

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**REPRESENTAÇÃO – ART. 87-B, VII, DA LOTCE**

OBJETO: indícios de inexecução dos serviços previstos no Contrato n.º 20249001, celebrado entre a empresa Confiança Serviços Ltda. e a Câmara Municipal de Ocara, decorrentes da Tomada de Preços n.º 2811.01.2023, que teve por objeto a contratação dos serviços de consultoria e assessoria técnica destinados a apoiar as Organizações da Sociedade Civil do Município de Ocara em relação à constituição legal, qualificação dos profissionais e captação de recursos visando fomentar a sustentabilidade das mesmas e a oferta de projetos, programas e serviços à população, em especial a mais vulnerável, junto ao Poder Legislativo Municipal.

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

I – DOS FATOS

01. A presente Representação origina-se da análise da Notícia de Fato n.º 03924/2025-4, distribuída à 6ª Procuradoria de Contas, recepcionada, por sua vez, nos termos do art. 12 da Resolução n.º 01/2024 do Colégio de Procuradores de Contas.

No caso sob análise, a Notícia de Fato foi encaminhada para o e-mail institucional do MPC, relatando possíveis irregularidades na contratação e na execução dos serviços prestados pela empresa Confiança Serviços Ltda. (CNPJ: 23.585.365/0001-20) junto a diversos municípios do Estado do Ceará.

Por tratar de diversos municípios, o Serviço de Protocolo, Distribuição e Comunicação, para fins de garantir uma instrução adequada e uma análise individualizada, autuou e distribuiu procedimentos distintos para cada um dos municípios mencionados.

Assim, a presente Representação cuida das despesas relacionadas ao município de Ocara.

Nos autos da Notícia de Fato, o noticiante sustenta que a empresa Confiança Serviços Ltda. **tem contratos com diversos órgãos da Administração Pública do Estado do Ceará, com sérios indícios de venda de nota fiscal e ausência de prestação de serviços.**

Ressaltou ainda que os objetos contratados são incompatíveis com a função institucional dos poderes, em especial o Legislativo, destacando a assessoria técnica objetivando o desenvolvimento, orientação, fomento e acompanhamento dos microempreendedores individuais do referido Poder; assessoria técnica junto às organizações do terceiro setor de interesse do Legislativo; atividades não autorizadas como atividade do CNAE da empresa, como a prestação de serviços jurídicos; além de serviços de consultoria e assessoria técnica e jurídica destinados a apoiar as organizações da sociedade civil.

02. Esta Procuradoria, com o fito de apurar as irregularidades denunciadas ainda no processamento da Notícia de Fato n.º 03924/2025-4, em uma pesquisa ao Portal da Transparência desta Corte de Contas¹ evidenciou que, no exercício financeiro de 2024, a empresa **Confiança Serviços Ltda. (CNPJ: 23.585.365/0001-20)**, por meio da Tomada de Preços n.º 2811.01.2023, celebrou contrato com a Câmara Municipal de Ocara, cujo objeto consistia em contratação dos serviços de consultoria e assessoria técnica destinados a apoiar as Organizações da Sociedade Civil do Município de Ocara em relação à constituição legal, qualificação dos profissionais e captação de recursos visando fomentar a sustentabilidade das mesmas e a oferta de projetos, programas e serviços à população, em especial a

¹ Disponível em: <https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/225108/licit/164589>. Acesso em: 27/02/2025.

mais vulnerável, junto ao Poder Legislativo Municipal, com valor estimado em R\$ 102.000,00 (cento e dois mil reais).

Com o objetivo de esclarecer o objeto da demanda, notadamente quanto ao **processo de escolha do fornecedor, à natureza dos serviços contratados e, sobretudo, à comprovação da efetiva execução dos serviços pactuados**, solicitou-se ao ente municipal a remessa dos seguintes documentos e justificativas pertinentes à matéria em debate:

a) processo administrativo completo da contratação:

a.1) Tomada de Preços n.º 2811.01.2023

b) cópias do contrato e eventual aditivo firmado entre a Câmara Municipal de Ocara e a empresa Confiança Serviços Ltda (CNPJ: 23.585.365/0001-20);

c) cópias dos processos de pagamentos (contemplando empenhos, liquidações e pagamentos, com as respectivas notas fiscais) emitidos em favor da citada pessoa jurídica; e

d) documentos que comprovassem a prestação dos serviços contratados.

Requeru-se, ademais, informações acerca da existência de outros contratos celebrados entre a Câmara Municipal e a referida pessoa jurídica no presente exercício financeiro (**2025**), com a indicação de eventuais pagamentos efetuados e a especificação das atividades em execução.

A Câmara Municipal de Ocara, por meio do processo n.º 11107/2025-1, apresentou esclarecimentos e remeteu documentação que, após análise por este MP de Contas, não foi suficiente para comprovar a efetiva e integral prestação dos serviços pactuados no contrato mencionado.

03. Pelo exposto, este Órgão Ministerial, exercendo sua função fiscalizatória em defesa da regular aplicação dos recursos municipais, vem requerer a este Tribunal de Contas a adoção imediata das medidas pertinentes à apuração dos indícios de irregularidades que passa a expor.

É o relato que interessa ao posicionamento desta Procuradora.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

De início, cumpre observar que a atuação deste Ministério Público de Contas encontra respaldo constitucional e legal, na medida em que lhe compete zelar pela correta aplicação dos recursos públicos e pela efetividade do controle externo.

