

PROCESSO: 00016681.989.25-7

REPRESENTANTE: ■ ALYSSON ALEX SOUZA E SILVA (CPF ***.283.088-**)

■ **ADVOGADO:** ALYSSON ALEX SOUZA E SILVA (OAB/SP 256.087)

REPRESENTADO(A): ■ PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILIA (CNPJ 44.477.909/0001-00)

■ **ADVOGADO:** RONALDO SERGIO DUARTE (OAB/SP 128.639)

INTERESSADO(A): ■ VINICIUS ALMEIDA CAMARINHA (CPF ***.367.778-**)

■ RAFAEL DURVAL TAKAMITSU (CPF ***.515.078-**)

■ FABIO OGAWA HASHIMOTO (CPF ***.616.988-**)

■ EDUARDO SAVARESE NETO (CPF ***.947.978-**)

■ RODRIGO VASQUES PAGANINI (CPF ***.625.608-**)

■ HUGO ANTONIO DE OLIVEIRA CLARO (CPF ***.980.748-**)

ASSUNTO: Pedido de SUSPENSÃO CAUTELAR DOS PAGAMENTOS E DO CONTRATO - Contrato CST nº 1785/2025 - Processo de Dispensa de Licitação nº 068/25 - Processo Administrativo nº 3.110/25.

EXERCÍCIO: 2025

INSTRUÇÃO POR: UR-04

PROCESSO(S) 00006824.989.26-3

DEPENDENTES(S):

PROCESSO: 00006824.989.26-3

CONTRATANTE: ■ PREFEITURA MUNICIPAL DE MARILIA (CNPJ 44.477.909/0001-00)

■ **ADVOGADO:** RONALDO SERGIO DUARTE (OAB/SP 128.639)

CONTRATADO(A): ■ FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO - FIA - USP (CNPJ 44.315.919/0001-40)

INTERESSADO(A): ■ VINICIUS ALMEIDA CAMARINHA (CPF ***.367.778-**)

■ FABIO OGAWA HASHIMOTO (CPF ***.616.988-**)

■ EDUARDO SAVARESE NETO (CPF ***.947.978-**)

■ RAFAEL DURVAL TAKAMITSU (CPF ***.515.078-**)

■ RODRIGO VASQUES PAGANINI (CPF ***.625.608-**)

■ HUGO ANTONIO DE OLIVEIRA CLARO (CPF ***.980.748-**)

ASSUNTO: Processo nº 3.110/2025. Dispensa de Licitação nº 068/25. Contrato CST nº 1.785, assinado em 24/06/2025, entre a Prefeitura Municipal de Marília e a FUNDAÇÃO INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO : FIA. OBJETO: Execução de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria, abrangendo aprimorar e eficientizar o planejamento orçamentário e financeiro, além de suporte técnico especializado para a organização e reorganização de convênios, estruturas e procedimentos especializados na gestão técnica de recursos humanos e procedimentos de folha de pagamentos de pessoal com revisão da estrutura administrativa e funcional, análise de procedimentos licitatórios e realização de estudos para eventual anulação de concessão e apresentação de novo estudo financeiro para futura concessão de serviços/bens públicos no município de Marília/SP, destinados ao Gabinete do Prefeito. VALOR: R\$ 7.000.000,00. VIGÊNCIA: 24/06/2025 até 24/06/2028 : 36 meses.

EXERCÍCIO: 2025

INSTRUÇÃO POR: UR-04

PROCESSO PRINCIPAL: 00016681.989.25-7

PROCESSO(S) 00008006.989.26-3

DEPENDENTES(S):

Em exame representação interposta Alysson Alex Souza e Silva pedindo a concessão de medida cautelar para suspender os pagamentos e a execução do Contrato CST nº 1785/2025 (decorrente da Dispensa de Licitação nº 68/2025) celebrado entre a Prefeitura de Marília e a Fundação Instituto de Administração – FIA com base na Lei nº 14.133.2021, com vistas à execução, por parte da contratada, de serviços técnicos especializados de assessoria e consultoria, abrangendo o aprimoramento e eficientização do planejamento orçamentário e financeiro, além de suporte técnico especializado para a organização e reorganização de convênios, estruturas e procedimentos especializados na gestão técnica de recursos humanos e procedimentos de folha de pagamentos de pessoal, com revisão da estrutura

administrativa e funcional, análise de procedimentos licitatórios e realização de estudos para eventual anulação de concessão e apresentação de novo estudo financeiro para futura concessão de serviços/bens públicos no município de Marília/SP.

