

EXCELENTÍSSIMO SR. CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ – TCE/CE

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** junto ao **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ** vem, por meio do **PROCURADOR DE CONTAS** *in fine*, no uso das atribuições previstas no **art. 87-B, da Lei nº 12.509/1995**,

REPRESENTAR

perante essa **CORTE ESTADUAL DE CONTAS** a respeito de possíveis irregularidades no **Processo Administrativo de Dispensa de Licitação nº 2025.01.003-DL/SEFIN** realizado pela **Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento de Eusébio/CE**, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

DOS FATOS

01. Mediante expediente recebido no **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** e regularmente atuado como **NOTÍCIA DE FATO (n.º 18106/2025-1)**, distribuída a esta **5.ª Procuradoria de Contas**, tomamos conhecimento de **possíveis irregularidades relacionadas à contratação mediante Dispensa de Licitação realizada pela Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento do Município de Eusébio/CE**.

Em síntese, o **NOTICIANTE** alega haver o **Secretário de Finanças do Município de Eusébio, sr. JOSÉ RAIMUNDO MORAIS VILAR**, contratado, de forma irregular, a **Fundação SINTAF de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, Científico e Cultural**, porquanto o mesmo já foi, segundo afirmado na **peça exordial da NF, integrante e dirigente do SINTAF** (Sindicato dos Fazendários do Estado do Ceará), relação pessoal que o teria levado a **realizar a contratação sem prévia licitação e por um valor mais de 100% (cem por cento) superior ao valor do contrato anterior**, para execução dos **mesmos serviços**.

Ocorre que, do exame técnico preliminar realizado, este **Órgão Ministerial** identificou elementos indiciários de irregularidades que fundamentam a presente **REPRESENTAÇÃO**.

LEGITIMIDADE E ADMISSIBILIDADE

02. No âmbito deste **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, a espécie processual **REPRESENTAÇÃO** constitui instrumento processual destinado à apuração de ilegalidades ou irregularidades na gestão de bens e recursos públicos sujeitos à fiscalização pelo controle externo, conforme estabelecido no **art. 307 do RITCE**.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** possui inegável **legitimidade legal** para sua propositura, nos termos do **art. 87-B, VII, da Lei nº 12.509/1995¹** e dos **artigos 307, 308, II, "b", e 309 do Regimento Interno deste TCE**.

No caso concreto, o **MPC** considera que os **requisitos de admissibilidade da REPRESENTAÇÃO encontram-se atendidos**, a saber, **competência material** (matéria inserida na competência constitucional do TCE), **competência subjetiva** (responsável sujeito à jurisdição do TCE), **forma** (linguagem clara e objetiva), **legitimidade ativa** (representação pelo MP de Contas) e **justa causa** (elementos de autoria, materialidade e indícios de irregularidade), razão pela qual se espera a admissão e posterior processamento.

DO MÉRITO

03. Como já destacado, a essência da denúncia feita no bojo da **NF** em questão diz respeito à ocorrência de possível **ilegalidade na contratação da Fundação SINTAF de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, Científico e Cultural**, pelo então **Secretário de Finanças de Eusébio, sr. JOSÉ RAIMUNDO MORAIS VILAR**, que teria sido, **segundo afirma o NOTICIANTE**, integrante e dirigente do próprio **SINTAF** (Sindicato dos Fazendários do Estado do Ceará), e **realizou a contratação direta da Fundação por valor bastante superior ao do contrato anterior, que envolvia exatamente os mesmos serviços**.

Em reforço das suas alegações, o **NOTICIANTE** anexou (i) **listas de "Movimentação de Associados" do SINTAF, datadas de outubro de 2011, que incluem o nome do Secretário de Finanças ora denunciado**; (ii) **extrato da divulgação da Concorrência Pública nº 2018.05.28.0003/2018**, que amparou os serviços anteriormente contratados, no valor de **R\$ 150.000,00** (cento e cinquenta mil reais); (iii) **extrato da divulgação e o correspondente Processo Administrativo de Dispensa de Licitação nº 2025.01.003-DL/SEFIN da Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento de Eusébio**, que respaldou a contratação ora questionada, e; (iv) **cópia da proposta de preços apresentada pela Fundação SINTAF**.