Assim, ainda que a Notícia de Fato n.º 03924/2025-4 tenha tido como ponto de partida a contratação firmada pela Câmara Municipal de Ocara e a presente representação cuide especificamente da referida contratação, o aprofundamento da investigação revelou a existência de diversos contratos celebrados por entes

municipais distintos com a mesma empresa (Confiança Serviços Ltda.), os quais, em conjunto, suscitam sérias dúvidas quanto à sua capacidade operacional para atender, de forma simultânea e adequada, à multiplicidade e complexidade dos objetos contratados.

Tal constatação reforça a necessidade de atuação ministerial, **não apenas para avaliar a regularidade formal dos processos licitatórios e contratuais, mas também para apurar a efetiva execução dos serviços supostamente prestados.**

A pertinência da análise não decorre apenas das alegações apresentadas pelo denunciante, mas se robustece diante da constatação de que a mencionada pessoa jurídica firmou, somente no exercício de 2024, um total de 22 contratos distintos com diversos municípios, conforme informações abaixo descritas retiradas do Portal da Transparência desta Corte.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Início | TCE | Fornecedores | Localizar | Ouvidoria

Você está em: portal » p.a.p teixeira-me » municípios

P.A.P TEIXEIRA-ME 2024
Nome Completo: P.A.P TEIXEIRA-ME
CPF/CNPJ: 23.585.365/0001-20 Escolher outro ano »

Municípios
Foram encontrados 22 municípios - Total: R\$5.347.445,00

Município	Valor Recebido(R\$)
1 JUAZEIRO DO NORTE	718.200,00
2 SANTANA DO ACARAU	569.115,48
3 EUSEBIO	558.000,00
4 ALCANTARAS	516.000,00
5 NOVA RUSSAS	495.200,00
6 ITAPAJE	384.000,00
7 SAO GONCALO DO AMARANTE	325.000,00
8 TEJUCUOCA	229.724,88
9 REDENCAO	217.100,00
10 ALTO SANTO	190.140,00
11 AQUIRAZ	186.000,00
12 ITAREMA	132.000,00
13 CROATA	111.564,64
14 RERIUTABA	110.000,00
15 OCARA	102.000,00
16 SANTA QUITERIA	102.000,00
17 CAMPOS SALES	96.000,00
18 GUARACIABA DO NORTE	96.000,00
19 BANABUIU	60.000,00
20 MONSENHOR TABOSA	60.000,00
21 BATURITE	47.400,00
22 ITAITINGA	42.000,00

Fonte: Dados enviados pelo Município através do SIM.

[Voltar](#)

Ressalte-se, ademais, que a conduta adotada por este *Parquet* está amparada em indícios concretos extraídos de documentos oficiais e em denúncias recebidas, configurando exercício regular e legítimo das atribuições institucionais de defesa da legalidade, da economicidade e da boa gestão do erário.

II.1 – DA ANÁLISE DA CAPACIDADE OPERACIONAL DA EMPRESA

a) Da multiplicidade de contratos e da diversidade de objetos contratados

Levantamento realizado pelo MPC junto ao Portal da Transparência dos Municípios constatou que, apenas no exercício de 2024, a empresa Confiança Serviços Ltda. recebeu o montante de R\$ 5.347.445,00 (cinco milhões, trezentos e quarenta e sete mil e quatrocentos e quarenta e cinco reais) em decorrência de contratos firmados com 22 (vinte e dois) municípios cearenses².

Conforme já relatado alhures, a citada empresa celebrou contrato com a Câmara Municipal de Ocara, cujo objeto consistiu na contratação dos serviços de consultoria e assessoria técnica destinada a apoiar as Organizações da Sociedade Civil do Município de Ocara.

Todavia, os serviços prestados pela referida empresa não dizem respeito unicamente à assessoria e consultoria em procedimentos inerentes às organizações da sociedade civil, compreendem, na verdade, serviços de natureza heterogênea, tais como: contabilidade pública, recursos humanos, controles internos, fomento de microempreendedores individuais (MEIs), apoio a organizações da sociedade civil (OSCs), acompanhamento de procedimentos perante o TCE/CE, gestão governamental, serviços especializados de ouvidoria e capacitação de servidores.

Não se ignora que empresas privadas possam ofertar um conjunto diversificado de serviços, com diferentes áreas de atuação. Tal circunstância, por si só, não constitui irregularidade. Ressalte-se, contudo, que a admissibilidade de tal multiplicidade de atribuições encontra limite na demonstração objetiva de que a contratada dispõe de porte operacional adequado, corpo técnico multidisciplinar e capacidade organizacional suficiente para a execução simultânea das atividades contratadas, o que, para este MP de Contas não restou evidenciado.

b) Da desconexão entre a especialização formal da empresa e a complexidade dos serviços.

Consultas cadastrais indicam que a contratada é enquadrada, em sua essência, como escritório contábil, embora possua CNAEs secundários em áreas correlatas. Todavia, há incompatibilidade entre sua especialização predominante e a complexidade dos serviços contratados, que envolvem assessoria a OSCs, apoio ao empreendedorismo, racionalização de processos administrativos, controle interno e gestão de políticas públicas locais, veja-se:

² Disponível em: <https://municipios-transparencia.tce.ce.gov.br/index.php/negociante/showMunicipios/idn/23585365000120/versao/2024/nome/P.A.P+TEIXEIRA-ME>. Acesso em 09/09/2025

