

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

REPRESENTAÇÃO COM

PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 42 DO RITCE¹)

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Procurador de Contas que esta subscreve, no uso das atribuições previstas no art. 87-B da Lei Estadual nº 12.509/1995, vem apresentar **REPRESENTAÇÃO** a esta e. Corte de Contas, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

1. Dos Fatos

A presente Representação tem como fundamento a análise realizada no Edital da Concorrência Eletrônica nº CE006/2025-SGA, do tipo “técnica e preço” (Preâmbulo do edital), promovida pela Secretaria Municipal de Planejamento, Gestão Administrativa e Inovação Tecnológica do Município de Crateús. O objeto do edital é a contratação de serviços de desenvolvimento institucional, incluindo ensino e treinamento do corpo técnico de profissionais da administração, análise de contingências passíveis de redução e diagnóstico de contribuições relacionadas às despesas com pessoal, encargos da administração municipal e repasses constitucionais.

Consta no Estudo Técnico Preliminar que a contratação tem como objetivo proporcionar ensino e treinamento ao corpo técnico de profissionais da administração, acompanhado por um diagnóstico detalhado de contribuições relacionadas a despesas e encargos municipais.

A documentação do certame aponta um **valor estimado a ser contratado de R\$ 4.590.022,08 (quatro milhões, quinhentos e noventa mil, vinte e dois reais e oito centavos)**.

Conforme documentação disponibilizada no Portal de Licitações dos Municípios e respectivo instrumento convocatório, **a sessão pública de apresentação das propostas está prevista para ocorrer no dia 14 de agosto de 2025 às 8:00h.**

Entretanto, este MP de Contas, após análise do edital, em síntese, verificou que a continuidade do procedimento licitatório torna a administração vulnerável, visto que a

¹ Art. 42. Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, e existindo prova inequívoca, o relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medidas cautelares, na forma estabelecida na Lei Orgânica.

contratação no formato previsto apresenta risco de dano ao erário municipal, motivo pelo qual é necessária a atuação tempestiva desta Corte de Contas, no sentido de que, no exercício da função jurisdicional de contas e do poder geral de cautela, seja determinada a suspensão do andamento do certame, dada a existência das seguintes irregularidades: i) ausência de comprovação da necessidade de contratação e ausência de parâmetro de preço da contratação e ii) ausência de descrição dos critérios de medição e pagamento.

Diante desse contexto, no exercício de sua função fiscalizatória, em defesa do interesse público e da regular aplicação do Erário municipal, este Órgão Ministerial vem requerer a este Tribunal de Contas a adoção imediata das medidas pertinentes para apuração desses indícios de irregularidades.

2. Fundamentação

2.1. Ausência de comprovação da necessidade de contratação e ausência de parâmetro de preço da contratação

A Lei nº 14.133/2021 estabelece no art. 150 a obrigatoriedade da caracterização do objeto a ser contratado, nos seguintes termos:

Art. 150. **Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto** e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Já o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 determina que na fase preparatória do processo licitatório deve ser elaborado um estudo técnico preliminar descrevendo a necessidade da contratação, informando o interesse público envolvido e definindo o objeto a ser contratado por meio de termo de referência, anteprojeto e projeto básico ou executivo, assim dispondo:

Art. 18. A **fase preparatória do processo licitatório** é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, **compreendidos**:

I - a **descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido**;

II - a **definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo**, conforme o caso;

A análise do instrumento convocatório revela que, em síntese, a Administração Municipal busca contratar uma empresa para realizar análises nas despesas realizadas no período de 2020 a 2024, realizando o diagnóstico das “contingências passíveis de redução” em: despesas de pessoal, acidentes de trabalho e riscos ambientais do trabalho, recolhimentos sujeitos a administração tributária, endividamento total da administração, repasses constitucionais e índice de comprometimento da execução orçamentária, bem como realizar o acompanhamento do corpo técnico por meio de *help desk* e realização de oficinas práticas (Anexo I – Projeto Básico).

Convém reproduzir literalmente a descrição definida no item 1. (DO OBJETO) do Edital da Concorrência Eletrônica nº CE006/2025-SGA:

1. DO OBJETO

1.1 O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, INCLUINDO ENSINO E TREINAMENTO DO CORPO TÉCNICO DE PROFISSIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO, ANÁLISE DE CONTINGÊNCIAS PASSÍVEIS DE REDUÇÃO E DIAGNÓSTICO DE CONTRIBUIÇÕES RELACIONADAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL, ENCARGOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E REPASSES CONSTITUCIONAIS**, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

A descrição clara e sucinta do objeto é fundamental para a efetiva transparência do certame. Nesse sentido, examinando-se o **Termo de Referência** (Anexo I), verifica-se que os serviços estão detalhados da seguinte forma:

PROJETO BÁSICO

DA DESCRIÇÃO DO SERVIÇO:

- a. Análise das contingências passíveis de redução nas despesas de pessoal e encargos, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- b. Análise das contingências passíveis de redução nos índices de acidente de trabalho e riscos ambientais do trabalho, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- c. Análise das contingências passíveis de redução no histórico das informações e recolhimento sujeito à Administração Tributária, materializados em relatórios anuais;
- d. Análise das contingências passíveis de redução fundamentadas no endividamento total da Administração, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- e. Análise das contingências passíveis de redução nos repasses constitucionais, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- f. Diagnóstico de desenvolvimento institucional com análise dos índices de comprometimento nos relatórios de execução orçamentária, materializados em relatórios anuais;
- g. Acompanhamento gradual e contínuo do corpo técnico da Administração, com disponibilização de *help desk* para orientações e dúvidas, durante toda a vigência do contrato;
- h. Oficina prática financeira de desenvolvimento do corpo técnico da administração, com acompanhamento de profissionais especializados quanto às obrigações e declarações tributárias da entidade; e
- i. Parametrização dos sistemas informatizados da Administração de acordo com a nova ordem vigente, com medidas de apoio e transferência de *know-how*.