O representante alega, em síntese, que (TC-016681.989.25-7, evento 1.1):

- A dispensa é irregular, pois, a Prefeitura autorizou inicialmente a contratação da Fundação Instituto d
- Houve falta de publicidade e transparência devido à ausência de publicação da abertura e encerrame
- O art. 75, XV, da Lei n.º 14.133/2021, não se aplicaria, pois, o objeto é consultoria e auditoria comum
- Faltou motivação técnica, comprovação de vantajosidade, justificativa de preço, pesquisa de mercad
- O valor de R\$ 7 milhões foi possivelmente superfaturado em comparação com contratações e parâ
- O ajuste não se enquadra no fundamento utilizado para a dispensa de licitação, além de ser marcad

Instada (TC-016681.989.25-7, eventos 12.1 e 12.2), o Prefeito, Sr. Vinicius Almeida Camarinha, e o Chefe de Gabinete, Sr. Rafael Durval Takamitsu, apresentaram, através da Procuradoria Geral do Município de Marília, as justificativas e documentos que consideraram suficientes, alegando em suma que (TC-016681.989.25-7, evento 14):

- A Dispensa nº 68/2025 e o Contrato CST nº 1785/2025 seguiram os trâmites legais, com publicidade,
- Os serviços envolvem modernização da gestão, planejamento orçamentário, convênios, recursos hur
- A contratação foi enquadrada como dispensa por envolver desenvolvimento institucional, pesquisa, e
- A FIA é entidade brasileira, sem fins lucrativos, vinculada à USP, com finalidade estatutária compatív
- A FIPE foi inicialmente escolhida por apresentar o menor preço, mas, não assinou o contrato. A Prefe
- Foi publicado o termo de autorização da FIPE em 12/02/2025, o termo posterior relativo à FIA em 14/
- A comparação com o Contrato CST nº 1617/2022 é inadequada, pois, aquele ajuste envolve auditoria
- Os estudos sobre a concessão de saneamento buscariam apenas fornecer subsídios técnicos para d
- A fundamentação não está apenas no termo de homologação, mas, no processo administrativo, no D
- Foi observado precedente do TCESP e o teor da Súmula 250 do TCU, que exigem nexo entre a finali

A d. Relatoria indeferiu o pedido liminar de suspensão dos pagamentos e da execução do ajuste, determinando que os autos fossem encaminhados à Fiscalização para realização das diligências necessárias e consequente averiguação das questões suscitadas, com posterior, caso haja indícios de procedência, autuação em autos próprios da contratação e respectiva execução, o que ocorreu (TC-006824.989.26-3), estando a matéria igualmente tratada neste parecer (TC-016681.989.25-7, evento 29).

Ato seguinte, o representante acostou ponderações complementares (TC-016681.989.25-7, evento 45).

A d. Fiscalização, em sua percuciente, assim analisou as contestações apresentadas pelo representante (TC-016681.989.25-7, evento 52.17):

Troca da entidade contratada - não procedente

- A FIPE apresentou o menor preço, mas não assinou o contrato. A FUNDACE, segunda colocada, recusou-se a executar o objeto pelo mesmo valor, e a FIA, terceira colocada, aceitou as condições, conforme o art. 90, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021.

Ausência de publicação - não procedente

- Foram publicados o ato de autorização da contratação direta e o contrato, atendendo ao parágrafo único do art. 72 e ao art. 94, II, da Lei n.º 14.133/2021.

Pesquisa de preços - não procedente

- Foi constatada a elaboração do Documento de Formalização de Demanda, a justificativa da escolha dos fornecedores e a obtenção de três orçamentos, conforme o art. 23, IV, da Lei n.º 14.133/2021.

Compatibilidade do preço com o praticado no mercado - procedente

- A amplitude do objeto, a heterogeneidade das propostas e a ausência de composição analítica dos preços fragilizaram a demonstração de compatibilidade do valor de R\$ 7 milhões com o mercado.

Objeto excessivamente amplo - procedente

- A contratação reuniu atividades genéricas e contínuas, como planejamento, convênios, recursos humanos, folha de pagamento, licitações, concessões e modelagem de novos serviços.

Inadequação parcial do art. 75, XV - procedente

- Embora a FIA atenda aos requisitos institucionais, o objeto, em sua extensão, extrapolou as finalidades específicas da dispensa, fundada no desenvolvimento institucional, ensino, pesquisa e atividades correlatas.

Desvio de finalidade - parcialmente procedente

- A inclusão de estudos para eventual anulação da concessão de água e esgoto foi considerada parte de um objeto amplo que ultrapassou as finalidades do art. 75, XV, da Lei n.º 14.133/2021.