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL		
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA		
NÚMERO DE INSCRIÇÃO 23.585.366/0001-20 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 29/10/2015
NOME EMPRESARIAL CONFIANCA SERVICOS LTDA		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) *****	PORTE ME	
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 69.20-6-01 - Atividades de contabilidade		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS 62.01-5-02 - Web design 62.02-3-00 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador customizáveis 62.03-1-00 - Desenvolvimento e licenciamento de programas de computador não-customizáveis 62.04-0-00 - Consultoria em tecnologia da informação 62.09-1-00 - Suporte técnico, manutenção e outros serviços em tecnologia da informação 69.20-6-02 - Atividades de consultoria e auditoria contábil e tributária 77.33-1-00 - Aluguel de máquinas e equipamentos para escritórios 82.11-3-00 - Serviços combinados de escritório e apoio administrativo 82.19-9-01 - Fotocópias 85.99-6-04 - Treinamento em desenvolvimento profissional e gerencial 95.11-8-00 - Reparação e manutenção de computadores e de equipamentos periféricos		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 206-2 - Sociedade Empresária Limitada		
LOGRADOURO R DONA MARIA JOSE	NÚMERO 129 A	COMPLEMENTO *****
CEP 62.270-000	BARRO/DISTRITO CENTRO	MUNICÍPIO HIDROLANDIA
ENDEREÇO ELETRÔNICO CONFIANCACONTABILIDADECC@HOTMAIL.COM		TELEFONE (88) 9906-7222
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****		
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA	DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 29/10/2015	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL		
SITUAÇÃO ESPECIAL *****	DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

Aprovado pela Instrução Normativa RFB nº 2.119, de 06 de dezembro de 2022.

Emitido no dia 09/09/2025 às 11:24:29 (data e hora de Brasília).

Página: 1/1

Embora algumas CNAEs secundários da empresa possam, em uma análise formal e isolada, servir de fundamento para ações acessórias como atividades de treinamento (CNAE 85.99-6-04) ou de apoio administrativo (CNAE 82.11-3-00), para este MPC há uma **aparente desconexão entre a especialização predominante da empresa, voltada à área contábil, e a complexidade técnica de todos os serviços contratados.**

Tais serviços, por sua natureza, exigem competências interdisciplinares, conhecimentos em políticas públicas, desenvolvimento institucional, legislação aplicável às OSCs, fomento e capacitação empreendedora, entre outras especializações, que extrapolam o escopo tradicional de um escritório de contabilidade.

Urge destacar, mais uma vez, que, no que se refere aos serviços jurídicos alegadamente prestados em diversos municípios, verifica-se que referida atividade

6/18

sequer está devidamente registrada na CNAE da empresa contratada. Essa irregularidade configura afronta às normas legais vigentes, notadamente o disposto na Instrução Normativa RFB n.º 2119/2022³, bem como no Código Civil Brasileiro⁴, que impõe às pessoas jurídicas o dever de declarar, de forma precisa e completa, seu objeto social, incluindo todas as atividades efetivamente exercidas, além de proceder à imediata atualização cadastral perante os órgãos competentes sempre que houver qualquer modificação nesse objeto.

Ademais, a prestação de serviços alheios ao objeto social regularmente inscrito configura violação aos princípios da **legalidade** e da **especialidade objetiva** que regem a atuação empresarial e administrativa, comprometendo, por conseguinte, a legitimidade do vínculo contratual firmado com o Poder Público.

c) Da centralização das atividades no sócio-administrador

As evidências documentais apontam que os relatórios de execução dos serviços são subscritos unicamente pelo Sr. Paulo Augusto Pinto Teixeira, sócio-administrador da empresa, o qual também figura como integrante de múltiplas equipes técnicas em diferentes municípios.

Em consulta ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica é possível verificar que referida empresa consta como sócio apenas o Sr. Paulo Augusto Pinto Teixeira.

Consulta Quadro de Sócios e Administradores - QSA

CNPJ:	23.585.365/0001-20
NOME EMPRESARIAL:	CONFIANCA SERVICOS LTDA
CAPITAL SOCIAL:	R\$150.000,00 (Cento e cinquenta mil reais)

O Quadro de Sócios e Administradores(QSA) constante da base de dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é o seguinte:

Nome/Nome Empresarial:	PAULO AUGUSTO PINTO TEIXEIRA
Qualificação:	49-Sócio-Administrador

Para informações relativas à participação no QSA, acessar o e-CAC com certificado digital ou comparecer a uma unidade da RFB.

Emitido no dia 10/09/2025 às 10:16 (data e hora de Brasília).

3 Art. 22. A entidade está obrigada a atualizar, de forma imediata, qualquer alteração referente aos seus dados cadastrais no CNPJ, observadas as disposições previstas em leis e normas correlatas, de acordo com o disposto nos art. 12 a 14. [...]

Art. 29. Verificada divergência entre situação de fato e dado cadastral constante de ato de constituição, de alteração ou de extinção, a entidade deve ser intimada a promover a respectiva atualização ou correção, no órgão de registro competente, no prazo de 30 (trinta) dias, contado da data do recebimento da intimação.

4 Art. 997. A sociedade constitui-se mediante contrato escrito, particular ou público, que, além de cláusulas estipuladas pelas partes, mencionará: [...]

II - denominação, objeto, sede e prazo da sociedade;

Tal fato põe em dúvida a possibilidade de **atuação permanente e concomitante desse profissional** em contratos simultâneos e distintos, de elevada complexidade técnica.