Examinando o Projeto Básico no tópico 2, que trata da fundamentação e da descrição da necessidade da contratação, verifica-se que se remete para o Estudo Técnico Preliminar, *in verbis*:

2. DA FUNDAMENTAÇÃO E DA DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

2.1. A fundamentação da contratação e de seus quantitativos encontra-se

pormenorizada em tópico específico dos Estudos Técnicos Preliminares, apêndice deste Termo de Referência.

Já o Estudo Técnico Preliminar, na parte que discorre sobre a descrição da necessidade da contratação e faz referência ao art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, constata-se que **não foi apresentada nenhuma evidência da necessidade de contratação do serviço objeto da concorrência sob análise**. Os argumentos apresentados são vagos, não fundamentam a necessidade da contratação e se limitam a reproduzir o objeto da contratação e os objetivos a serem alcançados, conforme texto a seguir:

1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A administração municipal de Crateús enfrenta atualmente limitações nos recursos disponíveis para atender às demandas crescentes nos processos administrativos, além de uma estrutura organizacional que não acompanha plenamente as exigências técnicas atuais para uma gestão pública eficiente. A contratação de serviços especializados em desenvolvimento institucional, com foco no ensino e treinamento do corpo técnico, surge como medida necessária para aprimorar as competências dos profissionais envolvidos na administração municipal. Essa necessidade está respaldada no processo administrativo e em indicadores que evidenciam lacunas na capacitação.

A não realização desta contratação pode comprometer a qualidade e a continuidade dos serviços públicos, acarretando ineficiência na execução orçamentária e dificuldades no cumprimento das metas administrativas. A proposta está alinhada ao interesse público, pois visa melhorar o desempenho institucional, otimizar a utilização dos recursos humanos e materiais, e consequentemente, beneficiar a população local com serviços mais qualificados.

Os resultados esperados incluem a melhoria da qualidade dos serviços públicos por meio da capacitação contínua dos servidores, a modernização dos processos administrativos com adaptações legais e tecnológicas, e uma gestão mais eficiente dos repasses constitucionais e despesas com pessoal. Estes objetivos estão em consonância com o planejamento e o princípio da economicidade previstos no art.5º da Lei nº 14.133/2021, reforçando a importância da contratação para garantir a continuidade dos serviços e promover o desenvolvimento institucional.

Portanto, a contratação dos serviços de desenvolvimento institucional é fundamental para superar os desafios atuais e alcançar os objetivos da administração, justificando-se plenamente no interesse público e nos princípios de eficiência e economicidade previstos no arts. 11 e 18, §2º da Lei nº 14.133/2021.

O Projeto Básico apresenta no item 4 os requisitos da contratação remetendo para o Estudo Técnico Preliminar, nos seguintes termos:

4. DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

- 4.1. A descrição dos requisitos da contratação encontra-se pormenorizada em tópico específico dos Estudos Técnicos Preliminares, apêndice deste Termo de Referência.
- 4.2. Não será admitida a subcontratação do objeto contratual.

Examinando-se o tópico que trata dos requisitos da contratação no Estudo Técnico Preliminar, constata-se que são **especificados de forma vaga, sem definição clara do que se pretende contratar, além de não especificar o benefício a administração municipal obterá com o serviço realizado**, veja-se:

3. DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

A área requisitante, representada pela Prefeitura Municipal de Crateús, identificou a

necessidade de contratar serviços de desenvolvimento institucional que incluem ensino e treinamento do corpo técnico administrativo, análise de contingências passíveis de redução e diagnóstico das contribuições referentes às despesas com pessoal, entre outros. Essa demanda é crucial para aprimorar as capacidades técnicas da equipe envolvida na gestão pública, assegurando uma administração mais eficiente e eficaz no atendimento das crescentes demandas sociais.

Os serviços visam fornecer um suporte integral à melhoria contínua da administração municipal, com foco em análises criteriosas e relatórios anuais que possam identificar possíveis reduções de despesas e, assim, otimizar a alocação de recursos públicos. Nesse contexto, padrões mínimos de qualidade são exigidos, com ênfase na entrega de relatórios detalhados e ações práticas, como workshops e helpdesks, para sustentar o desenvolvimento técnico do corpo administrativo. Tais padrões são respaldados pelo art.5º da Lei nº 14.133/2021, que preza pela eficiência e economicidade.

O uso do catálogo eletrônico de padronização não foi considerado aplicável nesta contratação, dada a especificidade dos serviços requeridos, que não encontram correspondência direta no catálogo existente. Dessa forma, a possibilidade de competição é maximizada, respeitando-se o princípio de vedação à indicação de marcas, garantindo que todas as propostas sejam avaliadas estritamente sob critérios técnicos.