¹ **Art. 87-B O Ministério Público Especial** junto ao Tribunal, submetido aos dispositivos da Lei nº 13.720, de 21 de dezembro de 2005, zelará, no exercício de suas atribuições, pelo cumprimento desta Lei, competindo-lhe: [...] VII - **representar, motivadamente, perante este Tribunal de Contas do Estado**, pela realização de inspeções, auditorias, tomadas de contas e demais providências em matéria de competência do Tribunal. (grifamos)

Diante da situação narrada na **NF**, o **MPC**, a fim de verificar a procedência dos fatos, realizou consulta ao Portal de Licitações dos Municípios e ao sítio eletrônico oficial do Município de Eusébio e identificou a efetiva realização do **Processo Administrativo de Dispensa de Licitação nº 2025.01.003-DL/SEFIN** pela **Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento de Eusébio**, fundamentada no inciso XV do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, cujo objeto foi assim definido, *verbis*:

Contratação de **serviços técnicos especializados** em elaboração, acompanhamento, revisão e avaliação dos instrumentos de planejamento orçamentários previstos no Art. 165 da Constituição Federal, bem como, **ferramentas de monitoramento com dashboards de Indicadores de Gestão Fiscal** para atender as necessidades da Secretaria de Finanças e Planejamento de Eusébio/CE.

(grifamos)

Logo de início, parece essencial **averiguar a adequação do dispositivo invocado pela Administração para realizar a contratação por dispensa, ser insuficiente a mera qualificação jurídico estatutária da entidade contratada, exigindo-se, em acréscimo, a compatibilidade dos serviços contratados e a descrição objetiva que consta do diploma legal das licitações e contratos públicos;**

Por outro lado, no exame do procedimento realizado pela Administração Municipal, o **MPC** compreendeu que a contratação realmente parece padecer de irregularidades citadas na **NF** em debate, em face da **ausência de uma pesquisa de mercado e da não apresentação de um parâmetro de referência válido para os preços dos serviços contratados**, a fim de comprovar a compatibilidade do valor contratado, tudo isso em **descumprimento do disposto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021**, notadamente no que concerne à **obrigatoriedade de demonstração da estimativa da despesa e da compatibilidade do preço avençado com os valores de mercado**, calculado conforme os parâmetros estabelecidos em seu **art. 23**, conforme explicitar-se-á nos tópicos a seguir.

Ademais, consoante também será exposto nos tópicos adiante, a **gravidade** relativa à ausência de uma pesquisa de preços e de uma orçamentação confiável fica ampliada em razão do fato de que a **contratação em exame foi realizada em valor excessivamente superior à pactuação anterior para praticamente os mesmos serviços**, o que pode implicar a ocorrência de possível **dano ao erário**.

Desse modo, em razão do **aparente excesso de preço** na contratação sindicada, a **possível existência, acusada pelo NOTICIANTE, de uma próxima e importante relação anterior da autoridade contratante com o SINTAF** torna também **necessário aprofundar a análise de possível direcionamento da contratação**.

Estes os temas que pretendemos abordar a seguir na presente representação.

DISPENSA DE LICITAÇÃO INDEVIDAMENTE FUNDAMENTADA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS QUE NÃO CORRESPONDEM ÀS ATIVIDADES CITADAS NO DISPOSITIVO LEGAL INVOCADO PELA ADMINISTRAÇÃO

04. O primeiro ponto que o **MPC** entende questionável na contratação questionada diz respeito à **inadequação do fundamento legal**, vez que o objeto contratado, de vasta amplitude, **não encontra enquadramento no citado inciso XV do art. 75 da Lei nº 14.133/2021**; *verbis*:

Art. 75. é dispensável a licitação:

.....

XV - para contratação de **instituição brasileira que tenha por finalidade estatutária** apoiar, captar e executar **atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação**, inclusive para gerir administrativa e financeiramente essas atividades, ou para contratação de instituição dedicada à recuperação social da pessoa presa, desde que o **contratado tenha inquestionável reputação ética e profissional e não tenha fins lucrativos**; (grifamos)

Da leitura do dispositivo acima, é necessário compreender que **a dispensa da licitação não fica automaticamente autorizada em razão do atendimento da qualificação formal da entidade contratada, sendo imprescindível, ainda, que os serviços objeto da contratação estejam enquadrados nas atividades legalmente listadas**, o que **não nos parece acontecer** no presente caso.

Ora, se a contratação direta é admitida pela LL em função da qualificação e das atividades desenvolvidas pela entidade a ser contratada, é lógico e intuir que, além da adequada qualificação da entidade, é impositivo que **os serviços objeto da contratação sejam justamente os que tornam a licitação dispensável**; entender de outro modo poderia levar à conclusão, numa caricatura, de que **a mesma entidade poderia ser contratada - mediante dispensa - para realizar uma obra de construção civil**, o que não se admite, evidentemente.

Veja-se que o raciocínio se impõe para **evitar a entidade dê ao seu estatuto constitutivo, deliberadamente, uma redação que a qualifique para a contratação direta autorizada em lei, mas que, na realidade, atue como verdadeira empresa prestadora de serviços outros, comercialmente negociáveis, burlando a norma constitucional da licitação da despesa pública.**

Nesse sentido, importa lembrar que nos termos do já citado objeto da contratação, **definido pela própria Administração no documento de justificativa do procedimento de dispensa, foram contratados diversos “serviços técnicos especializados” na área de orçamento e tributação, constituindo verdadeira “consultoria executiva” que não pode ser enquadrada como ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, atividades de inegável natureza teórica, acadêmica, jamais empresarial e executiva.**

O MPC compreende, dessa forma, que os serviços técnicos especializados contratados no caso concreto não correspondem àqueles listados no citado inciso XV, que não pretende autorizar a contratação direta de atividades de natureza econômica, empresarial e executiva, mas apenas consultorias pontuais que envolvam estudos, elaboração de relatórios e projetos, para aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas no âmbito do ente contratante.

Nesse contexto, é possível afirmar que o dispositivo em debate não tem por objetivo admitir que a Fundação seja contratada para assumir e executar diretamente, em substituição, as atividades públicas de responsabilidade da Administração.

INADEQUADA FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA. AUSÊNCIA DE PESQUISA DE PREÇO E ORÇAMENTAÇÃO EFETIVA

05. Outro evidente problema na contratação direta questionada se refere ao desatendimento de requisitos impostos ainda na preparação do procedimento, para o fim de garantir a adequação do valor contratado à prática do mercado, a partir de uma efetiva pesquisa de preços.

Sobre o tema, a Lei n.º 14.133/21, ao fixar normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas, estabelece, no seu art. 72, os requisitos formais obrigatórios para a instrução do processo de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação; a norma exige que o processo seja instruído com os seguintes documentos, verbis:

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:

.....

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

.....

VII - justificativa de preço; (grifos nossos)

Destarte, dentre os documentos necessários à contratação direta, verifica-se a exigência de justificativa de preço (inciso VII), requisito intimamente relacionado à estimativa de despesa (inciso II), os quais devem demonstrar que o valor a ser pago pela Administração guarda razoabilidade e proporcionalidade com os preços praticados no mercado, não se admitindo contratações com valores manifestamente superiores aos referenciais apurados.

Esses requisitos se revestem de especial importância nas contratações diretas, vez que a ausência de competição entre fornecedores suprime o importante mecanismo natural da contenção de preços, cabendo ao gestor público demonstrar que o valor contratado representa a alternativa mais econômica para a Administração, considerando a qualidade e as características específicas do objeto.

Especificamente no que concerne à **estimativa de despesa**, a norma legal estabelece que ela **deve ser elaborada em estrita conformidade com a metodologia estabelecida no art. 23**, que, por sua vez, determina que o **valor estimado da contratação** deve ser **compatível com os valores praticados no mercado**, utilizando instrumentos e parâmetros específicos, como **pesquisa em bancos públicos de dados, contratações similares, consultas diretas a fornecedores (que deve abranger no mínimo três cotações válidas) ou outros métodos formais e idôneos**.

A adequada elaboração da estimativa de despesa, portanto, constitui **requisito essencial e inafastável para a contratação direta por dispensa de licitação**, porquanto instrumentaliza o **controle da razoabilidade e proporcionalidade dos valores a serem despendidos, evitando-se superfaturamento, sobrepreço ou lesão ao erário**.

Ocorre que, no caso concreto, ao consultar os arquivos disponíveis no sítio eletrônico oficial do Município de Eusébio², alusivos ao referido Processo Administrativo de **Dispensa de Licitação nº 2025.01.003-DL/SEFIN**, verifica-se que **não** houve uma **estimativa da despesa, baseada em uma pesquisa junto ao mercado**.

Em verdade, a **documentação pertinente à dispensa não apresenta qualquer pesquisa**, mas apenas a **proposta de preços da contratada**, diretamente destinada ao procedimento de dispensa em referência.

Resta claro que **não** houve uma **pesquisa de preços na fase interna**, para embasar a orçamentação; **o documento apresentado no procedimento constitui uma proposta**, e não uma resposta a uma consulta numa pesquisa.

Assim, muito embora no processo esteja justificado que o preço contratado - no valor global de **R\$ 351.400,00** (trezentos e cinquenta e um mil e quatrocentos reais) - **foi o menor preço apresentado, conforme cotações de preços apresentadas** (grifamos, v. item 4 do documento de justificativa do procedimento de dispensa), **não** há **qualquer prova documental** dessa afirmação, pois, em face da **demonstrada ausência da pesquisa de preços, inexistente a necessária comprovação de qualquer comparação de preços ou da compatibilidade com os valores de mercado, da vantajosidade e da economicidade da contratação para a Administração Pública**.

A **ausência de evidências concretas de que o valor da contratação foi orçado a partir de uma pesquisa e é compatível com os preços praticados no mercado configura grave irregularidade**, uma vez que **desrespeita vários dos princípios fundamentais** que regem a administração pública e as contratações públicas, consagrados na Constituição Federal e, de forma específica, no **art. 5.º da Lei n.º 14.133/21**, a saber, os da **economicidade, eficiência e transparência**, além dos comandos expressos dos retrocitados **artigos 23 e 72** do mesmo diploma legal.

² Disponível em <https://eusebio.ce.gov.br/dispensaeinexigibilidade.php?id=34>

É inafastável concluir que a **ausência de uma pesquisa e da comprovação da compatibilidade do valor da contratação com os valores de mercado** configura irregularidade grave, que **compromete a regularidade do procedimento**.

06. Como consequência da demonstrada falta de uma pesquisa de preços e da inexistência de uma orçamentação segura, temos também uma aparente **exorbitância do valor contratado, em comparação com uma contratação anterior, para os mesmos serviços**, aspecto que merece ser devidamente apurado.

Com efeito, ao realizar o **cotejamento entre a contratação sob análise e aquela executada anteriormente para serviços substancialmente similares**, por intermédio da **Concorrência Pública nº 2018.05.28.0003/2018**, constata-se que o **valor atual pactuado**, no montante de **R\$ 351.400,00** (trezentos e cinquenta e um mil e quatrocentos reais), apresenta-se **significativamente superior ao da contratação anterior, datada de 2018**, que envolvia **R\$ 150.000,00** (cento e cinquenta mil reais), os quais foram acordados com a empresa **M3 Contabilidade e Planejamento Ltda.** e **permaneceram vigentes até o término do último aditivo, em novembro de 2023**, conforme demonstra na tabela a seguir:

Tabela 1

| | Concorrência Pública nº 2018.05.28.0003/2018 | Dispensa de Licitação nº 2025.01.003-DL/SEFIN |
|-------------------------|--|--|
| Objeto | Contratação de pessoa jurídica apta a executar procedimentos contábeis orçamentários do Município na elaboração do projeto de diretrizes orçamentárias na elaboração do projeto de lei orçamentária anual no acompanhamento da execução orçamentária e na gestão do plano plurianual para atender as necessidades da Secretaria de Finanças e Planejamento da Prefeitura Municipal de Eusébio/CE | Contratação de serviços técnicos especializados em elaboração, acompanhamento, revisão e avaliação dos instrumentos de planejamento orçamentários previstos no Art. 165 da Constituição Federal, bem como, ferramentas de monitoramento com dashboards de Indicadores de Gestão Fiscal para atender as necessidades da Secretaria de Finanças e Planejamento de Eusébio/CE |
| Contratada | M3 Contabilidade e Planejamento Ltda. | Fundação SINTAF de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, Científico e Cultural |
| Valor contratado | R\$ 150.000,00 | R\$ 351.400,00 |

A comparação acima demonstra a **disparidade nos preços, para serviços bastante assemelhados**.