Mais uma vez notificada (TC-016681.989.25-7, evento 67), a Prefeitura acostou aos autos justificativas complementares, aduzindo que (TC-016681.989.25-7, evento 78):

- Trata-se de projeto único de desenvolvimento institucional, e não um conjunto de serviços rotineiros
- A contratação de uma única instituição garante integração metodológica, visão sistêmica e economia
- O objeto inclui diagnósticos, auditorias, estudos e capacitação de servidores, e não a execução de atividades
- A dispensa é válida de acordo com o disposto no art. 75, XV, porque a FIA tem finalidade compatível,
- O preço é compatível com o mercado, pois, foram consultadas três fundações qualificadas e a contratação foi a mais vantajosa
- Os estudos sobre a concessão de saneamento integraram a governança e o desenvolvimento institucional
- Eventual discussão sobre a extensão do objeto justificaria, no máximo, recomendação para futuras contratações

Quanto à Dispensa de Licitação n.º 68/2025 e o decorrente Contrato n.º CST 1785/2025, a equipe de auditoria listou as seguintes impropriedades (TC-006824.989.26-3, evento 24.29):

- a) Inexistência de Plano de Contratações Anual;
- b) Ausência de nexo efetivo entre as áreas de atuação previstas no art. 75, XV, da Lei n.º 14.133/2021, e o objeto contratual;
- c) Ausências de prazos de execução, de sequência/prioridade dos diversos blocos de atividades a serem realizadas, dos produtos que deveriam ser entregues e de critérios objetivos de aceite;
- d) Apenas uma das três propostas apresentou detalhes quanto ao valor de cada uma das atividades a serem realizadas;
- e) Ausência de definição precisa em relação às atividades de assessoria técnica;
- f) Inclusão de serviços relacionados à eventual nova concessão de água e esgoto cuja necessidade deve ser reavaliada, com possível repercussão financeira relevante, estimada em R\$ 2.320.000,008;
- g) Falhas no parecer jurídico;
- h) Não especificação dos serviços relevantes referentes aos requisitos de qualificação técnica operacional;
- i) Ausência de critérios objetivos de medição e de prazos e prioridade de execução de cada um dos blocos de atividades no instrumento contratual.

Chamadas as partes aos autos (TC-006824.989.26-3, eventos 41 e 68), apenas apresentou as justificativas e documentos que considerou adequados, alegando, em apertada síntese, que (TC-006824.989.26-3, evento 79):

- A contratação da FIA, fundada no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021, é válida porque a entidade é selecionada por meio de licitação
- O objeto, embora amplo, tem unidade: modernização e reorganização da gestão municipal em áreas estratégicas
- A contratação ocorreu pelo menor valor pesquisado, R\$ 7.000.000,00;
- Não houve apontamento de dano ao erário, sobrepreço, superfaturamento, direcionamento ou favorecimento
- A ausência de Plano de Contratações Anual não significa ausência de planejamento, pois, o processo de contratação foi planejado
- O PCA é instrumento cuja elaboração depende de regulamentação local, e o Comunicado SDG nº 12 estabelece diretrizes para sua elaboração
- O detalhamento de cronogramas, produtos e critérios de medição deve ser compatível com a natureza das atividades
- Há mecanismos de controle: visitas técnicas mensais, relatórios, cronograma físico-financeiro, ateste de entrega
- A decomposição de valores por bloco é suficiente para viabilizar controle, medição, glosas e supressão de valores

- Os estudos sobre eventual nova concessão de água e esgoto eram necessários quando contratados
- O Município promoverá supressão consensual dos serviços de nova concessão que se tornaram des
- O parecer jurídico foi razoável, fundamentado e compatível com os elementos existentes, não tendo
- A qualificação técnica da FIA é comprovada por atestados e experiência institucional. Eventual falta d
- A Administração suspendeu preventivamente o contrato para aprimorar plano de trabalho, cronogram
- Haja vista que as falhas podem ser alçadas ao campo das recomendações, não devem ser aplicadas

Vêm os autos ao MPC.

É o relatório.

Passo ao mérito.

Inicialmente, tratemos das questões suscitadas na representação.

Quanto à **substituição da FIPE pela FIA**, o representante apontou que o termo inicial de autorização mencionava a FIPE, mas, o contrato acabou sendo firmado com a FIA.