Os serviços requisitados não são considerados bens de luxo, conforme o art.20 da mesma lei, focando-se inteiramente em exigências técnicas e operacionais para assegurar a implementação eficaz e o suporte necessário durante a vigência do contrato.

Incorporamos critérios de sustentabilidade, sempre que viáveis, buscando práticas que minimizem o impacto ambiental, como a adoção de metodologias que reduzam a geração de resíduos durante a execução dos serviços contratados. A capacidade dos fornecedores de cumprirem estes requisitos vai orientar o levantamento de mercado subsequente, sem antecipar a escolha da solução final, permitindo que todas as opções viáveis sejam consideradas.

Os requisitos definidos são baseados na necessidade identificada pela área requisitante e estão em total conformidade com a Lei nº 14.133/2021, particularmente os arts. 5º e 18, servindo de fundamento técnico para o levantamento de mercado e, assim, assegurando a seleção da solução mais vantajosa para a administração pública municipal.

Da mesma forma, o item 3 do Projeto Básico aborda o tema descrição da solução como um todo do serviço a ser contratado remetendo para o Estudo Técnico Preliminar:

3. DA DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO CONSIDERADO O CICLO DE VIDA DO OBJETO E DA ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO

3.1. A descrição da solução como um todo encontra-se pormenorizada em tópico específico dos Estudos Técnicos Preliminares, apêndice deste Termo de Referência.

No item 5 do Projeto Básico, apesar de mencionar que abordará a “Descrição da Solução como um Todo”, o texto não descreve como serão realizados os serviços e não faz referência de solução integral do possível problema a ser solucionado, *in verbis*:

DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

A solução proposta envolve a contratação de serviços de desenvolvimento institucional para a Prefeitura Municipal de Crateús, essencial para o fortalecimento

da capacitação técnica e administrativa do município. Tal contratação é projetada para atender à necessidade de análise e mitigação de contingências, otimização de despesas de pessoal e melhorias nas transferências constitucionais, conforme explicitado na “Descrição da Necessidade da Contratação”. O objetivo é proporcionar ensino e treinamento ao corpo técnico de profissionais da administração, acompanhado por um diagnóstico detalhado de contribuições relacionadas a despesas e encargos municipais.

A execução da solução abrangerá uma série de atividades coordenadas, incluindo o fornecimento de treinamento contínuo, a entrega de relatórios anuais de diagnóstico e análise das contingências econômicas, e a oferta de suporte técnico dedicado. O treinamento incluirá oficinas práticas financeiras e a parametrização dos sistemas informatizados da administração para garantir que a equipe possa aplicar os conhecimentos adquiridos de forma eficaz e eficiente.

A solução integra práticas inovadoras de treinamento e desenvolvimento institucional com uma abordagem econômica e técnica sólida, baseada no levantamento de mercado que sustenta a viabilidade de tal contratação - garantindo a implementação de metodologias contemporâneas de ensino e análise estratégica. Além disso, está alinhada com os princípios de eficiência e interesse público definidos na Lei nº 14.133/2021, sendo tecnicamente respaldada pelos dados coletados durante a fase de planejamento.

Conclusivamente, a implementação desta solução atende todas as expectativas para o fortalecimento institucional da administração municipal, representando a alternativa mais adequada e eficiente para promover a melhoria contínua dos processos administrativos e o atendimento às demandas crescentes da sociedade local.

Ainda, quando se compara o detalhamento dos serviços que serão entregues, conforme transcrição acima do Estudo Técnico Preliminar, com a ‘descrição da solução como um todo’, não se evidencia a apresentação de como a solução proposta resultará em benefícios para o Município que proporcione a redução de contingências nas despesas de pessoal e encargos, nos índices de acidente de trabalho e riscos ambientais, nos recolhimentos de tributo, ou no endividamento total. Sequer é possível entender como os produtos entregues poderão resultar em melhorias nos processos administrativos e financeiros e redução de contingências, conforme proposto em diversas partes do Projeto Básico e do Estudo Técnico Preliminar.

Conforme descrito no item do Projeto Básico que trata do CRONOGRAMA, todos os produtos entregues se limitam a **relatórios**: “Entrega de relatórios com o diagnóstico das contingências passíveis de redução (...), nos seguintes termos:

I CRONOGRAMA

- a) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências passíveis de redução nas despesas de pessoal e encargos, com identificação e estratificação dos eventos, discriminados a seguir:
 - a.1) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nas despesas de pessoal, exercício 2020: Prazo de 30 dias;
 - a.2) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nas despesas de pessoal, exercício 2021: Prazo de 60 dias;
 - a.2) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nas despesas de pessoal, exercício 2022: Prazo de 90 dias;
 - a.3) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nas despesas de

pessoal, exercício 2023: Prazo de 120 dias;

Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nas despesas de pessoal, exercício 2024: Prazo de 150 dias.

