª Região de Saúde – CIS5ªRS, André Júnior de Paula e/ou quem lhe venha suceder no cargo**, que, em observância às disposições acima mencionadas:

I. Adote **imediatamente** medidas administrativas visando regularizar o processo de execução da despesa pública em todas suas fases (empenhamento, liquidação e pagamento);

I.a) Adote medidas administrativas visando estabelecer e implantar sistema de gestão de modo que a contratação/requisição de serviços as ordens de serviço sejam **detalhadas**, especificando os equipamentos e serviços a serem realizados, acompanhado de justificativas para a requisição;

I.b) Estabeleça medidas de prevenção visando que todos os contratos administrativos estabeleçam com **clareza e precisão** as condições para sua execução, expressas cláusulas que definam os direitos, as **obrigações** e responsabilidade das partes, devendo estar em conformidade com os termos de licitação e proposta que as vinculas, as quais também devem ser claras e precisas;



I.c) Fiscalize o cumprimento integral dos contratos administrativos, inclusive com implantação de relatórios de fiscalização e acompanhamento da execução dos contratos;

I.d) Adote medidas visando que os contratos sejam fielmente cumpridos, observando-se as exigências descritas no Edital de Licitação e Termo de Referência, exigindo-se, no caso de serviços de manutenção corretiva, preventiva de equipamentos relatórios pormenorizados, que deverão ser compilados e anexados a nota fiscal para fins de liquidação, acompanhado de extrato/relatório de Atendimento Técnico contendo 1) Identificação do Equipamento; 2) Data e Hora do Início e Final do Atendimento Técnico; 3) Descrição do(s) problema(s) encontrado(s); 4) Descrição do(s) serviço(s) executado(s); 5) Descrição de eventual(ais) pendência(s); 6) Descrição de eventual(ais) peça(s) aplicadas(s); 7) Status do Equipamento após o Atendimento Técnico; 8) Nome/Assinatura do Responsável pelo Atendimento Técnico; 9) Nome/Assinatura do Responsável pela Unidade;

II. Instaurar rotina administrativa eficiente de liquidação das despesas realizadas pelo CIS5ªRS, consoante os artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/1964. Adverte-se que a liquidação (fase obrigatória dos processos de pagamento da Administração Pública) não deve se restringir a mera aposição de carimbos, os quais não comprovam a fiscalização efetiva de bens e produtos adquiridos pelo ente;

III. Adote medidas administrativas, visando estabelecer critérios rigorosos de gestão e fiscalização dos contratos administrativos, para fins de gestão e fiscalização da execução contratual preventiva, rotineira e sistemática;

III.a) Passe a estabelecer que, na fiscalização dos contratos, a atuação dos gestores e fiscais deve se pautar pelo **formalismo**, com a escrituração de relatórios específicos, físicos ou eletrônicos, objetivando o lançamento de todos os eventos pertinentes às ações de fiscalização da execução contratual, fazendo constar, ao menos, informações acerca da execução da obra ou serviço, prazos, valores gastos, intercorrências, rescisões contratuais, aplicação de penalidades, previsão de entrega, além de diligências e adoções de medidas quanto a fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais, incluindo a fiscalização do cumprimento das obrigações de natureza trabalhista pela contratada;

IV. Anexe-se, no Portal de Transparência do ente, a íntegra dos processos de liquidação de toda e qualquer despesa realizada pelo Consórcio;

V. Dê-se ampla publicidade, no âmbito Portal de Transparência do ente, à presente Recomendação Administrativa.

O não cumprimento das disposições acima referidas importará na tomada das medidas judiciais cabíveis, inclusive no sentido da apuração da responsabilidade civil,



administrativa e, mesmo, criminal dos agentes públicos responsáveis pelo desrespeito às disposições supramencionadas.

Assinale-se o prazo impreterível de **10 (dez) dias úteis**, para que a autoridade, ora mencionada, comunique ao Ministério Público por escrito quanto ao acatamento ou não da presente Recomendação Administrativa.

Acatado o recomendado encaminhe documentos comprobatórios e seu resultado no prazo de 20 (vinte) dias, contados do recebimento da presente Recomendação.

Guarapuava, datado e assinado digitalmente.

Lorena Almeida Barcelos de Albuquerque

Promotora de Justiça



Documento assinado digitalmente por **LORENA ALMEIDA BARCELOS DE ALBUQUERQUE, PROMOTOR DE JUSTICA ENTRANCIA FINAL** em 02/06/2026 às 18:07:40, conforme horário oficial de Brasília, com emprego de certificado digital emitido no âmbito da ICP-Brasil, com fundamento no art. 6º, caput, do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://apps.mppr.mp.br/ords/f?p=121:6> informando o código verificador **6480284** e o código CRC **597531396**