A título ilustrativo, registra-se que, no exercício de 2024, o Sr. Paulo Augusto Pinto Teixeira atuou da seguinte forma nas municipalidades abaixo relacionadas:

Eusébio – Figurou como único integrante da equipe técnica do contrato originado da Tomada de Preços n.º 2023.03.21.01-CME, cujo objeto versa sobre serviços de assessoria voltados ao fomento de microempreendedores (seq. 3, fl. 10, Processo n.º 10475/2025-3). Ademais, compôs, em conjunto com um advogado, a equipe técnica do contrato decorrente da Tomada de Preços n.º 2023.02.03.01-CME, voltado a serviços de apoio às Organizações da Sociedade Civil (seq. 20, fl. 27, Processo n.º 10475/2025-3);

Banabuiú – Atuou como único membro da equipe técnica (seq. 2, fls. 184-185, Processo n.º 07994/2025-1) do contrato resultante da Tomada de Preços n.º 002/2023, destinado à contratação de serviços especializados de consultoria e assessoria em recursos humanos;

Reriutaba – Participou, ao lado de um administrador, como membro da equipe técnica do contrato derivado da Tomada de Preços n.º TP/01/041223/SEA, cujo objeto contempla assessoria administrativa e financeira, com foco na racionalização do fluxo processual (seq. 5, fl. 85, Processo n.º 10217/2025-3);

Redenção – Participou como único membro da equipe técnica (seq. 7, fls. 62-63, Processo n.º 12101/2025-5 que corresponde aos esclarecimentos prestados no âmbito da NF n.º 03917/2025-7) do contrato resultante da Tomada de Preços n.º 2023.1220.01, destinado à contratação de serviço técnico de consultoria ao controle interno, externo e o auxílio no acompanhamento de procedimentos administrativos junto ao Tribunal de Contas.

A simultaneidade de compromissos em, ao menos, 22 municípios distintos, **sem demonstração de capacidade técnica e operacional compatível**, compromete não apenas a efetividade dos serviços, mas também a **legalidade, a economicidade e a própria finalidade pública** que deve nortear as contratações administrativas.

Para ilustrar o vulto e a diversidade das contratações, reproduz-se abaixo o levantamento dos pagamentos efetuados à empresa em 2024, conforme o Portal da Transparência dos Municípios:

Município	Licitações	Objetos	Valor Recebido em 2024 (R\$)
Juazeiro do Norte	001-2023-CMJN	Assessorias e Consultoria em: Contabilidade Pública; Controles Internos; Recursos Humanos; Controle Externo do Poder	718.200,00

		Legislativo; Estabelecimento de rotinas financeiras	
Santana do Acaraú	0401.01/2021	Assessoria e Consultoria em Contabilidade Pública;	569.115,48
Eusébio	1)TP 2023.03.21.01CME; 2)TP 2023.02.09.01CME; 3)TP 2023.02.03.01CME	Assessorias e Consultorias em: 1) Desenvolvimento, orientação e fomento dos microempreendedores; 2) Serviços especializados à ouvidoria da Câmara; 3) Organizações do terceiro setor	558.000,00
Alcântaras	2606.01/2023	Assessoria e Consultoria em Contabilidade Pública	516.000,00
Novas Russas	1) 01/2021; 2) TP004/2022; 3) SAAE-TP01/21;	Assessorias e Consultoria em: 1) Contabilidade Pública e Controles Internos (Câmara) 2) Gestão Governamental; 3) Assessoria Contábil (SAAE);	495.200,00
Itapaje	1) TP01- 09.03.2023; 2) TP01-08.02.2023	Assessorias e Consultoria em: 1) Controle Externo do Poder Legislativo; 2) Recursos Humanos, Controles Internos e Rotinas Financeiras	384.000,00
São Gonçalo do Amarante	2023.12.14.01TP	Assessoria e Consultoria em Contabilidade Pública	325.000,00
Tejuçuoca	TP 22.01.01/2021	Assessorias e Consultoria em Contabilidade Pública; Processamento de dados e consultoria em Recursos Humanos; Controles Internos	229.724,88
Redenção	1) 2023.1220.01; 2) 24.0215.01	1) Assessoria e Consultoria em Controle Externo do Poder Legislativo; Acompanhamento de Procedimentos perante o TCE; Controle Interno 2) Realização de treinamento e capacitação para membros do legislativo	217.100,00
Alto Santo	1) CE001-2024- CMAS; 2) 2024.03.14- Dispensa	1) Assessoria e Consultoria em Contabilidade Pública; 2) Assessoria e Consultoria em Recursos Humanos;	190.140,00
Aquiraz	2023.03.10.001	1) Assessoria e Consultoria Jurídica para constituição legal de organizações da sociedade civil;	186.000,00
Itarema	1) 2023.12.13.01; 2) 2023.12.15.01	1) Assessoria Técnica para fomento dos microempreendedores individuais; 2) Assessoria Técnica para constituição legal de organizações da sociedade civil;	132.000,00
Croatá	TP 2021.02.08.02/TP/ MC	Processamento de dados e Consultoria em Recursos Humanos, com a realização de padronização de atos administrativos	111.564,64
Reriutaba	TP01/041223/SEA	Assessoria administrativa e financeira, compreendendo o controle financeiro e desenvolvimento de técnicas e métodos de racionalização de fluxo de processos	110.000,00

		administrativos e nas rotinas	
Ocara	2811.01.2023-TP	Consultoria e Assessoria Técnica para apoiar organizações da sociedade civil	102.000,00
Santa Quitéria	1) 0307.002-2024-Dispensa 2) 0307.001-2024-Dispensa	1) Assessoria Técnica para fomento dos microempreendedores individuais 2) Consultoria e Assessoria Técnica para organizações da sociedade civil	102.000,00
Campos Sales	2023.03.23.03TP	Consultoria em Controle Externo do Poder Legislativo	96.000,00
Guaraciaba do Norte	2007.01-2023	Consultoria junto a Ouvidoria da Câmara	96.000,00
Banabuiú	002/2023-TP	Assessoria na área de Recursos Humanos	60.000,00
Monsenhor Tabosa	003/2022/CC	Assessoria e Consultoria na área de Controle Interno da Câmara	60.000,00
Baturité	020240618000100-Inexigibilidade	Serviços de Contabilidade Pública na Câmara	47.200,00
Itaitinga	02.07.01/2024	Assessoria e Consultoria Técnica com foco no fluxo da despesa, em procedimentos juntos ao TCE e em controle externo	42.000,00
VALOR TOTAL			5.347.445,00

Durante o exercício de 2024, a empresa, **que prestou declaração de enquadramento como Microempresa** (seq. 7, fls. 61 do processo n.º 12101/2025-5 que corresponde aos esclarecimentos ofertados nos autos da NF n.º 03917/2025-7) **recebeu o montante de R\$ 5.347.445,00** em decorrência desses contratos.

Ademais, registrou recebimentos de R\$ 3.834.942,28 em 2023 e R\$ 1.863.713,04 em 2022.

Por definição, estabelece a Lei Complementar n.º 123/2006 que microempresa corresponde à empresa que aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); veja-se:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte, a sociedade empresária, a sociedade simples, a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, conforme o caso, desde que:

I – no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); e

II – no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais).

§ 1º Considera-se receita bruta, para fins do disposto no *caput*, o produto da venda de bens e serviços nas operações de conta própria, o preço dos serviços prestados, o resultado nas operações em conta alheia e as demais

receitas da atividade ou objeto principal das microempresas ou das empresas de pequeno porte, não incluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos.

Diante desse cenário, entende este Órgão Ministerial ser oportuno e necessário proceder a uma análise minuciosa da execução contratual pela empresa Confiança Serviços Ltda., a fim de aferir eventuais indícios de inexecução, ainda que parcial, das obrigações assumidas, reforçando este MPC que essa **quantidade de contratos e a multiplicidade de objetos**, somadas à sua execução simultânea em diferentes localidades, implicariam a necessidade de **estrutura institucional robusta, equipe multidisciplinar qualificada, domínio sobre políticas públicas, legislação aplicável às OSCs, e capacidade de adaptação local**, características que não se comprovam documentalmente.

Ademais, revela-se imprescindível perquirir a pertinência do enquadramento jurídico-tributário da referida empresa como microempreendedora, haja vista a aparente incompatibilidade entre o volume de contratos celebrados e a limitação de receita bruta anual prevista na legislação de regência.

Tal averiguação se justifica em razão do enquadramento nessa categoria proporcionar à empresa benefícios em certames licitatórios, com tratamento diferenciado e favorecido, o que pode ter impactado diretamente na competitividade dos certames.

II.2 – DA AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESTADOS

O Contrato n.º 20249001, firmado entre a Câmara Municipal de Ocara e a empresa Confiança Serviços Ltda. (P.A.P. TEIXEIRA – CNPJ: 23.585.365/0001-20) tem como objeto a contratação dos serviços de consultoria e assessoria técnica destinados a apoiar as Organizações da Sociedade Civil do Município de Ocara em relação à constituição legal, qualificação dos profissionais e captação de recursos visando fomentar a sustentabilidade das mesmas e a oferta de projetos, programas e serviços à população, em especial a mais vulnerável, junto ao Poder Legislativo Municipal, com valor global de R\$ 102.000,00 (R\$ 8.500,00 por mês), tendo sido aditivado pelo ano de 2025.

O mencionado instrumento foi subscrito pelo Sr. Marcondes Barboza Marcos, na qualidade de presidente da Câmara Municipal de Ocara, bem como o termo de homologação da licitação correspondente. O mesmo gestor procedeu à assinatura do primeiro aditivo contratual, que prorrogou o prazo de execução até 31/12/2025. Ressalta-se que o valor ajustado no referido aditivo foi de R\$ 102.000,00 (cento e dois mil reais) pelo ano de 2025.

Destaca-se que o Sr. Francisco Edemir Luciano de Moura passou a atuar como ordenador de despesas a partir de janeiro de 2025, permanecendo o Sr.

Marcondes Barboza Marcos nesta atribuição até então.

A partir da documentação encaminhada pela Câmara Municipal, constata-se que os relatórios de execução contratual apresentados pela empresa contratada limitam-se a reproduzir, de forma padronizada e reiteradas, mês a mês, a listagem genérica dos serviços prestados, sem qualquer correlação com evidências materiais que demonstrem a efetiva execução das atividades. Trata-se, pois, de registros meramente declaratórios, desprovidos de comprovação material. Ademais, os relatórios foram assinados exclusivamente pela contratada, sem qualquer anuência, visto ou aceite da Administração.

O artigo 67 da Lei n.º 8.666/1993, aqui aplicado em razão do certame ter se dado sob a égide do referido diploma, impõe ao gestor público o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos.

No caso concreto, os relatórios padronizados enviados listam, na maioria dos meses, a realização das seguintes atividades:

01. Atendimento ao público da sociedade civil do município de Ocara, nas dependências da Câmara Municipal, nos horários de 08:00 horas até as 13:00 horas, junto a esta Câmara Municipal.
02. Orientações aos representantes das Organizações da Sociedade Civil sobre o processo de legalização e atualização documental das organizações da sociedade civil.
03. Reunião online com servidores do legislativo para estimular a criação de novas organizações sociais, regularização, fortalecimento das associações ativas e elaboração de projetos.
04. Realização de reuniões a distância para orientações e auxílio aos representantes da sociedade civil na elaboração de relatórios financeiros a fim de prestação de contas.
05. Levantamento e acompanhamento técnico de diagnósticos das organizações da sociedade civil de Ocara, para identificação e situação legal de casa uma delas e subsidiar o Plano de Ação a ser desenvolvido junto as mesmas.
06. Reunião presencial a pedido desta empresa, para o mês de março, que foi realizado na data do dia 12/03/2024, para tratar de assuntos, como Capitação de Recursos, para subsidiar ops projetos das sociedades civil do Município de Ocara e demais atividades. [...]
03. Realização de entrevistas e reuniões com representantes das OSCs locais para levantamento de informações sobre os principais desafios enfrentados por essas organizações.
04. Análise da situação jurídica e estrutural de cada OSC, verificando documentos, registros e certificados necessários para a regularização e funcionamento.
04. Foi realizado um planejamento estratégico e gestão de projetos sociais com maneiras de captação de recursos públicos e privados com foco também na prestação de contas e transparência na gestão de cada organização, como também no apoio na elaboração de projetos para submissão em editais de financiamento, parcerias com empresas locais para incentivar ações de responsabilidade social.
04. Orientação sobre o uso de redes sociais e ferramentas digitais para promoção das atividades junto com o desenvolvimento de estratégias de

comunicação para aumentar a visibilidade das OSCs no município e Criação de materiais institucionais, como apresentações, relatórios e portfólios;

Sem embargo da listagem contendo diversos serviços supostamente prestados, consta dos autos, enquanto evidência material de execução de serviços, unicamente, algumas fotografias e uma pequena quantidade de registros de frequência.

No caso sob exame, a referida empresa contratada recebeu dos cofres da municipalidade de Ocara, no período do início da execução contratual (jan/2024) até julho/2025, cerca de R\$ 161.500,00 (cento e sessenta e um mil e quinhentos reais), não sendo possível concluir pelas peças enviadas que o serviço foi integralmente prestado.

Ademais, em relação às fotografias juntadas como suposto suporte probatório, verificou-se que as imagens **foram produzidas no mesmo dia e no mesmo local**, circunstância evidenciada pela identidade de vestimentas, posições e disposição dos participantes no local. Essas imagens **foram utilizadas para subsidiar relatórios de meses distintos**, circunstância que constitui indício sério de tentativa de simulação ou, no mínimo, fragilidade probatória.

No caso concreto, a fragilidade probatória mostra-se ainda mais evidente, pois as fotografias juntadas não trazem qualquer informação mínima quanto à data, horário, objetivo do evento retratado ou identificação dos participantes, o que compromete por completo sua confiabilidade como meio de prova. **Em conformidade com a jurisprudência do TCU, imagens desacompanhadas de documentos comprobatórios robustos são incapazes de demonstrar a execução de serviços ou a correta aplicação de recursos públicos.** Assim, fotografias sem metadados, registro temporal ou vinculação inequívoca ao objeto contratado não se prestam a atestar a efetiva prestação dos serviços, devendo, por conseguinte, ser rejeitadas como meio de prova.

Fotografias desacompanhadas de provas mais robustas são insuficientes para comprovar a regularidade na aplicação dos recursos públicos transferidos por meio de convênio, pois, embora possam, eventualmente, comprovar a realização do objeto, não demonstram a origem dos recursos aplicados. [...]

22. Segundo, pois o relatório fotográfico em si possui eficácia probatória restrita. A jurisprudência desta Corte é clara ao afirmar que fotografias, desacompanhadas de documentos comprobatórios robustos, são insuficientes para demonstrar a aplicação de recursos federais: nesse sentido, destacam-se os Acórdãos 1.624/2008-2ª Câmara e 1.324/2014-1ª Câmara. Também são pertinentes os seguintes enunciados da jurisprudência selecionada: "*Fotografias desacompanhadas de outras provas são insuficientes para comprovar a origem dos recursos aplicados, tampouco a realização do objeto em conformidade com as metas traçadas no plano de trabalho; desse modo, quando desacompanhadas de provas mais robustas, as fotografias não se consubstanciam em base suficiente*

para reformar decisão proferida pelo TCU." (Acórdão 4.780/2011-TCU-2ª Câmara)

"Fotografias e declarações não são suficientes, por si sós, para comprovar a aplicação de recursos federais transferidos via convênio ou instrumento congênere." (Acórdão 317/2010-TCU-Plenário)

23. Assim, rejeito o valor probatório do relatório fotográfico, por falta de suporte documental. Acórdão 3501/2025 – TCU – Primeira Câmara.

Dessarte, cumpre salientar que, além de se tratar de meio probatório por natureza frágil, haja vista a ausência de informações, as fotografias apresentadas não podem sequer ser admitidas como elementos idôneos de comprovação, porquanto se constatou a sua reprodução em diferentes relatórios mensais, embora tenham sido produzidas em um mesmo dia, circunstância que compromete sua autenticidade e evidencia a inaptidão para demonstrar a efetiva execução dos serviços contratados.

Quanto às listas de frequência, sua simples apresentação não constitui, por si só, prova suficiente da efetiva prestação dos serviços contratados. Não há registros fotográficos idôneos ou vídeos das atividades realizadas; materiais didáticos distribuídos aos participantes; avaliações de aprendizagem aplicadas aos representantes das OSCs; relatórios detalhados de execução contendo a descrição das atividades realizadas e a carga horária cumprida; ou quaisquer documentos que evidenciem a participação efetiva e o aproveitamento dos cidadãos beneficiários. A inexistência de tais elementos compromete a verificação da execução completa do objeto contratado.

Observa-se ainda que os documentos acostados aos autos não permitem concluir que tenham sido elaborados pela contratada, tampouco que tenham decorrido de sua atuação ou intervenção, a exemplo das fotos e listas de frequência, que apenas foram coladas aos relatórios, carecendo de assinatura ou qualquer visto da empresa, bem como de detalhamento quanto a local, horário e finalidade das atividades que embasaram as listas de frequência. **Em suma, ainda que a documentação financeira evidencie o pagamento à contratada, não há comprovação concreta da efetiva prestação dos serviços.**

Não há evidencia nos autos, a título ilustrativo – e considerando as atividades descritas nos relatórios de serviços prestados – relatórios técnicos, pareceres, planilhas de metas, agendas, atas de reuniões técnicas com assinatura dos presentes, cópias das comunicações de convocações das reuniões, e-mails com agendamento de reuniões, registro de reuniões/atendimentos remotos (convites, listas de presença, gravações, logs de plataforma), listas de presença e/ou fichas de ponto em visitas presenciais, e-mails oficiais, protocolos e ofícios trocados entre a empresa e a municipalidade, comprovantes dos achados das entrevistas realizadas com representantes das OSCs, relatório técnico munido de achados e conclusões relativo ao planejamento estratégico, cópias dos materiais institucionais elaborados (relatórios, apresentações e portfólios), bem como das redes sociais aprimoradas,

14/18

entre outros documentos que comprovem minimamente os diversos serviços listados.

Na espécie, o fato de o gestor se restringir a encaminhar relatórios meramente declaratórios com documentação inidônea e genérica, demonstra grave deficiência de fiscalização e ausência de comprovação mínima exigível.

Portanto, à míngua de comprovação material da execução contratual, não é possível reconhecer a regularidade das despesas realizadas. **A documentação enviada revela indícios graves de ausência de contraprestação dos serviços, situação que demanda apuração mais aprofundada por esta Corte de Contas.**

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União entende no sentido de que os relatórios de execução genéricos, sem contrapartida probatória objetiva e documental, são insuficientes para comprovar a regular aplicação de recursos e a efetiva execução física do objeto contratado, compulsando como inadequada a prova documental quando ausentes elementos que permitam verificar a materialidade, temporalidade e intensidade dos serviços alegados. Logo, a mera reprodução mensal de descrições praticamente idênticas por 15 meses (até março/2025), sem documentação auxiliar e com alguns documentos inidôneos, configura forte indício de ausência de execução efetiva ou, no mínimo, de falha grave na fiscalização.

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS, DIANTE DA AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS RELATIVOS À EXECUÇÃO FÍSICA. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. DÉBITO. CONHECIMENTO DO RECURSO. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA A REFORMA DO ACÓRDÃO. NÃO PROVIMENTO. [...]

6.4 A questão radica na impossibilidade de os recorrentes conseguirem atestar o cumprimento das metas pactuadas no convênio. Carrear aos autos apenas a conciliação da movimentação bancária com a emissão de notas fiscais claramente não é suficiente para demonstrar quando, onde e como os recursos colocados à disposição dos recorrentes foram utilizados. [...]

6.8 Da leitura do relatório de auditoria (peça 10, p. 58-61) se extrai que foi indicado aos recorrentes que apresentassem fotografias e ou vídeos do evento. Faltaram também informações tais como quantitativo de público, medidas de acessibilidade física implantada, repercussão social e desdobramentos, informações que seriam necessárias à verificação do cumprimento do objeto do convênio. Esse tipo de constatação, embora por si só insuficiente para demonstrar de forma total a correta aplicação dos recursos de um convênio, serve para a comprovação da execução física das metas pactuadas, assim como, demonstração de atendimento do público-alvo.

6.9 Além disso, também não estavam presentes nem na prestação de contas do evento nem agora, na fase recursal, a relação de participantes, lista de presença com número de RG e informações de contato, material de divulgação, como *clipping* de imprensa. Os recorrentes, ainda de acordo com o relatório de auditoria, não apresentaram os materiais gráficos solicitados nas diligências efetuadas pelo concedente.

6.10 Finalmente, deve-se mencionar que os recorrentes sempre se recusaram a acostar à sua prestação de contas fotos e vídeos do evento, alegando que essas provas de execução não teriam o condão de comprovar o nexo causal da execução, logo a ausência desse tipo de constatação não justificaria a reprovação da prestação final. Ocorre que, em última análise, esse é exatamente o problema dos cheques e das notas fiscais trazidos aos autos pelos recorrentes: por si só, tais elementos são evidentemente insuficientes para demonstrar a boa e regular dos recursos públicos.

6.11 Dessa maneira, a documentação de natureza financeira não é suficiente para a prestação de contas do convênio, pois o dever de quem presta contas é fazer a prestação de contas total dos recursos despendidos e não parcial, como pretendem os recorrentes. Em conclusão, não merecem prosperar seus, pois a eles incumbiria demonstrar a correção de suas atuações, não sendo cabível, pois, a pretensão deles de, ao menos, ter a aprovação parcial de suas contas.

CONCLUSÃO

7. Das análises anteriores, conclui-se que:

a) não ocorreu a prescrição das pretensões ressarcitória, à luz da Resolução-TCU 344/2022, que seguiu as balizas delineadas pela Lei 9.873/1999. Também não ocorreu a prescrição intercorrente como suscitaram os recorrentes;

b) ao contrário do que sustentaram os recorrentes, apenas a apresentação da movimentação financeira na conta do convênio, casada com as notas fiscais emitidas, é insuficiente para comprovar a boa e regular aplicação dos recursos, pois a prestação de contas falhou em demonstrar os produtos criados, por meio de fotos e vídeos dos eventos, material gráfico a ele alusivo e comprovação de que o público presente de fato era próximo ao público-alvo esperado no projeto.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

8. Diante do exposto, com fundamento nos artigos 32, inciso I; e 33, da Lei 8.443/1992, submetem-se os autos à consideração superior, com posterior encaminhamento ao Ministério Público junto ao TCU e ao Gabinete do Relator, propondo:

a) conhecer do recurso interposto e, no mérito, negar-lhe provimento; (ACÓRDÃO 11664/2023 – PRIMEIRA CÂMARA, RELATOR VITAL DO RÊGO, DATA DA SESSÃO 24/10/2023)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. PROJETO "1º Seminário Nacional Sobre Dança de Quadrilha Junina". NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS. CITAÇÃO. REVELIA DOS RESPONSÁVEIS. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. CIÊNCIA. [...]

3.2. *Portanto, não há nos autos do processo documentos suficientes para atestar o regular Cumprimento do Objeto, tais como fotografias e/ou vídeos das atividades realizadas, relação de participantes, lista de presença com número de RG e informações de contato, material de divulgação como clipping de imprensa."*

4. Não tendo sido comprovada a efetiva execução do ajuste, o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R\$ 161.247,47, de acordo com a Nota Técnica nº 001/2016-G06/Passivo/CPCON/CGEXE/SPOA/SE/MinC (peça 8, p. 96-98).

[...] 7. Cumpre destacar que o ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva e inequívoca, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os valores federais recebidos. Dessa forma, o responsável deve trazer aos autos informações consistentes que afastem as irregularidades de forma cabal. Esse entendimento está assentado em diversos julgados, a exemplo

dos Acórdão 8/2007-TCU-Primeira Câmara, 41/2007-2ª Câmara, 143/2006-1ª Câmara, 706/2003-2ª Câmara, 533/2002-2ª Câmara e 11/1997-Plenário, e encontra fundamento no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, o qual dispõe: "*Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades competentes*". (ACÓRDÃO 4487/2022 – PRIMEIRA CÂMARA, RELATOR BENJAMIN ZYMLER, DATA DA SESSÃO 09/08/2022)

A atestação da execução de serviços de engenharia com base apenas em medição realizada pela própria empresa contratada, sem rigorosa e efetiva verificação dos quantitativos realizados, documentada em memória de cálculo, caracteriza erro grosseiro apto à responsabilização do fiscal do contrato (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 – Lindb). Acórdão 3972/2023 – TCU – Segunda Câmara.

A liquidação de despesa sem a correspondente prestação dos serviços conduz à responsabilização solidária da empresa beneficiária e do agente público encarregado do recebimento dos serviços contratados. Acórdão 12327/2021TCU - Segunda Câmara

A prática de aceitar, sem contrapartida documental objetiva, relatórios padronizados e repetitivos como prova suficiente de execução contratual não somente viola princípios constitucionais e legais da Administração Pública, como também abre espaço para desperdício de recursos públicos e potenciais fraudes.

Diante disso, impõe-se a atuação desta Corte de Contas com o fito de garantir a efetiva comprovação da prestação dos serviços contratados, a responsabilização dos agentes e a recuperação de eventuais prejuízos ao erário.

Assim, para este MP de Contas, repisa-se, há, nestes autos **indício de ausência de prestação dos serviços contratados**, uma vez que a execução foi apenas declarada pela contratada, sem a apresentação de documentos que atestem de forma inequívoca a realização das atividades.

À vista do exposto, esta Procuradoria entende que a situação requer a atuação desta Corte de Contas.

III – DOS PEDIDOS

Pelo exposto, tendo em vista a necessidade do bom emprego das verbas públicas e as competências fiscalizatórias desta Corte de Contas, o Ministério Público de Contas requer:

- a) que seja a presente Representação **recebida**, pois ajuizada por legítima interessada;
- b) que se proceda à **audiência** dos Responsáveis (Marcondes Barboza Marcos e Francisco Edemir Luciano de Moura), gestores dos empenhos das

despesas questionadas dos exercícios de 2024 e 2025, em respeito às garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa;

c) a **procedência** da representação com a consequente aplicação de multa aos interessados, proporcionalmente à gravidade de suas condutas, bem como **representação** ao Ministério Público Estadual para adoção das medidas que entender necessárias; e

d) caso não comprovada a integral e efetiva prestação dos serviços contratados por meio da Tomada de Preços n.º 2811.01.2023, seja determinada a **conversão do feito em Tomada de Contas Especial**, com fulcro no art. 51, da LOTCE, e a consequente citação dos gestores responsáveis e da empresa Confiança Serviços Ltda., para que apresentem defesa ou recolham, solidariamente, ao erário o valor dos serviços sem comprovação material de sua execução.

6ª Procuradoria de Contas, Fortaleza, 23 de outubro de 2025.

CLÁUDIA PATRÍCIA RODRIGUES ALVES CRISTINO

Procuradora do MP de Contas junto ao TCE/CE