b) Entrega de relatório com diagnóstico das contingências passíveis de redução nos índices de acidente de trabalho e riscos ambientais do trabalho, com identificação e estratificação dos eventos, discriminados a seguir:

b.1) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nos índices de acidentes de trabalho e riscos ambientais do trabalho, exercício 2020: Prazo de 60 dias;

b.2) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nos índices de acidentes de trabalho e riscos ambientais do trabalho, exercício 2021: Prazo de 90 dias;

b.3) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nos índices de acidentes de trabalho e riscos ambientais do trabalho, exercício 2022: Prazo de 120 dias;

b.4) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nos índices de acidentes de trabalho e riscos ambientais do trabalho, exercício 2023: Prazo de 150 dias;

b.5) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nos índices de acidentes de trabalho e riscos ambientais do trabalho, exercício 2024: Prazo de 180 dias.

c) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências passíveis de redução no histórico das informações e recolhimentos sujeitos à Administração Tributária, discriminados a seguir:

c.1) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências passíveis de redução no histórico das informações e recolhimentos sujeitos à Administração Tributária, exercício 2020: Prazo de 30 dias;

c.2) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências passíveis de redução no histórico das informações e recolhimentos sujeitos à Administração Tributária, exercício 2021: Prazo de 60 dias;

c.3) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências passíveis de redução no histórico das informações e recolhimentos sujeitos à Administração Tributária, exercício 2022: Prazo de 90 dias;

c.4) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências passíveis de redução no histórico das informações e recolhimentos sujeitos à Administração Tributária, exercício 2023: Prazo de 120 dias;

c.5) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências passíveis de redução no histórico das informações e recolhimentos sujeitos à Administração Tributária, exercício 2024: Prazo de 150 dias.

d) Análise das contingências passíveis de redução fundadas no endividamento total da Administração, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais:

d.1) Entrega de relatório das contingências passíveis de redução fundadas no endividamento total da administração, exercício 2020: Prazo de 60 dias;

d.2) Entrega de relatório das contingências passíveis de redução fundadas no endividamento total da administração, exercício 2021: Prazo de 90 dias;

d.3) Entrega de relatório das contingências passíveis de redução fundadas no endividamento total da administração, exercício 2022: Prazo de 120 dias;

d.4) Entrega de relatório das contingências passíveis de redução fundadas no endividamento total da administração, exercício 2023: Prazo de 150 dias;

- d.5) Entrega de relatório das contingências passíveis de redução fundadas no endividamento total da administração, exercício 2024: Prazo de 180 dias.
- e) Entrega de relatório com diagnóstico das contingências passíveis de redução nos repasses constitucionais, com identificação e estratificação dos eventos, discriminados a seguir:
- e.1) Entrega de relatórios com o diagnóstico das contingências passíveis de redução nos repasses constitucionais, exercício 2020: Prazo de 90 dias;
- e.2) Entrega de relatórios com o diagnóstico das contingências passíveis de redução nos repasses constitucionais, exercício 2021: Prazo de 120 dias;
- e.3) Entrega de relatórios com o diagnóstico das contingências passíveis de redução nos repasses constitucionais, exercício 2022: Prazo de 150 dias;
- e.4) Entrega de relatórios com o diagnóstico das contingências passíveis de redução nos repasses constitucionais, exercício 2023: Prazo de 180 dias;
- e.5) Entrega de relatórios com o diagnóstico das contingências passíveis de redução nos repasses constitucionais, exercício 2024: Prazo de 210 dias.
- f) Entrega de relatório de diagnóstico de desenvolvimento institucional com análise dos índices de comprometimento nos relatórios de execução orçamentaria, discriminados a seguir:
- f.1) Entrega de relatório de diagnóstico de desenvolvimento institucional com análise dos índices de comprometimento nos relatórios de execução orçamentaria, exercício 2020: Prazo de 90 dias;
- f.2) Entrega de relatório de diagnóstico de desenvolvimento institucional com análise dos índices de comprometimento nos relatórios de execução orçamentaria, exercício 2021: Prazo de 90 dias;
- f.3) Entrega de relatório de diagnóstico de desenvolvimento institucional com análise dos índices de comprometimento nos relatórios de execução orçamentaria, exercício 2022: Prazo de 120 dias;
- f.4) Entrega de relatório de diagnóstico de desenvolvimento institucional com análise dos índices de comprometimento nos relatórios de execução orçamentaria, exercício 2023: Prazo de 150 dias;
- f.5) Entrega de relatório de diagnóstico de desenvolvimento institucional com análise dos índices de comprometimento nos relatórios de execução orçamentaria, exercício 2024: Prazo de 180 dias.
- g) Acompanhamento gradual e contínuo do corpo técnico da Administração, com disponibilização de help desk para orientações e dúvidas, discriminados a seguir:
- g.1) Mês 1: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk;
- g.2) Mês 2: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk;
- g.3) Mês 3: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk;
- g.4) Mês 4: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk;
- g.5) Mês 5: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk;
- g.6) Mês 6: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk;
- g.7) Mês 7: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk;
- g.8) Mês 8: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk;
- g.9) Mês 9: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk;
- g.10) Mês 10: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk;
- g.11) Mês 11: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk;
- g.12) Mês 12: Entrega de relatório de acompanhamento, treinamento e help desk.
- h) Oficina prática financeira de desenvolvimento do corpo técnico da

Administração, com acompanhamento de profissionais especializados quanto as obrigações e declarações tributárias da edibilidade:

- h.1) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;
- h.2) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;
- h.3) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;
- h.4) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;
- h.5) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;
- h.6) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;
- h.7) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;
- h.8) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;
- h.9) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;
- h.10) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;
- h.11) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;
- h.12) Oficina prática financeira e desenvolvimento do corpo técnico da administração;

A ausência de previsão de possível economia para o Município ou qualquer benefício concreto é evidente no texto que trata dos “Resultados Pretendidos” descritos no item 10 do Estudo Técnico Preliminar. O texto é evasivo e não demonstra a existência de irregularidades, revelando, ainda, a incerteza de se proporcionar a regularização de possíveis pendências com a contratação, conforme disposto:

10. RESULTADOS PRETENDIDOS

Os resultados pretendidos com a contratação dos serviços de desenvolvimento institucional incluem a qualificação contínua do corpo técnico da administração municipal, a modernização dos processos administrativos e a melhoria da gestão das despesas com pessoal e repasses constitucionais. **Espera-se, assim, fortalecer a capacidade de planejamento, execução e controle da gestão pública, promovendo maior eficiência, transparência e economicidade.**

Além disso, **busca-se reduzir contingências passíveis de mitigação**, aprimorar o uso dos recursos públicos e garantir o atendimento eficaz às demandas administrativas e sociais do município. A consolidação dessas melhorias contribuirá para a sustentabilidade institucional e para a oferta de serviços públicos de melhor qualidade à população de Crateús.

A incerteza do que se pretende contratar fica mais inequívoco no tópico do Estudo Técnico Preliminar que trata das “Providências a Serem Adotadas”, veja-se:

11. PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS

As providências internas antes da celebração do contrato serão essenciais ao

ciclo de planejamento e governança da contratação, assegurando sua execução eficiente e a consecução dos objetivos de resultados pretendidos, mitigando riscos e promovendo o interesse público, com base na descrição da necessidade da contratação. Essas medidas integrarão o planejamento e serão articuladas com a definição da solução e o modelo de execução contratual. **Serão descritos os ajustes físicos, tecnológicos ou organizacionais necessários ao ambiente onde o objeto será executado, como a instalação de infraestrutura e a adequação do espaço físico, justificando sua relevância para viabilizar os benefícios esperados. A ausência desses ajustes poderá comprometer a execução**, ocasionando riscos à segurança operacional ou à instalação de equipamentos. A capacitação dos agentes públicos para gestão e fiscalização do contrato será abordada, justificando tecnicamente como o treinamento, por exemplo, no uso de ferramentas e boas práticas, assegurará os resultados previstos, sendo segmentado por perfis como gestores, fiscais e técnicos, conforme a complexidade da execução. Dessa forma, serão subentendidas a metodologia e, se aplicável, a utilização de listas ou cronogramas. Essas providências integrarão o Mapa de Riscos como estratégias preventivas de mitigação, articulando-se com a unidade de gestão de riscos ou controle interno, quando houver, evitando comprometer prazos, qualidade ou conformidade legal e garantindo os benefícios projetados. **As ações preparatórias serão indispensáveis para viabilizar a contratação e assegurar os resultados esperados**, otimizando os recursos públicos e promovendo governança eficiente, alinhadas aos resultados pretendidos, sendo que, se não houver providências específicas, a ausência será fundamentada tecnicamente, por exemplo, quando o objeto for simples e dispensar ajustes prévios.

Em relação à estimativa do valor da contratação, verifica-se que não consta a demonstração dos parâmetros de preços utilizados como base para definir a estimativa do valor da contratação. Apenas há a informação do valor total estimado da contratação, sem qualquer detalhamento e nenhuma correlação com os itens do cronograma apresentado. Veja-se:

Projeto Básico

10. ESTIMATIVAS DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

10.1. O custo estimado total da contratação é de R\$ 4.590.022,08 (quatro milhões, quinhentos e noventa mil, vinte e dois reais e oito centavos).

Estudo Técnico Preliminar

7. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

ITEM	DESCRIÇÃO	QTD.	UND.	V. UNIT (R\$)	V. TOTAL (R\$)
1	CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, INCLUINDO ENSINO E TREINAMENTO DO CORPO TÉCNICO DE PROFISSIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO, ANÁLISE DE CONTINGÊNCIAS PASSÍVEIS DE REDUÇÃO E DIAGNÓSTICO DE CONTRIBUIÇÕES RELACIONADAS ÀS DESPESAS COM PESSOAL ENCARGOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E REPAS	1.000	Serviço	4.590.022,08	4.590.022,08

Deste modo, como tendo como parâmetro as pesquisas de preços realizadas, tem-se que o valor médio estimado, conforme dados demonstrados acima, totalizam a monta de R\$ 4.590.022,08 (quatro milhões, quinhentos e noventa mil e vinte e dois reais e oito centavos)

Conclui-se que não foi demonstrada a necessidade de contratação dos

serviços objeto do edital da Edital da Concorrência Eletrônica nº CE006/2025-SGA e não foram apresentados os parâmetros utilizados para definir o preço estimado da contratação.

2.2. Ausência de descrição dos critérios de medição e de pagamento

Conforme exposto nesta Representação, a Edital da Concorrência Eletrônica nº CE006/2025-SGA tem por objetivo proporcionar ensino e treinamento ao corpo técnico de profissionais da administração, acompanhado por um diagnóstico detalhado de contribuições relacionadas a despesas e encargos municipais.

