



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA N.03/2025

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ**, por seu representante, no exercício de suas atribuições legais perante a Promotoria de Justiça da Comarca de Capitão Leônidas Marques/PR, com fundamento no artigo 129 da Constituição Federal; artigo 26, inciso I da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e artigo 58, I, “a” e IV da Lei Complementar 085/99 (Lei Orgânica do Ministério Público do Paraná);

CONSIDERANDO o contido no artigo 127 da Constituição da República, que 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 artigo 129, inciso II, da mesma Constituição da República, bem como no artigo 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 é atribuição do Ministério Público proteger o patrimônio público e social, bem como zelar pelos interesses coletivos e difusos, dentre os quais se insere a observância dos princípios constitucionais da probidade, legalidade, impessoalidade e moralidade administrativas;

CONSIDERANDO que o art. 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei Federal nº 8.625/93 faculta ao Ministério Público expedir recomendação administrativa aos poderes estaduais e municipais sempre para garantir o respeito dos direitos assegurados na Constituição Federal e Estadual;

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, a Administração Pública Direta ou Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade;

CONSIDERANDO que a República Federativa do Brasil constituiu-se em um Estado Democrático de Direito, estabelecendo, como princípio fundamental para a Administração Pública direta ou indireta de quaisquer dos poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal,



a rigorosa obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nesse sentido, impõe aos violadores do regime jurídico-administrativo, as sanções decorrentes do ato de improbidade administrativa, expressamente previstas no § 4º do art. 37, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que o poder, embora uno e indivisível, materializa-se no exercício das funções Executiva, Legislativa e Jurisdicional, para cujas atribuições, segundo os postulados Constitucionais, devem ser harmônicos e independentes;

CONSIDERANDO que chegou ao conhecimento deste órgão ministerial a existência do Projeto de Lei n. 055/2025 de autoria do Poder Executivo de Capitão Leônidas Marques, que visa autorizar o Executivo a firmar acordo judicial nos autos n. 0000935-56.2025.8.16.0062, mediante a abertura de crédito adicional especial ao orçamento do corrente ano, para custear o objeto da referida Ação de Cobrança movida pela empresa Construtora Projeto Novo contra o Município e trata de serviços prestados sem previsão contratual;

CONSIDERANDO o teor do artigo 1º do Projeto *“Fica o Poder Executivo autorizado a firmar acordo judicial nos autos do Processo nº 0000935-56.2025.8.16.0062, entre o Município de Capitão Leônidas Marques e a Empresa Construtora Projeto Novo, tendo como objeto o pagamento de serviços prestados sem previsão contratual, no valor de R\$279.729,69 (duzentos e setenta e nove mil, setecentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos).”*

CONSIDERANDO que o objeto da ação são as despesas oriundas do serviço de vigilância mediante a contratação de vigias e monitoramento 24 horas para a obra do hospital municipal, objeto da Concorrência n. 07/2020, que permaneceu paralisada por um ano;

CONSIDERANDO que a empresa Construtora Projeto Novo realizou o requerimento administrativo do aditivo ao contrato sob protocolo n. 0782.0009050 no valor de R\$300.000,00 (trezentos mil reais) e que o pedido foi negado pelo ente municipal, fundamentando na inadmissibilidade de pagamento por serviços não contratados;

CONSIDERANDO que o Parecer Técnico dos engenheiros civis do Município de Capitão Leônidas Marques foi pelo indeferimento do requerimento, pelos seguintes fundamentos:

Conforme disposto no Artigo 38, Parágrafo Único, da Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), alterações contratuais devem ser previamente justificadas e formalizadas por Termo Aditivo, antes da execução dos serviços ou suprimentos. No caso em questão, os serviços mencionados (vigilância e administração local) já foram executados sem a devida autorização, o que descaracteriza a natureza excepcional do aditivo e viola o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.



CONSIDERANDO que na ação de cobrança a empresa Construtora Projeto Novo peticionou ajustando o valor do débito para R\$ 279.729,69 (duzentos e setenta e nove mil, setecentos e vinte e nove reais e sessenta e nove centavos) afirmando que, após os cálculos, chegaram no consenso de que este é o valor justo, sem apresentar qualquer comprovante dos custos reais e notas dos serviços prestados;

CONSIDERANDO que a Lei de Licitações condiciona a execução das obras e serviços a prévia formalização do termo aditivo, excetuando os casos em que há justificada necessidade de antecipá-lo, casos em que o aditivo deverá ser formalizado no prazo máximo de um mês (art. 132 da Lei n. 14.133/21);

Art. 132. A formalização do termo aditivo é condição para a execução, pelo contratado, das prestações determinadas pela Administração no curso da execução do contrato, salvo nos casos de justificada necessidade de antecipação de seus efeitos, hipótese em que a formalização deverá ocorrer no prazo máximo de 1 (um) mês.

CONSIDERANDO que nos termos do artigo 53, parágrafos 4º e 5º da Lei n. 14.133/21, qualquer ajuste ou termo aditivo do procedimento licitatório depende de prévia análise da legalidade a ser realizada pelo órgão de assessoramento jurídico da Administração:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação. [...]

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutos de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.

CONSIDERANDO que o serviço de vigilância não compunha o objeto do procedimento licitatório, escoreita a decisão administrativa de recusar o pedido de aditivo protocolado sob n. 0782.0009050, sob pena de nulidade do ato, decorrente da violação dos princípios da isonomia e da competitividade;

CONSIDERANDO que paralelamente ao princípio da estrita legalidade, vigora o princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, por meio do qual se reconhece o dever estatal de indenizar o particular, desde que comprovada a efetiva prestação do serviço e a boa-fé do prestador, transfigurando-se em reconhecimento de dívida e dever de responsabilidade do ente público;



CONSIDERANDO que a irreversibilidade fática, agora positivada no artigo 149 da Lei n. 14.133/21, consolidou o entendimento de que a declaração de nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data em que ela for declarada, e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável a causa da nulidade:

Art. 149. A nulidade não exonerará a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que houver executado até a data em que for declarada ou tornada eficaz, bem como por outros prejuízos regularmente comprovados, desde que não lhe seja imputável, e será promovida a responsabilização de quem lhe tenha dado causa.

CONSIDERANDO que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) reafirmou no julgamento do REsp 2.045.450, que eventual irregularidade não isenta o poder público de indenizar pelos serviços efetivamente prestados e comprovados, enfatizando que a vedação ao enriquecimento ilícito é um princípio moralizador que se sobrepõe à formalidade estrita quando o serviço já foi incorporado ao patrimônio público:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. CONTRATO VERBAL. SUBCONTRATAÇÃO SEM AUTORIZAÇÃO. RECURSO ESPECIAL DE TODESCATO TERRAPLANAGEM LTDA. OBRIGAÇÃO DE O ENTE PÚBLICO EFETUAR O PAGAMENTO PELOS SERVIÇOS EFETIVAMENTE PRESTADOS. VEDAÇÃO AO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. AGRADO EM RECURSO ESPECIAL DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE FUNDAMENTO AUTÔNOMO E DEFICIÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULAS 283/SF E 284/STF. [...]

5. A jurisprudência do STJ é de que, mesmo que seja nulo o contrato realizado com a Administração Pública, por ausência de prévia licitação, é devido o pagamento pelos serviços prestados, desde que comprovados, nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei 8.666/1993, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

6. O STJ reconhece que, ainda que ausente a boa fé do contratado e que tenha ele concorrido para nulidade, é devida a indenização pelo custo básico do serviço, sem qualquer margem de lucro.

7. A inexistência de autorização da Administração para subcontratação é insuficiente para afastar o dever de indenização, no caso dos autos, porque a própria contratação foi irregular, haja vista que não houve licitação e o contrato foi verbal. Assim, desde que provada a existência de subcontratação e a efetiva prestação de serviços, ainda que por terceiros, e que tais serviços se reverteram em benefício da Administração, será devida a indenização dos respectivos valores. Na mesma linha: REsp n. 468.189/SP, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, julgado em 18/3/2003, DJ de 12/5/2003, p. 221.

8. Não há como conhecer do Recurso Especial do Município de Bento Gonçalves. O recorrente não infirma o argumento de que, ainda que haja irregularidade na contratação dos serviços, é devida a indenização dos efetivamente prestados sob pena de indevido enriquecimento sem causa do Município. O ente federativo nada discorreu acerca da tese de inviabilidade de locupletamento ilícito. Aplicam-se, por analogia, as Súmulas 283/STF e 284/STF, ante a ausência de impugnação de fundamento autônomo.

9. Agravo conhecido para não conhecer do Recurso Especial do Município de Bento Gonçalves. Recurso Especial de Todescato Terraplanagem Ltda. parcialmente provido para assegurar o direito de ser indenizada pelos serviços subcontratados pelo custo



básico deles, desde que provada a existência de subcontratação, bem como a efetiva prestação de serviços, mesmo que por terceiros, e ainda que tais serviços se revertam em benefício da Administração. (STJ - REsp: 2045450 RS 2022/0399405-6, Relator.: HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 20/06/2023, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/06/2023)

CONSIDERANDO que sob esta ótica o Município pode fazer acordo para pagar valores exigidos por prestadora de serviços sem contrato, desde que comprovada a efetiva prestação (para evitar enriquecimento ilícito do ente público), o custo real do serviço, mediante autorização legislativa expressa e observando rigorosamente o regime constitucional de precatórios (ou RPV);

CONSIDERANDO que, no caso em tela, os serviços foram prestados sem previsão contratual, com natureza alheia ao objeto licitado (construção do hospital x sistema de vigilância), e que não constou na ação de cobrança n. 0000935-56.2025.8.16.0062, tampouco na justificativa apresentada à Câmara de Vereadores para proposição n. 055/2025 a comprovação dos serviços efetivamente prestados e do custo básico efetivo de tais serviços;

Expede a presente **RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA**:

a) ao Município de Capitão Leônidas Marques e ao seu gestor, Prefeito Maxwell Scapini, ou a quem quer que lhe suceda ou substitua no respectivo cargo, para que, exija a comprovação documental dos custos reais do serviço de vigilância fornecidos pela empresa Construtora Projeto Novo LTDA, levando em consideração que segurança patrimonial não integra o objeto social da referida pessoa jurídica, sob pena de incorrer em ato de improbidade administrativa decorrente do prejuízo causado ao erário;

b) à Câmara de Vereadores de Capitão Leônidas Marques para que suspenda o trâmite do Projeto de Lei n. 055/2025, de autoria do Poder Executivo, exigindo da administração pública a comprovação documental dos custos reais do serviço de vigilância fornecidos pela empresa Construtora Projeto Novo LTDA, levando em consideração que segurança patrimonial não integra o objeto social da referida pessoa jurídica, sob pena de causar severo dano ao erário municipal;

c) promovam ampla publicidade a esta recomendação, com sua divulgação nos órgãos de publicação dos atos oficiais da Prefeitura e da Câmara Municipal de Capitão Leônidas Marques, sobretudo no site no repositório de Recomendações Administrativas;

Consigna-se que a presente recomendação não possui a força vinculante e a obrigatoriedade própria das decisões judiciais. Contudo, **o não acolhimento da presente**



RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA poderá sujeitar as autoridades administrativas vinculadas, a eventual responsabilização, ante a violação dos princípios que regem a Administração Pública, com evidência de dolo em sua conduta, porquanto cientes da ilicitude dos fatos.

A presente Recomendação Administrativa deve ser encaminhada ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Capitão Leônidas Marques/PR, ao Excelentíssimo Presidente da Câmara Municipal de Capitão Leônidas Marques/PR, à Construtora Projeto Novo LTDA e ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para cumprimento e ciência de seus termos, conforme o caso.

Requisita-se, aos Senhores Prefeito e Presidente da Câmara de Capitão Leônidas Marques, no prazo de **5 (cinco) dias**, o envio de resposta a esta Promotoria de Justiça **sobre o acatamento desta recomendação administrativa**, sob pena de não o fazendo no prazo fixado, ser considerada como não acolhida e ensejar a adoção das medidas judiciais cabíveis¹.

Em caso de acatamento da recomendação administrativa, concede-se o **prazo de 10 (dez) dias** para a tomada das providências recomendadas, com o envio de documentação comprobatória.

Capitão Leônidas Marques/PR, datado e assinado digitalmente.

RENATO SAMPAIO CAVALHEIRO
Promotor de Justiça

¹ A partir da data da entrega da presente Recomendação Administrativa, o Ministério Público do Estado do Paraná **considera seu destinatário como pessoalmente ciente** da situação ora exposta e, nesses termos, passível de responsabilização por quaisquer eventos futuros imputáveis à sua omissão.



Documento assinado digitalmente por **RENATO SAMPAIO CAVALHEIRO**,
PROMOTOR DE JUSTICA ENTRANCIA INICIAL em 09/12/2025 às 09:20:39,
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 **5398986** e o
código CRC **3546282441**