A documentação apresentada pela Prefeitura indica que a FIPE, FUNDACE e FIA foram consultadas; a FIPE apresentou a menor proposta, no valor de R\$ 7 milhões; a FIPE não devolveu o contrato assinado; a FUNDACE, segunda colocada, recusou-se a executar o objeto pelo valor da primeira proposta; a FIA, terceira colocada, aceitou executar o objeto pelo valor de R\$ 7 milhões; e a FIA apresentou a documentação de habilitação exigida.

O art. 90, § 2º, da Lei n.º 14.133/2021¹, permite, quando o convocado não assina o contrato, a convocação dos remanescentes, na ordem de classificação, para contratação nas condições propostas pelo vencedor.

Ao ver desta Procuradoria de Contas, não há, nos elementos disponíveis nos autos, prova de que a ordem de convocação tenha sido violada ou de que a FIA tenha recebido condições mais vantajosas que as originalmente obtidas, assim, a alegação trazida é improcedente.

No tocante à **publicidade e transparência**, o setor fiscalizatório verificou que foram publicados o ato de autorização da contratação direta e o ajuste celebrado.

Tais publicações atendem, em princípio, ao disposto nos artigos 72, parágrafo único, da Lei n.º 14.133/2021².

A ausência de publicação específica dos atos de abertura e encerramento, apontada pelo representante, não basta, s.m.j., para invalidar o procedimento. Assim, a alegação é improcedente.

No que diz respeito à **definição e amplitude do objeto**, o contrato reuniu atividades de natureza muito diversa, dentre outras, planejamento orçamentário e financeiro; elaboração e apoio a PPA, LDO e LOA; reorganização de convênios e contratos; gestão de recursos humanos e folha; análise de procedimentos licitatórios; estudos sobre concessão de saneamento; e modelagem de eventual nova concessão.

A Prefeitura afirma que todos os blocos integram um programa único de desenvolvimento institucional. Essa justificativa possui coerência conceitual, porém, não é suficiente, por si só, para afastar a questão.

No caso concreto, a amplitude prejudica a individualização das entregas, a mensuração dos produtos, a estimativa de esforço, a comparação dos preços, a atribuição de responsabilidades, a fiscalização e a distinção entre desenvolvimento institucional e execução de atividades ordinárias.

O objeto prevê múltiplas entregas, algumas diretamente relacionadas a atividades permanentes da Administração. A Fiscalização, portanto, acertadamente concluiu que a contratação extrapolou as finalidades específicas da dispensa, sendo a alegação, dessa forma, procedente.

No que concerne à efetiva **aplicação do disposto no art. 75, XV, da Lei n.º 14.133/2021**³, a FIA aparenta preencher os requisitos subjetivos da norma, visto que, é instituição brasileira, não tem finalidade lucrativa, possui reputação ética e profissional, além de finalidade estatutária relacionada ao ensino, pesquisa e desenvolvimento institucional. Na verdade, o problema reside no objeto efetivamente contratado.

O art. 75, XV³, não permite a contratação direta de instituição sem fins lucrativos para qualquer serviço de consultoria. O objeto deve estar diretamente relacionado às finalidades estatutárias e ao desenvolvimento institucional previsto na norma.

A Prefeitura invoca o conceito de desenvolvimento institucional como aprimoramento mensurável da capacidade de planejar, organizar e executar as funções públicas. Essa interpretação é juridicamente possível em tese,

desde que o objeto seja delimitado, institucional, vinculado às finalidades estatutárias, não meramente operacional, acompanhado de transferência de conhecimento e orientado a resultados concretos.

A contratação, porém, ultrapassou os limites ao incluir, simultaneamente, atividades permanentes de planejamento; apoio continuado a convênios e contratos; recursos humanos e folha; reforma administrativa; licitações de vários exercícios; estudos jurídicos, financeiros e operacionais de concessão; e modelagem de nova concessão.

A pluralidade de frentes não seria necessariamente ilícita se todas fossem claramente partes de programa institucional definido. Ocorre que o processo não demonstrou, adequadamente, quais entregas constituiriam desenvolvimento institucional, quais resultados mensuráveis seriam alcançados, como ocorreria a transferência de conhecimento, quais atividades seriam apenas apoio operacional, por que todos os blocos precisariam ser contratados simultaneamente com a FIA e como seria preservada a autonomia decisória do Município.

A Súmula 250 do TCU⁴ exige nexo efetivo, não mera compatibilidade genérica. A finalidade estatutária ampla da FIA não convalida automaticamente qualquer objeto relacionado à Administração Pública.

O TC-013702.989.19-5 citado pela Prefeitura envolveu a FIPE e foi julgado regular em contexto específico de estudos voltados à implantação de ambientes de inovação e criatividade, com finalidade diretamente vinculada à pesquisa e inovação. O precedente não autoriza, sem análise das circunstâncias, uma contratação municipal ampla de consultoria administrativa, jurídica, atuarial e de modelagem de concessão.

Dessa forma, os requisitos subjetivos da FIA foram atendidos, todavia, o nexo entre o objeto integral e o art. 75, XV, da Lei n.º 14.133/2021³, não foi demonstrado de forma suficiente, sendo a alegação, assim, procedente.

Importante também tecer comentários em relação aos estudos sobre a concessão de saneamento.

O Termo de Referência prevê análise jurídica da possibilidade de anulação; estudo de viabilidade financeira da concessão; levantamento de possíveis falhas na licitação; organização de eventual novo processo de concessão; modelagem operacional; mensuração de desempenho; modelagem econômico-financeira; modelagem jurídica; e apuração de eventual indenização à concessionária.

A Prefeitura sustenta que esses estudos representam prudência e boa governança, pois, permitiriam decidir pela manutenção, repactuação, rescisão ou anulação da concessão.

É legítimo que o Município avalie a legalidade, a economicidade e a execução de uma concessão de elevado impacto. Também é legítima a contratação de estudos técnicos quando devidamente delimitados e juridicamente fundamentados.

Entretanto, a questão examinada não é a possibilidade abstrata de avaliar uma concessão, mas a utilização do art. 75, XV, da Lei n.º 14.133/2021³, para inclui-la em contrato amplo de desenvolvimento institucional.

A modelagem de uma nova concessão de saneamento, com estudos jurídicos, econômicos e operacionais, não se confunde necessariamente com atividade de ensino, pesquisa ou desenvolvimento institucional em sentido estrito. Pode constituir serviço técnico especializado autônomo, sujeito a licitação ou, conforme o caso, à inexigibilidade prevista no art. 74, III, da Lei n.º 14.133/2021⁵, desde que demonstrados seus requisitos.

A Administração não pode utilizar a expressão “desenvolvimento institucional” para abarcar qualquer estudo técnico necessário à gestão. O objeto deve conservar nexo direto com a finalidade legal da dispensa.

Além disso, a existência de processo correlato sobre a concessão, TC-00917.989.26-1, reforça a necessidade de cuidado institucional e de segregação entre fiscalização e controle da concessão; produção de estudos para eventual desfazimento; modelagem de futura contratação; e defesa da Administração em processos relacionados.

A inclusão desses serviços amplia consideravelmente o objeto e cria risco de direcionamento da análise para uma decisão previamente concebida.

Ante o discutido, a insurgência acerca da efetiva aplicação do disposto no art. 75, XV, da Lei n.º 14.133/2021³, é procedente.

Relativamente à **justificativa de preço**, a Administração consultou três entidades: FIPE: R\$ 7.000.000,00; FUNDACE: R\$ 7.820.000,00; e FIA: R\$ 8.950.000,00 inicialmente, depois reduzidos para R\$ 7.000.000,00.

A Prefeitura sustenta que a seleção do menor valor demonstra a economicidade do ajuste.

A obtenção de três propostas é elemento favorável, porém, não basta para comprovar a compatibilidade do preço quando os objetos e as metodologias não são uniformes.

Correlativamente, o art. 23, *caput*, da Lei n.º 14.133/2021⁶, exige que o valor estimado seja compatível com o mercado. Já o art. 72, VII⁷, do mesmo diploma legal, exige justificativa de preço nas contratações diretas.

A fiscalização observou a amplitude do objeto; a heterogeneidade das propostas; os diferentes prazos; as diferentes formas de execução; e a ausência de composição analítica dos preços.

A defesa afirma que a exigência de composição analítica poderia direcionar a metodologia das instituições. Tal argumento não procede integralmente. A Administração não precisava impor método único, contudo, deveria estabelecer uma matriz mínima de comparação, com critérios como: produtos; horas técnicas; equipe; cronograma; dedicação; visitas; relatórios; capacitações; responsabilidades; premissas econômicas; e distribuição dos valores por bloco.

A ausência de metodologia padronizada não dispensa a demonstração de equivalência, ao contrário, torna ainda mais necessária a equalização dos elementos econômicos.

Não é possível concluir que R\$ 7 milhões seja compatível com o mercado apenas porque foi o menor valor entre as três propostas. O menor preço de propostas heterogêneas pode continuar sendo excessivo.

O ajuste anterior não é comparativo perfeito. A diferença de valores exigia análise detalhada. A Administração deveria ter explicado, quantitativa e tecnicamente, a razão pela qual o valor de R\$ 7 milhões é razoável.

Ademais, a Prefeitura sustenta que a heterogeneidade metodológica é própria dos serviços de consultoria e que nenhuma interessada questionou o objeto.

A ausência de impugnação não convalida eventual insuficiência de planejamento. A Administração deve estruturar o objeto de forma adequada, independentemente de manifestação dos fornecedores.

A comparação não precisava exigir método idêntico, mas, deveria permitir avaliar se as propostas contemplavam o mesmo conjunto de entregas e responsabilidades.

A própria documentação revela que o contrato contém blocos com cronogramas e atividades distintas. Isso permitiria, e recomendaria, a formação de preços por bloco ou etapa.

A falta de composição analítica dificulta a demonstração de economicidade; impede identificar sobrepreço em determinada etapa; inviabiliza o pagamento proporcional; enfraquece a fiscalização; e dificulta responsabilizar a contratada por entregas incompletas. A irregularidade é agravada pelo valor elevado e pelo prazo de 36 meses.

Assim, sendo o apontamento é procedente.

Segue, agora, a análise dos apontamentos relativos à dispensa de licitação e o decorrente contrato.

A análise realizada pelo setor fiscalizatório não confirmou todas as alegações da representação. Foram afastadas as questões relativas à troca da entidade contratada, à publicidade e à existência formal da pesquisa de preços. Entretanto, a fiscalização aprofundou os aspectos relacionados ao objeto, à falta de nexos efetivos, ao preço, à qualificação técnica, ao planejamento, aos critérios de execução e à necessidade de supressão dos serviços de nova concessão, concluindo pela existência de vícios mais abrangentes.

Quanto à **inexistência de Plano de Contratações Anual**, o setor de auditoria que o Município não o possuía.

O art. 12, inciso VII, da Lei n.º 14.133/2021 dispõe que os órgãos responsáveis poderão elaborar o PCA, na forma de regulamento. A redação não estabelece, de modo absoluto, que toda contratação somente possa ser realizada se houver PCA previamente elaborado.

Contudo, o art. 5º do mesmo diploma legal⁸ alçou o planejamento a princípio, enquanto o art. 11⁹, parágrafo único, atribui à administração a responsabilidade pela governança das contratações, incluindo a implementação de processos e estruturas destinados a promover eficiência, efetividade e eficácia.

O PCA constitui importante instrumento de planejamento, racionalização das compras públicas e apoio à elaboração das peças orçamentárias.

A ausência do PCA, isoladamente, não necessariamente conduz à nulidade de toda contratação. Entretanto, no caso concreto, assume maior relevância porque se associa a outros problemas: objeto excessivamente amplo; ausência de prioridades; ausência de produtos definidos; falta de critérios de medição; ausência de cronograma detalhado; dificuldade de demonstrar a compatibilidade dos preços; e concentração de atividades distintas em um único contrato.

A omissão viola o disposto nos artigos 5º, 11, parágrafo único, e 12, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, além de prejudicar a verificação do art. 18, § 1º, inciso II.

A alegação da defesa de que a existência de DFD, ETP e Termo de Referência substituiria o PCA não deve ser acolhida. Esses documentos cumprem funções distintas. A existência de planejamento específico da contratação não elimina a importância do planejamento anual das contratações.

Em relação à **ausência de nexa efetivo entre as áreas de atuação previstas no art. 75, XV, da Lei n.º 14.133/2021, e o objeto contratual**, o art. 75, XV, permite a contratação direta de instituição brasileira que tenha finalidade estatutária de apoiar, captar e executar atividades de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação; possua reputação ética e profissional inquestionável; e não tenha fins lucrativos.

O setor fiscalizatório reconheceu que a FIA preenche os requisitos subjetivos da norma. A controvérsia está no objeto contratado.

Como externado por este *Parquet* quando da análise da representação, o contrato reuniu atividades muito diferentes, como planejamento orçamentário e financeiro; apoio a PPA, LDO e LOA; convênios e contratos; recursos humanos e folha; reforma administrativa; análise de licitações; estudos jurídicos, financeiros e operacionais sobre concessão; modelagem de nova concessão; e serviços previdenciários e atuariais.

A defesa sustenta que todas essas atividades integram um programa único de desenvolvimento institucional.

O argumento possui coerência conceitual, mas não é suficiente. A denominação “desenvolvimento institucional” não pode ser utilizada para abranger qualquer serviço de consultoria prestado à Administração.

É necessário demonstrar, concretamente, qual é o programa institucional; quais são os resultados mensuráveis; quais produtos serão entregues; qual é a relação entre cada bloco e a finalidade estatutária; como ocorrerá a transferência de conhecimento; quais atividades constituem desenvolvimento institucional; quais atividades representam mero apoio operacional; por que todos os serviços devem ser contratados conjuntamente; por que a FIA deve ser contratada diretamente, sem licitação.

A Súmula n.º 250 do TCU⁴, já citada anteriormente neste parecer, embora formulada sob a Lei n.º 8.666/1993, continua servindo como parâmetro interpretativo: deve existir nexa efetivo entre a hipótese legal, a natureza da instituição e o objeto contratado, além de compatibilidade com os preços de mercado.

A jurisprudência do TCESP reforça esse entendimento. No TC-022965.989.23-9, referente à contratação da Fundação José Arthur Boiteux – FUNJAB pelo Município de Monte Azul Paulista, o Tribunal manteve o julgamento de irregularidade porque o objeto agrupava capacitação, consultorias, auditorias e análises diversas, extrapolando a finalidade de desenvolvimento institucional. O MPC destacou que as hipóteses de contratação direta são excepcionais e exigem justificativa formal e rigorosa.

O precedente é especialmente relevante porque envolvia fundação sem fins lucrativos e objeto descrito sob a rubrica de capacitação e desenvolvimento institucional. O Tribunal entendeu que a existência de algum componente de capacitação não convalida a reunião de serviços diversos, especialmente quando parte substancial do objeto corresponde a consultoria ou auditoria.

No caso de Marília, a amplitude do objeto é ainda maior, abrangendo simultaneamente áreas administrativas, financeiras, jurídicas, previdenciárias, atuariais e de concessões públicas.

No que concerne a **não especificação dos serviços relevantes referentes aos requisitos de qualificação técnica operacional**, a exigência prevista no item 10.8.5 do Termo de Referência limitou-se à apresentação de atestados de serviços pertinentes e compatíveis em características, quantidades e prazos. Não foram especificadas as parcelas relevantes do objeto que deveriam ser comprovadas.

Essa deficiência é particularmente grave porque o objeto reúne áreas muito distintas. A Administração deveria ter definido quais experiências seriam indispensáveis para comprovar a aptidão da instituição em cada núcleo relevante.

A FIA apresentou atestados e possui experiência institucional, mas, a existência de atestados genéricos não supre a ausência de definição objetiva das parcelas relevantes.

A contratação direta não elimina a necessidade de comprovar a qualificação técnica. O art. 72, V, da Lei n.º 14.133/2021¹⁰, exige a comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

A contratação sem licitação exige, ao contrário, motivação ainda mais clara quanto à escolha da instituição, porque a Administração não se beneficia da competição para testar a capacidade dos interessados.

No que diz respeito às **falhas no parecer jurídico**, o mesmo é exigido pelo art. 72, III¹¹, da Lei n.º 14.133/2021.

A Fiscalização apontou que o parecer não enfrentou adequadamente o nexa entre o objeto e o art. 75, XV; a amplitude e a heterogeneidade das atividades; a necessidade de individualização das parcelas relevantes; a

compatibilidade do objeto com a finalidade estatutária da FIA; os riscos da contratação conjunta de serviços distintos; e a adequação da pesquisa de preços.

O parecer teria analisado a existência abstrata do fundamento legal e os requisitos subjetivos da FIA, todavia, não enfrentado o objeto concreto em toda a sua extensão.

A análise jurídica de contratação direta não deve limitar-se a afirmar que a entidade é sem fins lucrativos e possui finalidade estatutária ampla. Deve verificar se cada núcleo relevante do objeto se enquadra na hipótese legal e se o processo contém justificativa suficiente para a escolha.

A falha viola o art. 72, III, e compromete a motivação exigida pelo art. 5º.

Relativamente à **ausência de critérios objetivos de medição/aceite, dos produtos que deveriam ser entregues, de prazos e prioridade de execução de cada um dos blocos de atividades no instrumento contratual e da ausência de definição precisa em relação às atividades de assessoria técnica**, tal deficiência vai de encontro ao disposto nos artigos art. 6º, XXIII, e 92, I, IV, V, VI e VII, da Lei nº 14.133/2021. Veja-se:

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;

b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;

c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;

d) requisitos da contratação;

e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;

f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;

g) critérios de medição e de pagamento;

h) forma e critérios de seleção do fornecedor;

i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;

j) adequação orçamentária; [...]

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...]

I - o objeto e seus elementos característicos; [...]

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso; [...]

Também compromete o adequado cumprimento do disposto no art. 117¹² do mesmo diploma legal, que exige acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

No caso, o DFD e o Termo de Referência limitaram-se a relacionar atividades genéricas para execução ao longo de 36 meses. Não foram adequadamente definidos prazos de execução; ordem de prioridade dos blocos; cronograma de entregas; produtos esperados; critérios objetivos de aceite; forma de medição; relação entre relatórios e pagamentos; parâmetros para mensurar o trabalho de assessoria; quantidade e natureza das visitas técnicas; e responsabilidades específicas da contratada.

A previsão de que a própria contratada elaboraria posteriormente um plano de trabalho não corrige a deficiência originária. A Administração deveria definir previamente os elementos essenciais para permitir que as propostas fossem elaboradas em condições comparáveis.

A defesa invoca a natureza intelectual dos serviços. Todavia, a natureza intelectual não autoriza a Administração a deixar indeterminados os produtos, entregas, cronograma, critérios de aceite e forma de pagamento. Quanto mais complexo e multidisciplinar o objeto, maior é a necessidade de planejamento e definição de resultados.

Por fim, quanto à **inclusão de serviços relacionados à eventual nova concessão de água e esgoto**, o Termo de Referência incluiu serviços relacionados à análise da possibilidade de anulação da concessão; levantamento de eventual indenização à concessionária; organização de eventual novo processo de concessão; modelagem operacional; mensuração de desempenho; modelagem econômico-financeira; e modelagem jurídica de nova concessão.

Posteriormente, o Município celebrou acordo com a concessionária para continuidade da concessão, fato tratado no TC-000917.989.26.

A defesa afirma que os estudos eram necessários no momento da contratação e que a posterior perda de utilidade decorreu de fato superveniente.

A argumentação deve ser parcialmente acolhida quanto à inexistência de irregularidade retroativa. A contratação deve ser analisada conforme as circunstâncias existentes em junho de 2025, e a posterior alteração do cenário não transforma automaticamente em ilícita a previsão original.

Entretanto, a inclusão desses serviços reforça a amplitude excessiva do objeto e a fragilidade do enquadramento no art. 75, XV, da Lei nº 14.133/2021³. A modelagem de uma nova concessão de água e esgoto envolve estudos jurídicos, econômicos e operacionais que podem constituir objeto autônomo, com eventual enquadramento em outras hipóteses legais, inclusive licitação ou inexigibilidade, conforme o caso.

Além disso, diante da continuidade da concessão atual, não é admissível o pagamento de serviços que deixaram de ser necessários ou que não tenham sido executados.

A Administração deve identificar os serviços efetivamente executados; separar os produtos aproveitáveis dos serviços não iniciados; elaborar memória de cálculo; promover a supressão dos itens que perderam a utilidade; impedir pagamentos por serviços não realizados; formalizar eventual alteração contratual; e submeter a matéria ao acompanhamento da execução no TC-008006.989.26-3.

O valor estimado de supressão, inicialmente calculado pela Fiscalização em R\$ 2.320.000,00 e posteriormente indicado pela Administração em R\$ 2.094.400,00, deve ser confirmado por documentação técnica e financeira.

Diante do exposto, pugna o Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo, na qualidade de *custos legis*, com fundamento no art. 69, II, do Regimento Interno desta Egrégia Corte de Contas, pela **procedência parcial** da representação e pela **irregularidade** da Dispensa de Licitação n.º 68/2025 e do decorrente Contrato CST n.º 1785/2025.

É o parecer.

São Paulo, 27 de agosto de 2026.

RENATA CONSTANTE CESTARI
PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

/56

¹ art. 90, § 2º. Será facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou não retirar o instrumento equivalente no prazo e nas condições estabelecidas, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições propostas pelo licitante vencedor.

² Art. 72. Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

³ Art. 75. É dispensável a licitação:

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

⁴ Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/todas-bases/sumula%2520250?ts=1787148632799&pb=sumula>

⁵ Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: [...]

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: [...]

⁶ Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

⁷ Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: [...]

VII - justificativa de preço; [...]

⁸ Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do **planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro). (g.n.)

⁹ Art. 11. Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

¹⁰ Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: [...]

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; [...]

11 Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: [...]

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; [...]

12 Art. 117. A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição.

CÓPIA DE DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE POR: RENATA CONSTANCE CESTARI. Sistema e-TCESP. Para obter informações sobre assinatura e/ou ver o arquivo original acesse <http://e-processo.tce.sp.gov.br> - link "Validar documento digital" e informe o código do documento: 6-XNA4-GH2M-6W4F-BK7P