O valor global estimado da contratação é de R\$ 4.590.022,08 (quatro milhões, quinhentos e noventa mil, vinte e dois reais e oito centavos).

De início, é essencial destacar que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXIII, alínea 'g', dispõe que o Termo de Referência deve definir os **critérios de medição e de pagamento**, *in verbis*:

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

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

(...)

g) critérios de medição e de pagamento;

Examinando-se o Edital, a Minuta do Contrato, o Projeto Básico e o Estudo Técnico Preliminar da Concorrência Eletrônica nº CE006/2025-SGA, verifica-se que não existe um item detalhando os critérios de medição, liquidação e pagamento dos itens contratados.

O item 17 do Edital da Concorrência Eletrônica nº CE006/2025-SGA define as condições do pagamento remetendo para o Termo de Referência, da seguinte forma:

17. DO PAGAMENTO

17.1. As regras acerca do pagamento são as estabelecidas no Termo de Referência, anexo a este Edital.

A Cláusula Quinta da minuta do contrato também remete as condições de pagamento para o Termo de Referência:

5. CLÁUSULA QUINTA – PAGAMENTO E CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO MONTETÁRIA

5.1. O prazo para pagamento e demais condições a ele referentes encontram-se no Termo de Referência.

O item 7 do Projeto Básico trata dos critérios de medição e pagamento, assim dispondo:

Projeto Básico

7. DOS CRITÉRIOS DE MEDIÇÃO E DE PAGAMENTO

7.1. A forma de pagamento adotada será por medição, conforme a execução dos serviços previstos no Termo de Referência. A cada etapa concluída, será realizada a verificação dos serviços executados, considerando o atendimento aos requisitos técnicos, à conformidade com o escopo contratado e aos padrões de qualidade estabelecidos.

7.2. Os serviços serão recebidos provisoriamente, de forma sumária, no ato da entrega, juntamente com a nota fiscal ou instrumento de cobrança equivalente, pelo(a) responsável pelo acompanhamento e fiscalização do contrato. para efeito de posterior verificação de sua conformidade com as especificações constantes neste Termo de Referência e na proposta.

7.3. Os serviços poderão ser rejeitados, no todo ou em parte, quando em desacordo com as especificações constantes neste Termo de Referência e na proposta, devendo ser substituídos no prazo de 03 (três) dias, a contar da notificação do contratado, às suas custas, sem prejuízo da aplicação das penalidades.

7.4. O recebimento definitivo ocorrerá no prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da nota fiscal ou instrumento de cobrança equivalente pela administração, após a verificação da qualidade e quantidade do material e consequente aceitação mediante termo detalhado.

7.5. O prazo para recebimento definitivo poderá ser excepcionalmente prorrogado, de forma justificada, por igual período, quando houver necessidade de diligências para a aferição do atendimento das exigências contratuais.

7.6. No caso de controvérsia sobre a execução do objeto, quanto à dimensão, qualidade e quantidade, deverá ser observado o teor do art. 143 da Lei nº 14.133, de 2021, comunicando-se à empresa para emissão de Nota Fiscal no que pertine à parcela incontroversa da execução do objeto, para efeito de liquidação e pagamento.

7.7 O prazo para a solução, pelo contratado, de inconsistências na execução do objeto ou de saneamento da nota fiscal ou instrumento de cobrança equivalente, verificadas pela Administração durante a análise prévia à liquidação de despesa, não será computado para os fins do recebimento definitivo.

7.8. O recebimento provisório ou definitivo não excluirá a responsabilidade civil pela solidez e pela segurança do serviço nem a responsabilidade ético-profissional pela perfeita execução do contrato.

7.9. Recebida a nota fiscal ou instrumento de cobrança equivalente, correrá o prazo de dez dias úteis para fins de liquidação, na forma desta seção, prorrogáveis por igual período.

7.9.1. O prazo de que trata o item anterior será reduzido à metade, mantendo-se a possibilidade de prorrogação, no caso de contratações decorrentes de despesas cujos valores não ultrapassem o limite de que trata o inciso II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

7. 10. Para fins de liquidação, quando cabível, o setor competente deverá verificar se a nota fiscal ou instrumento de cobrança equivalente apresentado expressa os elementos necessários e essenciais do documento, tais como:

- a) o prazo de validade;
- b) a data da emissão;
- c) os dados do contrato e do órgão contratante;
- d) o período respectivo de execução do contrato;

e) o valor a pagar; e

l) eventual destaque do valor de retenções tributárias cabíveis.

(...)

7.17. **Havendo a efetiva execução do objeto, os pagamentos serão realizados normalmente**, até que se decida pela rescisão do contrato, caso o contratado não regularize sua situação junto ao o cadastro de fornecedores ou no registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). (...)

Cabe destacar que a contratação se refere a apenas um item de serviço, conforme apresentado no item 1.4 do Projeto Básico e nos tópicos 6 e 7 do Estudo Técnico Preliminar, que tratam das quantidades e estimativa do valor da contratação, assim dispondo: **item 1** – Contrato de Serviços de desenvolvimento institucional, incluindo ensino e treinamento do corpo técnico de profissionais da administração, análise de contingências passíveis de redução e diagnóstico de contribuições relacionadas as despesas com pessoal, encargos da administração municipal e repasses constitucionais.

