



## DECISÃO MONOCRÁTICA

**PROCESSO:** TC/012570/2025  
**ASSUNTO:** DENÚNCIA C/C PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR  
**UNIDADE GESTORA:** PREFEITURA MUNICIPAL DE PARNAÍBA, EXERCÍCIO 2025  
**DENUNCIANTE:** BRUNO SOUZA SANTANA  
**ADVOGADA:** LAÍS COSTA RODRIGUES – OAB/PI Nº 24.035  
**DENUNCIADOS:** FRANCISCO EMANUEL CUNHA DE BRITO – PREFEITO MUNICIPAL  
DANILO DE ANDRADE RÊGO – SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO  
NAYARÁ DE CASTRO VIEIRA SILVA – SECRETÁRIA EXECUTIVA DO FUNDO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
OSCAR MACHADO DA CUNHA FILHO – SECRETÁRIO DE FAZENDA  
RAFAEL DE CASTRO ARAÚJO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA  
FRANCISCO EUDES FONTENELE ARAGÃO – CONTROLADOR GERAL  
GRAFCOLOR INDUSTRIA DE PAPEL LTDA., CNPJ nº 07.163.493/0001-20  
GRAFICA J S SOBRINHO LTDA., CNPJ Nº 04.402.873/0001-81  
REI GRAFICA E EDITORA LTDA., CNPJ Nº: 10.175.042/0001-17  
**RELATORA:** CONSELHEIRA WALTÂNIA MARIA NOGUEIRA DE SOUSA LEAL ALVARENGA  
**PROCURADOR:** LEANDRO MACIEL DO NASCIMENTO  
**DECISÃO MONOCRÁTICA: 371/2025-GWA**

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de **DENÚNCIA c/c pedido de medida cautelar** apresentada pelo Sr. Bruno Souza Santana em face da Prefeitura Municipal de Parnaíba-PI, noticiando graves irregularidades na adesão às Atas de Registro de Preços nº 001/2023 e 002/2023- Pregão Eletrônico SRP nº 021/2023 SEAD-PI, visando à contratação de empresas especializadas para confecção/produção de serviços gráficos diversos, visando atender às necessidades da Secretaria de Educação do Município de Parnaíba – PI, cujo valor total da adesão é de R\$ 3.718.571,10.

O denunciante relata, em síntese: a) não registro das atas nos sistemas desta Corte de Contas; b) utilização de item para promoção pessoal do gestor a partir da distribuição de agendas com a foto do prefeito municipal; c) ausência de demonstração da vantajosidade e da compatibilidade dos preços na adesão e fuga à licitação; d) ausência de justificativa de preços.

Em razão disso, requer a concessão de medida cautelar de suspensão dos contratos ante o *periculum in mora*.

Diante da necessidade de uma análise especializada, os autos seguiram à unidade técnica.

Por meio do Relatório Preliminar (nº 23), a DFCONTRATOS IV sugere a adoção de medida liminar diante de ameaça iminente de dano irreparável ao erário.

Ante o exposto, passo à análise do pedido de medida cautelar.

Este é, em síntese, o relatório.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. Da análise das irregularidades:**

A Denúncia aponta irregularidades em adesão às atas de registro de preços pelo município de Parnaíba-PI na contratação de empresas especializadas para confecção/produção de serviços gráficos diversos.

Segundo o denunciante, a Administração Municipal aderiu às referidas atas de registro de preço sem a publicidade e transparência necessárias, impedindo a participação de potenciais interessados.

Analisando os fatos denunciados, a unidade técnica desta Corte de Contas identificou graves irregularidades na execução contratual e indícios de desvio de recursos públicos pelo município.

Foram apontadas as seguintes irregularidades: a) ausência de registro de preços; b) violação à isonomia e à competitividade; c) sobrepreços e ausência de justificativa de preço; d) promoção pessoal e desvio de finalidade; e) irregularidade na execução contratual.

Observou-se, como relatado pelo denunciante, que os contratos resultantes da adesão referentes às empresas Grafcolor Indústria de Papel Ltda., Gráfica J S Sobrinho Ltda., e Rei Gráfica e Editora Ltda., sequer foram cadastrados nos sistemas internos desta Corte de Contas, em afronta ao artigo 10 da Instrução Normativa TCE/PI nº 06/2017. Ademais, os contratos não foram divulgados no portal da transparência municipal.

Tal conduta configura flagrante violação ao princípio da publicidade, falha primária de transparência e de controle dos atos administrativos, que impede a realização do controle externo.

Houve adesão às atas de registro de preço sem a devida divulgação e transparência, em descumprimento aos princípios da Administração Pública e aos objetivos da licitação postos no artigo 11 da Lei nº 14.133/2021.

Outrossim, a adesão a ata de registro de preços sem a comprovação da vantajosidade representa fuga ao processo licitatório, podendo revelar desvio de finalidade e restrição à competitividade.

Destaque-se que o artigo 86, §2º da Lei nº 14.133/2021 exige, em caso de adesão à ata de registro de preços, a demonstração da vantagem advinda do procedimento, da compatibilidade dos valores com aqueles praticados no mercado, e a consulta e aceitação dos órgãos envolvidos. E, segundo o denunciante, no presente caso, não foi demonstrada a vantagem da adesão nem pesquisa de mercado.

Cumpra mencionar que, nos termos do artigo 23 da Lei de Licitações, o valor previamente estimado das contratações deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado. Assim, a ausência ou inadequação da estimativa de despesa e da justificativa de preço reforça a alegação de sobrepreço, tendo em vista o valor significativo da contratação. Por isso, é preciso que os responsáveis demonstrem que houve, nos autos do processo administrativo, a devida justificativa de preço lastreada em pesquisa de mercado.

Outro fato denunciado refere-se à aquisição de 17.730 agendas, item do empenho nº 609006, com especificações que se assemelham às agendas distribuídas para a promoção pessoal do prefeito municipal. Esta conduta revela indícios de desvio de finalidade ante a possível utilização de verbas públicas para autopromoção do gestor, o que é vedado expressamente pela Lei nº 8.429/1992.

Consta, ainda, da denúncia alegações referentes a irregularidades na execução do contrato, em especial, quanto à possível jogo de planilhas, que traduz falta de clareza nos critérios utilizados para a seleção das empresas, e à entrega parcial ou divergente dos materiais gráficos empenhados, que evidencia fragilidade nos controles internos e ausência de fiscalização da execução.

Assim, tem-se a carência de informações precisas e transparentes quanto à destinação final dos materiais gráficos adquiridos o que impede a verificação da correta aplicação dos recursos públicos e da utilização dos serviços contratados em benefício da sociedade parnaibana.

Cumpra salientar que eventual entrega de materiais com especificações diversas das contratadas ou em quantidade inferior àquela

empenhada, configura grave irregularidade, passível de responsabilização dos agentes públicos e das empresas envolvidas.

Verifica-se ausência de controle interno e de governança, considerando que os fatos denunciados demonstram desídia na fiscalização da execução do contrato, sendo necessária a implementação de mecanismos de controle interno e gestão de riscos.

Ante o exposto, destaco que o não cadastramento dos contratos nos sistemas internos deste TCE e no portal da transparência, fatos atestados pela unidade técnica, por si só, são suficientes para que haja uma intervenção preliminar desta Corte de Contas diante da violação da publicidade e da transparência. Isto compromete a governança das contratações e o exercício do controle externo.

## **2.2 – DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR: “FUMUS BONI JURIS” E “PERICULUM IN MORA”**

Os fatos expostos reclamam a atuação desta Corte de Contas que, por esta relatoria, em decisão monocrática e, de ofício, pode, cautelarmente, tomar as medidas cabíveis para sustar a execução de ato ilegal.

A análise é de natureza perfunctória e em juízo de cognição sumária, com vistas a verificar a presença, no caso concreto, do ***fumus boni juris*** e do ***periculum in mora***.

O poder geral de cautela dos Tribunais de Contas é tema assente no Supremo Tribunal Federal, que já referendou sua constitucionalidade enquanto prerrogativa implícita ao exercício de seu papel fiscalizatório conferido pela Carta Magna, conforme precedentes gerados nos processos MS 24510/DF e MS 26547/DF.

Sobre o tema, destaca-se o posicionamento do Ministro Celso de Mello:

*“(...) o poder cautelar também compõe a esfera de atribuições institucionais do Tribunal de Contas, pois se acha instrumentalmente vocacionado a tornar efetivo o exercício, por essa Alta Corte, das múltiplas e relevantes competências que lhe foram diretamente outorgadas pelo próprio texto da Constituição da República. Isso significa que a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.”*

Ressalta-se que, no julgamento do Processo MS 24510, a Ministra Ellen Gracie asseverou que o Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar,

examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões.

Assim, não remanesce dúvida quanto à legitimidade da presente atuação, tendo amparo legal, com previsão específica na Lei nº 5.888/2009, que diz:

*Art. 87. O Relator ou o Plenário, em caso de urgência, **de fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito**, poderá, **de ofício** ou mediante provocação, **adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte**, determinando, entre outras providências, **a suspensão do ato ou do procedimento impugnado**, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada. Destaquei.*

Para o deferimento do pedido cautelar, há a necessidade da presença simultânea do *periculum in mora* (traduzido na situação de perigo da questão) e do *fumus boni juris* (que nada mais é do que a verossimilhança do direito alegado). Trata-se de providência processual que busca a antecipação dos efeitos externos ou secundários da providência final, sem, contudo, ser um prejulgamento, tendo por finalidade proteger o patrimônio público, suspendendo os efeitos do ato lesivo até o julgamento do mérito.

Quanto à concessão de medida cautelar, vejo configurados os requisitos ensejadores para a sua concessão.

Demonstra-se presente o *fumus boni juris* na ausência de registro dos contratos no sistema do Tribunal de Contas do Estado do Piauí e no portal da transparência do município de Parnaíba, em violação ao art. 10 da Instrução Normativa TCE/PI nº 06/2017 e ao art. 5º da Lei nº 14.133/2021 (princípio da publicidade).

Ademais, configura-se o *periculum in mora* no risco de dano ao erário caso os pagamentos prossigam sem uma análise aprofundada das irregularidades apontadas decorrente de um contrato vultoso, ainda na fase de empenho (Empenho 721006 no valor de R\$ 810.295,10), com base em procedimento viciado.

Constatou-se a realização de empenhos no valor total de R\$2.581.009,01 e pagamento do valor de R\$1.771.318,31 em favor das empresas Grafcolor Indústria de Papel Ltda. (empenhos 0609006 e 0721006), Gráfica J S Sobrinho Ltda. (empenho 0625021), e Rei Gráfica e Editora Ltda. (empenho 0609005). Quanto ao empenho 0721006, em favor da empresa Grafcolor, no valor de R\$ 810.295,10, ainda não houve pagamento.



Assim, a ausência de registro de pagamento da maior parte do contrato reforça a pertinência desta medida como forma de resguardar o erário.

Ante o exposto, como medida de prudência, e a fim de afastar a ocorrência de possíveis prejuízos ao erário, demonstra-se necessária a concessão de cautelar para suspender o contrato e o pagamento à empresa GRAFCOLOR EDITORA INDÚSTRIA DE PAPAEL LTDA. (Empenho 721006) até deliberação desta Corte de Contas quanto ao mérito desta Denúncia.

Quanto às demais irregularidades apontadas, sobrepreço, desvio de finalidade (agendas para promoção pessoal do Prefeito), “jogo de planilhas”, entrega parcial/divergente, destaco que sua análise depende de documentação ainda não apresentada pelos gestores. Por isso, em juízo perfunctório, tais indícios não podem ser considerados verídicos, mas decorrem logicamente da falta inicial de transparência, que impede o controle externo e interno. Assim, os responsáveis devem apresentar os documentos necessários para elucidação dos fatos.

### 3. CONCLUSÃO

Diante dos fatos e fundamentos expostos, **decido**, cautelarmente, nos termos da Lei Orgânica do TCE-PI (art. 86 e seguintes da Lei Estadual nº 5.888/2009) e do Regimento Interno desta Corte de Contas (notadamente arts. 246, III, c/c art. 449 e seguintes da Resolução TCE-PI nº 13/11), o que segue:

a) pela **concessão da Medida Cautelar** para DETERMINAR ao **Sr. Francisco Emanuel Cunha de Brito, Prefeito Municipal de Parnaíba-PI** que suspenda contrato e o pagamento à empresa GRAFCOLOR EDITORA INDÚSTRIA DE PAPEL LTDA. (Empenho 721006) até deliberação desta Corte de Contas quanto ao mérito desta Denúncia, considerando que o STF concedeu provimento ao Agravo Regimental em Embargos de Declaração em Suspensão de Segurança nº 5.306-Piauí, entendendo que, havendo risco de grave lesão à ordem e à economia públicas, a suspensão do pagamento é medida necessária para preservar o erário durante a apuração de possíveis irregularidades nos contratos administrativos.

b) pela expedição de determinação ao **Sr. Francisco Emanuel Cunha de Brito, Prefeito Municipal de Parnaíba-PI** para que quaisquer novas aquisições, empenhos, ou pagamentos futuros decorrentes da Ata de Registro de Preços nº 001/2023 e 002/2023 (Processo Administrativo nº 24283/2025), até o julgamento de mérito;

c) pela expedição de determinação ao **Sr. Francisco Emanuel Cunha de Brito, Prefeito Municipal de Parnaíba-PI** para que, **no prazo de 15 dias úteis**, apresente a documentação do Processo Administrativo da Adesão

nº 24283/2025, incluindo: a pesquisa de preços utilizada, a justificativa da vantajosidade da adesão, o parecer técnico da Controladoria sobre a adesão, e dos processos de pagamentos referentes aos empenhos 609005, 609006 e 625021 incluindo, todas as notas fiscais atestadas, comprovantes de entrega dos materiais nas escolas municipais, relação detalhada de distribuição das agendas, e quaisquer outros documentos pertinentes para a completa.

d) após, sejam os presentes autos encaminhados à Secretaria de Processamento e Julgamento para a devida publicação desta Medida Cautelar;

e) determino, ainda, que seja **INTIMADO** por TELEFONE, EMAIL, FAX, pela **Secretaria da Presidência** deste TCE/PI, o **Sr. Francisco Emanuel Cunha de Brito, Prefeito Municipal de Parnaíba-PI**, acerca desta decisão monocrática, para que tome as necessárias providências ao seu cumprimento no âmbito administrativo;

f) determino, ainda, a **CITAÇÃO**, pela **Seção de Elaboração de Ofícios – SEO**, através dos serviços da Empresa de Correios e Telégrafos, com aviso de recebimento (AR), conforme previsto no art. 267, inciso II do RITCEPI, do **Sr. Francisco Emanuel Cunha de Brito**, Prefeito Municipal de Parnaíba-PI, do **Sr. Danilo de Andrade Rêgo**, Secretário de Educação, da **Sr.<sup>a</sup> Nayara de Castro Vieira Silva**, Secretária Executiva do Fundo Municipal de Educação, do **Sr. Francisco Eudes Fontenele Aragão**, Controlador Geral do Município, da empresa **Grafcolor Indústria de Papel Ltda.** por seu representante legal, da empresa **Gráfica J S Sobrinho Ltda.** por seu representante legal, da empresa **Rei Gráfica e Editora Ltda.** por seu representante legal, para que se manifestem sobre as ocorrências relatadas e apresentem defesa, em **15 (quinze) dias úteis**, com fulcro no art. 455, parágrafo único, do Regimento Interno TCE/PI, da data da juntada do Aviso de Recebimento (AR) aos autos, conforme art. 259, inciso I, Regimento Interno TCE/PI;

g) após a manifestação dos responsáveis ocorrido *in albis* o prazo concedido, determino o retorno dos autos à DFCONTRATOS para contraditório e análise do cumprimento da presente decisão e, por fim, o encaminhamento ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

Teresina, 14 de novembro de 2025.

(assinado digitalmente)

**Conselheira Waltânia Maria Nogueira de Sousa Leal Alvarenga**  
**Relatora**

## ASSINATURA DIGITAL

Certificamos que a peça nº 25 está assinada digitalmente por:

IDENTIFICAÇÃO DO(S) ASSINANTE(S)		
CPF/CNPJ	Nome	Data e hora
34*.***.**3-44	WALTANIA MARIA NOGUEIRA DE SOUSA LEAL	14/11/2025 11:25:57

**Protocolo:** 012570/2025

**Código de verificação:** 5C1B9A95-732B-4752-A3C6-811FA99CE9A3

**Portal de validação:**

<https://sistemas.tce.pi.gov.br/eprocesso/validador/documento>