Importa ressaltar que a **contratação da empresa M3 teve sucessivos aditamentos**, perdurando até **novembro/2023** pelo mesmo valor anual de **R\$ 150.000,00** (cento e cinquenta mil reais), conforme comprovam os empenhos relacionados no SIM (v. anexo I); veja-se que, **corrigindo tal valor, pela inflação registrada pelo IPCA-E, até a data em que foi firmado o contrato ora sindicado (abril/2025)**, chega-se ao **montante bastante inferior de R\$ 162.050,67** (cento e sessenta e dois mil, cinquenta reais e sessenta e sete centavos), o que **confirma a exorbitância ora tratada** (v. anexo II).

Assim, feita a atualização monetária, fica claro que **não haveria justificativa para tão acentuada diferença entre os valores** contratados, principalmente porque o preço anterior permaneceu inalterado até o fim da vigência do último aditivo, em 2023.

De logo afirmamos que **a eventual ampliação do escopo contratual, mediante inclusão de ferramentas de monitoramento dotadas de dashboards** de Indicadores de Gestão Fiscal, **não se revela elemento suficientemente robusto para legitimar a variação observada nos valores**, inclusive porque **esses serviços adicionais e seus respectivos valores sequer foram adequadamente detalhados e especificados na carta proposta** apresentada pela **Fundação SINTAF**.

Cumpramos destacar que a irregularidade alusiva à ausência de uma pesquisa de mercado **pode ter refletido nessa infração**, dado que, no mínimo, **diante da inexistência de preços de referência, foi acertada a contratação em valores bastante superiores à contratação anterior**, incorrendo em possível **sobrepreço** e no decorrente **superfaturamento**, que deve ser objeto de uma adequada apuração no decorrer da presente instrução processual.

POSSÍVEL DIRECIONAMENTO DA CONTRATAÇÃO DA FUNDAÇÃO SINTAF

07. Por fim, a **denúncia também sugere um possível direcionamento da contratação em favor da Fundação SINTAF**, haja vista que a autoridade contratante, o **sr. JOSÉ RAIMUNDO MORAIS VILAR**, Secretário de Finanças do Município de Eusébio, foi **associado do SINTAF**, revelando uma **relação pessoal próxima, que pode ter influenciado de forma decisiva e indevida a escolha da contratação**, situação que também demanda análise criteriosa no decorrer da instrução processual.

Mais uma vez, importa lembrar que a **contratação ora questionada foi realizada sem uma pesquisa de preços e uma orçamentação** adequada ao mercado, o que pode ter resultado num **valor exorbitante, contratado junto a uma Fundação com a qual a autoridade responsável teve efetiva relação pessoal**; todos esses indícios apontam para a possibilidade da **consumação do favorecimento à Fundação** na escolha para uma **contratação, sem disputa, de “serviços técnicos especializados” que poderiam ser licitados** e prestados por várias empresas do mesmo ramo.

Desse modo, o **MPC** compreende que os **fatos acima identificados materializam elementos de prova da procedência das irregularidades** consistentes na (i) **ausência de realização de pesquisa de mercado e orçamentação efetiva**, a fim de comprovar a respectiva compatibilidade com os valores de mercado, em afronta aos **artigos 5.º, 23 e 72 da Lei nº 14.133/21**; na (ii) **realização de contratação em valores muito acima da pactuação anterior para praticamente os mesmos serviços**, e; no (iii) **possível direcionamento da escolha da Fundação contratada**, justificando-se a **admissão desta REPRESENTAÇÃO** e a realização da instrução processual, visando à apuração dos fatos e a responsabilização dos agentes públicos **RESPONSÁVEIS**.

PEDIDO

Em face de todo o exposto e com base no **art. 87-B, VII, da LOTCE-CE, MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** junto ao **TCE/CE REQUER** a V. Exa. que:

a) Seja a presente **REPRESENTAÇÃO** recebida e processada;

b) Seja determinada a **AUDIÊNCIA** do responsável, o sr. **JOSÉ RAIMUNDO MORAIS VILAR**, Secretário de Finanças de Eusébio/CE, a fim de que **apresente** os devidos **esclarecimentos**, com fundamento no art. 5º, LV, da Constituição Federal de 1988 e art. 48, II, da Lei nº 12.509/95 (LOTCE-CE), e;

c) Por fim, seja dado **impulso oficial** à **REPRESENTAÇÃO**.

Nestes termos,

Pede-se o deferimento.

5.ª Procuradoria de Contas, Fortaleza/CE, 08 de abril de 2026.

JÚLIO CÉSAR ROLA SARAIVA

Procurador do MPC/TCE