Já o Projeto Básico, quando detalha o cronograma, secciona os serviços em diversos itens relacionados com a entrega de relatórios com a análise das contingências passíveis de redução. **Entretanto, não há uma descrição detalhada da forma de pagamento do item contratado, correlacionando com os itens detalhados no Projeto Básico.**

Considerando que vários fatores influenciam nas despesas de pessoal e encargos, na tributação previdenciária e no endividamento total da administração, como será estabelecida a correlação entre eventual redução dessas despesas e a atuação da empresa a ser contratada? Que ações serão realizadas pela empresa contratada para comprovar que os dados apresentados nos relatórios serão efetivos contingenciamentos? O que empresa contratada entregará, além de relatórios, que efetivamente demonstre uma possível redução de gastos para o município?

Da mesma forma, em caso de redução nas despesas tributárias, previdenciárias e repasses constitucionais do Município que serão objeto de auditoria, como saber se a redução decorreu de uma economia proporcionada pelo resultado das atividades desenvolvidas pela empresa contratada? **Sem a descrição dos critérios de medição e pagamento, é impossível responder a essas questões!**

Importante destacar que o Estudo Técnico Preliminar e o Projeto Básico não trazem nenhum elemento que demonstre que o Município possui despesas excessivas que possam vir a ser contingenciadas ou que tenha realizado pagamentos de tributos em valores acima do devido, além de não demonstrar a possível existência de ocorrências de acidente de trabalho ou risco ambiental no trabalho.

Ressalte-se que o Plenário desta Corte de Contas, por meio da Resolução nº 5356/2020 (Processo nº 27130/2019-8) determinou, por unanimidade, a suspensão de contratações em decorrência da incerteza sobre a existência de créditos a serem recuperados pelos municípios contratantes. Por oportuno, transcrevem-se trechos da decisão:

... após a análise de mérito, remanesceram graves irregularidades que, por si só, justificam a necessidade de anulação dos atos praticados. São elas a ausência no edital de dispositivos claros sobre o montante que se estimou recuperar e que serviu

de esteio a definição do valor da prestação dos serviços, ocasionando exorbitância do valor previsto para remuneração do serviço contratado; e, ainda, previsão de realização do pagamento antes de confirmada existência de crédito a recuperar, conforme será visto a seguir.

(...)

“Considerando que os valores a serem pagos a contratada foram vinculados aos créditos recuperados, fazia-se imprescindível a demonstração dos parâmetros utilizados para alcançar a mencionada estimativa de valores, o que não ocorreu, restando desrespeitados o art. 6, IX, e alíneas “a” a “f”, bem como art. 40, §2o, II da Lei de Licitações.

Assim, em harmonia com o Órgão Técnico e com o *Parquet* de Contas, entendo que restou ratificada grave irregularidade consistente na ausência de demonstração do referencial adotado pela Prefeitura para justificar a estimativa de recuperação em R\$ 2.500.00,00 e, por conseguinte, que demonstre a vantajosidade do modelo de contratação, que estimou o pagamento no valor de 21,66% do valor total que se estimou compensar, resultando, ao final, numa injustificada contratação na ordem R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).”.

Destaque-se, ainda, como resultado de atuação desta Corte de Contas (processo nº 09136/2025-9), em fiscalização de processo de licitação em que foram identificadas irregularidades similares a estas apresentadas, o Município procedeu à anulação do certame², tendo fundamentado sua decisão na inexistência de demonstração da necessidade de contratação e na ausência de descrição dos critérios de medição e pagamento, in verbis:

TERMO DE ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO

(...)

Não obstante a conclusão do referido processo, não se pode, na oportunidade, prosseguir com o dito procedimento. Após uma análise criteriosa dos elementos presentes no edital do processo licitatório, consideramos que **não há comprovação da necessidade de contratação pela não demonstração de existência de créditos a serem recuperados**, em desacordo com os artigos 150 e 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, além da **ausência de descrição dos critérios de medição e pagamentos**, em desacordo com o artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nesse mesmo sentido, esta Corte de Contas concedeu medida cautelar e determinou a suspensão dos pagamentos de contrato celebrado decorrente de licitação realizada para contratação do mesmo objeto questionado nesta Representação, nos termos do Despacho Singular nº 3868/2025, *in verbis*:

DESPACHO SINGULAR

Ante o exposto, decido por:

- a. ADMITIR a presente REPRESENTAÇÃO, porque preenchidos os requisitos de admissibilidade;
- b. CONCEDER a medida cautelar requerida, tendo em vista o preenchimento dos requisitos para tanto, a saber, a fumaça do bom direito e o perigo da demora, para DETERMINAR à Prefeitura Municipal de LIMOEIRO DO NORTE, que SUSPENDA os pagamentos correspondentes ao Contrato nº 20250271, decorrente da Concorrência nº 005/2025-SEPLAG, até ulterior decisão deste Tribunal de Contas, o que faço com fundamento no art. 21-A da LOTCE e art. 41, III e 42 do

² Termo de Anulação disponível em: <https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/246275/licit/176008>

RITCE;

c. DETERMINAR a notificação da Sra. Pâmela Paula Cruz Bezerra Torquato, Secretária de Planejamento, Gestão e Inovação de Limoeiro do Norte, para que adote as medidas necessárias ao imediato cumprimento da suspensão cautelar determinada nesta decisão, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, encaminhando, em seguida, para este TCE/CE, cópia do ato administrativo em que promovida a referida suspensão;

d. ADVERTIR à referida agente pública que eventual ausência de manifestação quanto ao que se reclama nestes autos não impedirá a continuidade da instrução deste Processo, e, em caso de não atendimento sem causa justificada, poderá ensejar aplicação de multa prevista no art. 62, V, da Lei Orgânica deste Tribunal;

e. ENCAMINHAR os autos à Gerência de Comunicações Oficiais para NOTIFICAR todos os interessados desta decisão, inclusive os advogados outorgados pelas representadas; e

f. RETORNAR, empós, os autos à Unidade Técnica para que seja dada continuidade a instrução processual.

Considera-se também grave a previsão de prorrogação da vigência contratual, conforme estabelecido na Cláusula Segunda da minuta de contrato e subitem 1.3 do Projeto Básico, que dispõem o seguinte:

MINUTA DE CONTRATO

2. CLÁUSULA SEGUNDA – VIGÊNCIA

2.1. O prazo de vigência deste Termo de Contrato é aquele fixado no Termo de Referência, com início na data de ___/___/___ e encerramento em ___/___/___, prorrogável na forma do art. 107 da Lei nº 14.133/2021.

PROJETO BÁSICO

1.3. O prazo de vigência do contrato é de 12 (doze) meses, com início na data de ___/___/___ e encerramento em ___/___/___, prorrogável na forma do art. 107 da Lei nº 14.133/2021.

1.4. O contrato oferece maior detalhamento das regras que serão aplicadas em relação à vigência da contratação.

Registre-se que o serviço que se pretende contratar não se enquadra como serviço de natureza contínua, que permitiria a prorrogação contratual nos termos previstos na referida minuta.

Com efeito, por meio do Despacho Singular nº 51945/2022, datado de 20/06/2022, foi deferida medida cautelar para suspender certame com objeto similar da Prefeitura Municipal de Trairi, nos autos do processo nº 11693/2022-8, destacando que “a contratação de consultoria tributária especializada, não se coaduna com a hipótese prevista no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, ou seja, não se enquadra como de natureza continuada”.

Assim, pelos motivos expostos, o Órgão Ministerial entende que a contratação em questão é desprovida de amparo legal, razão pela qual se revela necessária a anulação do certame em tela.

3. Da necessidade de concessão de medida cautelar

Em face de tudo o que foi explanado, no caso em epígrafe, resta demonstrada a presença dos requisitos autorizativos da concessão de medida cautelar, quais sejam o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

Observa-se a presença da fumaça do bom direito diante das cláusulas que infringem a Lei nº 14.133/2021, dispostas nos itens 2.1 e 2.2 desta representação.

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado diante da iminente ocorrência do certame, **previsto para se realizar no dia 14/08/2025**.

Neste cenário, tendo em vista a necessidade de bom emprego das verbas municipais e as competências fiscalizatórias desta Corte de Contas, o Ministério Público de Contas requer que seja **determinado à Prefeitura Municipal de Crateús que suspenda**, na fase em que se encontra, a **Concorrência Eletrônica nº CE006/2025-SGA**, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, devendo ainda ser determinado que, se a licitação já houver sido ultimada, não seja celebrado o respectivo contrato e, caso já tenha sido assinado o correspondente contrato, seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal.

4. Conclusão

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades na Concorrência Eletrônica nº 2025.05.15.001, e tendo em vista as circunstâncias evidenciadas na presente Representação, o Ministério Público de Contas requer que:

- a) seja a presente Representação recebida, pois ajuizada por legítimo interessado;
- b) seja afastada a aplicação, no caso concreto, do art. 21-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;
- c) tendo em vista a urgência na apuração dos fatos, **seja deferida medida cautelar inaudita altera pars**, sendo **determinado** à Sra. Thais Ximenes Rodrigues Ferreira (Secretária Municipal de Planejamento Gestão Administrativa e Inovação e Ordenadora de Despesas) e ao Sr. José Edvaldir Lopes Marques (Presidente da Comissão de Licitação e Pregoeiro) que **suspendam**, na fase em que se encontra, a **Concorrência Eletrônica nº CE006/2025-SGA**, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, devendo ainda ser determinado que, se a licitação já houver sido ultimada, não seja celebrado o respectivo contrato e, caso já tenha sido assinado o correspondente contrato, seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal;
- d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta as ocorrências descritas nesta peça, seja concedido prazo à Sra. Thais Ximenes Rodrigues Ferreira (Secretária Municipal de Planejamento Gestão Administrativa e Inovação e Ordenadora de Despesas) e ao Sr. José Edvaldir Lopes Marques (Presidente da Comissão de Licitação e Pregoeiro) para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente representação e apresentem cópia integral do processo administrativo da Concorrência Eletrônica nº CE006/2025-SGA; e

e) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas, seja determinado aos gestores do Município de Crateús que promovam a **anulação** da Concorrência Eletrônica nº CE006/2025-SGA.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

José Aécio Vasconcelos Filho
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas