

Diagnóstico Estratégico: Patrimônio Público e Moralidade Administrativa

Subsídios para o Plano Geral de Atuação 2026-2027



APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta um diagnóstico detalhado realizado pelo Ministério Público do Estado do Ceará sobre as demandas, práticas e desafios enfrentados pelas Promotorias de Justiça na área de **Patrimônio Público e Moralidade Administrativa**, a partir das respostas objetivas e abertas coletadas junto às unidades da capital e do interior.

A análise evidencia que **licitações e contratos públicos, execução contratual, improbidade administrativa, desvio de recursos públicos e sobrepreço/superfaturamento** concentram as maiores prioridades de atuação, revelando a necessidade de **fortalecimento estrutural, padronização de fluxos, apoio técnico especializado e uso mais consistente de tecnologia e inteligência de dados** para qualificação da atuação ministerial.

Os dados apontam uma **atuação intensa nas fases extrajudicial e judicial**, com uso recorrente de instrumentos investigativos, mas indicam **fragilidades relevantes na conversão probatória, na fiscalização da execução contratual e no monitoramento pós-decisão**, especialmente em um contexto de **alta demanda, baixa especialização das unidades e insuficiência de apoio técnico institucional**.

Este diagnóstico tem por objetivo sistematizar informações estratégicas para subsidiar a elaboração do **Plano Geral de Atuação 2026–2027**, instrumento do planejamento institucional do MPCE, contribuindo para a definição de prioridades, o alinhamento com diretrizes nacionais e a formulação de projetos mais **integrados, resolutivos e orientados a resultados**.

PALAVRA DO CAODPP

É com satisfação que o Centro de Apoio Operacional da Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa (CAODPP) apresenta seu Plano de Atuação para o biênio 2026–2027, instrumento de planejamento estratégico destinado a orientar ações de apoio, indução e qualificação institucional voltadas ao fortalecimento da proteção do patrimônio público, da probidade administrativa, da integridade pública e da boa governança.

O presente plano reflete o compromisso do CAODPP com o aprimoramento dos mecanismos de prevenção, fiscalização, responsabilização e controle relacionados à gestão dos recursos públicos, mediante a implementação de ações estruturadas nos programas Contratação Íntegra, Execução sob Controle, Improbidade Estruturada e Inteligência Financeira Integrada, conforme matriz de priorização do eixo Patrimônio Público e Moralidade Administrativa.

No âmbito do programa Contratação Íntegra, será desenvolvido o Projeto Programa de Integridade, voltado ao estímulo à adoção e ao aperfeiçoamento de mecanismos institucionais de governança, gestão de riscos, ética, transparência, prestação de contas e

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

conformidade. A iniciativa busca fortalecer a cultura de integridade, prevenir riscos éticos, reputacionais e de conformidade, bem como fomentar ambientes administrativos mais íntegros e comprometidos com a prevenção da corrupção e com a adequada gestão dos recursos públicos, em consonância com as diretrizes da Resolução CNMP nº 305/2025.

No âmbito do programa Execução sob Controle, será desenvolvido o Projeto Transparência Ativa, destinado ao aperfeiçoamento dos mecanismos de disponibilização de informações públicas, ao acompanhamento da execução administrativa e ao fortalecimento do controle social. A iniciativa buscará promover maior publicidade, acessibilidade e qualidade das informações de interesse coletivo, contribuindo para a prevenção de irregularidades, o incremento da accountability e a qualificação da fiscalização ministerial sobre a aplicação dos recursos públicos.

No âmbito do programa Improbidade Estruturada, será desenvolvido o Projeto CAODPP Itinerante, orientado à aproximação institucional com os órgãos de execução, ao apoio técnico especializado, à análise de casos concretos, à capacitação prática e à disseminação de metodologias uniformizadas de atuação. A iniciativa tem como finalidade qualificar a atividade investigativa e extrajudicial, promover maior eficiência e segurança jurídica na condução dos procedimentos, estimular a uniformização de rotinas e fortalecer a resposta institucional aos atos de improbidade administrativa e às lesões ao patrimônio público.

No âmbito do programa Inteligência Financeira Integrada, será desenvolvido o Projeto Observatório Orçamentário, voltado à estruturação de metodologia institucional para o acompanhamento do orçamento público municipal. A iniciativa contemplará a análise da compatibilidade entre PPA, LDO e LOA, o controle dos créditos adicionais, o monitoramento da execução orçamentária e financeira e a identificação de situações de risco relevantes para a atuação ministerial, com utilização de dados provenientes de bases públicas oficiais e ferramentas de apoio à análise de informações.

O Observatório Orçamentário buscará produzir alertas qualificados, classificar riscos e subsidiar a atuação preventiva e investigativa dos órgãos de execução, sempre preservada a validação técnico-jurídica pelo Promotor de Justiça natural. Com isso, pretende-se conferir maior objetividade, padronização e capacidade preditiva ao acompanhamento da gestão orçamentária municipal, favorecendo uma atuação ministerial baseada em evidências.

Este plano reflete nosso compromisso em promover o controle social, garantir a transparência na destinação e aplicação dos recursos públicos. Nossas iniciativas incluem ações específicas para melhorar a transparência e o controle efetivo dos recursos públicos envolvidos na realização de eventos públicos.

Além disso, estamos focados no controle sobre os planos de gestão e prestação de contas das Organizações da Sociedade da Saúde (OSSs), por meio de parceria em construção com o Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Estamos comprometidos em trabalhar de forma colaborativa e eficaz para alcançar esses objetivos significativos, e agradecemos o apoio contínuo de todos os envolvidos nesta importante missão.

METODOLOGIA

Inicialmente foi elaborado um inventário de macro temas junto ao Centro de Apoio que delimitariam o formulário de levantamento de informações do diagnóstico.



O formulário para diagnóstico foi criado no Microsoft Forms (Microsoft 365) e distribuído eletronicamente a todas as Promotorias de Justiça do estado do Ceará, focando temáticas de **PATRIMÔNIO PÚBLICO** e atuação transversal.

A coleta ocorreu de **Maior de 2026**, com perguntas mistas (seleção múltipla, escalas 1-5, abertas), totalizando **36 respostas únicas validadas**.

Os dados do formulário foram analisados isoladamente e posteriormente por meio de análises cruzadas e por matriz SWOT. Por meio dessa análise, foram constatadas a necessidade de iniciativas que potencializassem a atuação ministerial frente à matriz SWOT analisada.

Por fim, essas iniciativas serão agrupadas em PROGRAMAS TEMÁTICOS para compor a elaboração do PGA 26-27 e do Mapa Setorial, e ainda, pormenorizadas para compor o Plano de Atuação do CAO.

Perfil das respostas

O diagnóstico contou com **36 respostas válidas**, caracterizando um conjunto único de respondentes, com **predominância expressiva de unidades de Primeiro Grau (34 respostas)**, em contraste com **apenas 2 respostas oriundas do Segundo Grau**. Esse dado evidencia que a percepção captada pelo levantamento reflete, majoritariamente, a **realidade operacional** das Promotorias que atuam diretamente na linha de frente da tutela do patrimônio público, onde se concentram tanto a instauração de procedimentos quanto a condução inicial das investigações e medidas extrajudiciais e judiciais.

Quanto ao **perfil institucional das unidades**, observa-se que apenas **8 promotorias (cerca de um quarto das respondentes)** possuem **atuação especializada em Patrimônio Público e Moralidade Administrativa**, enquanto a ampla maioria (**26 unidades**) atua de forma **cumulativa com outras matérias**. Ainda assim, os dados indicam que a demanda em patrimônio público é recorrente nessas unidades, o que revela

um **descompasso estrutural** entre o modelo organizacional vigente e o volume/complexidade das atribuições efetivamente exercidas. Esse cenário reforça a pressão sobre promotorias não especializadas e ajuda a explicar dificuldades recorrentes apontadas ao longo do diagnóstico, especialmente nos eixos probatório, técnico e de acompanhamento sistemático dos casos.

Sob o aspecto territorial, o conjunto de respostas abrange tanto a **Capital (Fortaleza)** quanto um **amplo espectro de comarcas do interior**, com menções recorrentes a municípios como **Paracuru, Aurora, Cedro, Iguatu, Quixadá, Camocim, Aracati, Quixeramobim, Tauá, Itapipoca, Crato e Beberibe**, entre outros. Essa distribuição evidencia capilaridade geográfica do diagnóstico.

PRINCIPAIS TEMAS

Onde Dói: Os 6 Eixos de Alta Demanda



Temas de Atuação (% menções)

A seguir estão consolidados **os temas de alta demanda** ($\geq 40\%$ das 36 respostas). As justificativas se apoiam **explicitamente** nas respostas abertas (ex.: dificuldades relatadas, evidências e sugestões), que reforçam a necessidade de foco/intervenção do CAODPP.

As respostas abertas reforçam a intervenção visto que trazem **evidências operacionais** (ex.: dificuldade em medições/atestes, fiscalização de campo, rastreio de pagamentos e beneficiários finais), **evidências probatórias** (dolo específico, individualização, “muitos documentos”), e **evidências estruturais** (ausência de apoio técnico, necessidade de perícia e ferramentas/alertas), convergindo para a necessidade de

atuação do CAODPP por **protocolos, matrizes, kits, capacitação aplicada e suporte técnico especializado**.

1) Licitações e contratações públicas

I – Justificativa:

Tema mais recorrente (30 evidências em 36 respostas). As respostas abertas descrevem padrões de **direcionamento em pregões**, irregularidades persistentes mesmo após recomendações e **fragilidade de fluxos/integração**, além de necessidade de inteligência para “detecção precoce” e análise de riscos. Há menção a carências de **bases de dados, alertas automáticos** e baixa cooperação/compartilhamento com órgãos externos, o que reduz capacidade de prevenção e resposta rápida.

II – Oportunidades:

- (a) protocolar **trilhas de análise de editais/pregões** (checklists de red flags: restrição, desclassificações, caronas);
- (b) **painéis/BI** com cruzamento PNCP/TCE/portais;
- (c) modelos de peças + **kits operacionais** para atuação preventiva e repressiva;
- (d) fluxos de atuação integrada com TCE/Controladorias/Polícia, com gatilhos de encaminhamento e critérios de priorização.

2) Execução contratual e fiscalização

I – Justificativa: Embora “execução contratual” apareça como tema recorrente nas respostas, os relatos abertos apontam dificuldades concretas: **medições/atestes**, compatibilidade contrato×execução real, **fiscalização de campo**, rastreamento de pagamentos e identificação de beneficiários finais. Há indicação de **prefeituras desestruturadas**, falta de equipe e de metodologia mínima, o que compromete prova e tempestividade da intervenção.

II – Oportunidades:

- (a) criação de **protocolo institucional de fiscalização da execução** (roteiro de diligências, documentos essenciais, matriz de achados);
- (b) apoio técnico regionalizado (engenharia/contabilidade) e **modelos de requisição** padronizados;
- (c) capacitação prática (leitura de medições, aditivos, ordens de serviço) e **kits por objeto** (obras, limpeza, transporte, combustível);

(d) integração com painéis de acompanhamento de contratos e alertas.

3) Sobrepreço/superfaturamento e direcionamento

I – Justificativa: Sobrepreço/superfaturamento e indícios de direcionamento aparecem de forma consistente (16 de 36 respostas). As respostas abertas vinculam esses achados a **obras e serviços**, destacando necessidade de **perícia técnica complexa**, dificuldade de aferição de preços/quantitativos e dependência de dados comparativos. Há sugestão explícita de **painel de preços regionalizado** e cruzamentos para detectar padrões e anomalias, indicando lacuna institucional de instrumentos objetivos.

II – Oportunidades:

- (a) instituir **painel de preços** (por objeto, região, período) e guias de comparação;
- (b) matriz probatória específica para sobrepreço (pesquisa de preços, BDI, medições, aditivos, liquidação/pagamento);
- (c) protocolos para acionamento rápido de engenharia/contabilidade;
- (d) modelos de peças e quesitos periciais padronizados;
- (e) alertas para variações anormais (itens recorrentes: obras, limpeza, combustíveis).

4) Fraudes em dispensas e inexigibilidades

I – Justificativa: O tema é altamente recorrente (17 em 36 respostas) e aparece, nas abertas, associado a fragilidades procedimentais e resistência administrativa. Há relatos de necessidade de atuação preventiva e de padronização documental, com menções a “procedimentos que não obedecem às regras” e a insuficiência de controle interno/externo. Isso reforça que o risco é sistêmico e exige resposta institucional orientada por critérios e evidências objetivas.

II – Oportunidades:

- (a) trilha específica para **dispensa/inexigibilidade** (hipóteses legais, motivação, pesquisa de preços, pareceres, publicidade);
- (b) checklists para detecção de fracionamento, urgência artificial e fornecedor recorrente;
- (c) modelos de recomendação/TAC e peças para tutela de urgência;
- (d) painéis de recorrência de fornecedores/objetos e integração com dados de controle;

(e) capacitação prática focada em casos-modelo do MP.

5) Improbidade administrativa e responsabilização de agentes

I – Justificativa: Improbidade é o tema mais citado (30 respostas de 36) e responsabilização também é recorrente (17 em 36 respostas). As respostas abertas destacam entraves probatórios: **dolo específico**, individualização de condutas, “muitos documentos e pouca eficiência para a prova”, além de necessidade de atualização de modelos/peças e aderência à jurisprudência. Isso evidencia que o auxílio mais demandado não é apenas jurídico, mas **probatório e metodológico** (como construir narrativa e lastro de prova).

II – Oportunidades:

(a) **matrizes probatórias por tipo de ato** (enriquecimento ilícito, dano, violação de princípios quando cabível) com foco em dolo;

(b) banco institucional de decisões/precedentes e **modelos atualizados**;

(c) roteiros de instrução (prova documental, digital, testemunhal, perícias) e guias de individualização;

(d) capacitação aplicada (estudos de caso) e kits de atuação para petição inicial/urgência/indisponibilidade.

6) Desvio de recursos públicos, rastreio e quantificação do dano

I – Justificativa: Desvio de recursos aparece em metade das respostas (18 de 36 respostas) e, nas abertas, surge associado a **dificuldade de rastrear valores/patrimônio**, necessidade de apoio em análise financeira e acesso/cruzamento de bases. Repetem-se menções a **quantificação do dano ao erário**, a dependência de suporte contábil/financeiro e a ausência de estrutura para tratar grandes volumes documentais, o que afeta pedidos de ressarcimento e robustez da prova.

II – Oportunidades:

(a) núcleo/esteira de apoio em **análise financeira e contábil** (checklist de dano, fluxos de rastreio, modelos de quesitos);

(b) ferramentas para cruzamento societário/patrimonial e apoio à análise financeira;

(c) integração com COAF/fiscos e protocolos de compartilhamento;

(d) guias para pedidos de ressarcimento/medidas patrimoniais;

(e) painéis de acompanhamento de valores recuperáveis e execução.

ANÁLISE SWOT

A seguir, a SWOT (Ameaças–Oportunidades–Forças–Fraquezas) considerando todos os dados objetivos e abertos, com foco nos temas de alta demanda (licitações/contratos, improbidade, desvio, dispensas/inexigibilidades, sobrepreço/superfaturamento, direcionamento e responsabilização).

Ameaças: Descompasso estrutural; Morosidade judicial; Captura e infiltração de facções em contratos.	Fraquezas: Gargalo probatório (prova judicial 3,35/4); Baixo suporte pericial e de campo; Pós-decisão subestruturado.
Forças: Clareza do núcleo duro de atuação; Forte capacidade cível e extrajudicial (média 3,63/4).	Oportunidades: Escalonar IA e tecnologia; Padronização via kits e protocolos; Regionalização de apoio técnico.

AMEAÇAS

- **Descompasso estrutural entre demanda e especialização:** a maioria das unidades atua de forma **ampla/cumulativa** (26 respondentes) e apenas **8** são especializadas, embora haja **alta/moderada recorrência** em patrimônio público (15 alta; 17 moderada). Isso eleva risco de atuação reativa e perda de qualidade técnica em temas complexos (licitações/improbidade).
- **Risco de baixa efetividade por gargalos probatórios e morosidade:** a conversão de indícios em prova judicial robusta tem nota média **3,35 de 4**, e os maiores entraves judiciais incluem **individualização de condutas (23 respostas)**, **quantificação do dano (20 respostas)**, **morosidade (19 respostas)** e **perícia (14 respostas)**—fatores que tendem a reduzir condenações e ressarcimento.
- **Vulnerabilidade na execução contratual (onde ocorre o “dano material”):** capacidade média de acompanhar execução é nota **2,91 de 4**; dificuldades predominantes em compatibilidade contrato×execução (27 respostas), fiscalização de campo (25 respostas), sobrepreço/superfaturamento (25 respostas), medições/atestes (22 respostas) e rastreio de pagamentos (22 respostas). Se não houver intervenção institucional, há risco de perpetuação de perdas e baixa recuperação.

- **Risco de captura/complexificação das fraudes sem inteligência estruturada:** apenas **3** unidades afirmam atuar com inteligência aplicada “de forma estruturada” (20 parcialmente; 11 não); e há relatos abertos de “participação de facções nas gestões” e necessidade de investigação regionalizada, o que aponta risco de sofisticação e replicação de modus operandi.

OPORTUNIDADES

- **Janela clara para padronização (protocolos, kits e matrizes):** as soluções sugeridas e medidas de fortalecimento convergem para **criação de protocolos (25 respostas)**, **protocolos para fiscalização da execução (22 respostas)**, **modelos/fluxos (25 respostas)**, **kits operacionais (23 respostas)** e **matrizes probatórias (17 respostas)** — especialmente aderentes aos temas de alta demanda.
- **Escalonar tecnologia/IA para atacar o gargalo probatório:** há demanda explícita por **IA para triagem e síntese (28 respostas)**, **apoio à análise financeira (28 respostas)**, **IA para matriz probatória (27 respostas)**, **painéis de acompanhamento (21 respostas)** e **alertas automáticos (19 respostas)**, além de uso já disseminado de portais da transparência (29 respostas) e leitura/busca em PDF (23 respostas). Isso cria oportunidade de “ganho de escala” na análise de licitações, contratos e improbidade.
- **Construir governança de dados e cooperação interinstitucional:** há forte convergência para atuação integrada com **CAODPP (24 respostas)**, **Tribunal de Contas (23 respostas)**, **Laboratórios/perícia (17 respostas)**, **Receitas/fiscos (15 respostas)**, **Controladorias (13 respostas)** e **COAF (12 respostas)**. Oportunidade: rotinas formais de compartilhamento, painéis e fluxos de encaminhamento para casos de maior impacto (alto valor, impacto social).
- **Regionalização de apoio técnico (engenharia/contabilidade) e diligências:** respostas abertas pedem equipe/estrutura regionalizada e instrumentos como “painel de preços regionalizado”; e, nos dados, o apoio técnico/pericial é percebido como insuficiente (perícia: 4 sim; 19 parcialmente; 11 não). Oportunidade: desenhar uma “esteira” de apoio técnico para sobrepreço, dano e execução contratual.

**MPCE**Ministério Público
do Estado do Ceará**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA****Alerta 1: Pós-Decisão Ausente.**

A frente Monitoramento de condenações teve zero menções como atuação intensa. O ciclo de efetividade (recuperação do dinheiro) não se fecha.

**Alerta 2: Tecnologia Fragmentada.**

Uso massivo (23 unidades) de IA generativa externa por falta de estrutura oficial. Esforço heroico e individual, mas com alto risco sistêmico.

FORÇAS

- **Clareza e concentração temática (“núcleo duro” da atuação):** os temas mais recorrentes são **licitações e contratos (30 respostas)** e **improbidade (30 respostas)**, seguidos de **desvio de recursos (18 respostas)**, **dispensa/inexigibilidade (17 respostas)**, **responsabilização (17 respostas)**, **sobrepreço/superfaturamento (16 respostas)** e **direcionamento (16 respostas)** — o que facilita priorização institucional com alto impacto.
- **Capacidade instalada na fase extrajudicial (instrumentos e diligências):** uso frequente de **notícia de fato (27 respostas)**, **inquérito civil (27 respostas)**, recomendações (17 respostas) e audiências (15 respostas); e realização relevante de diligências como requisição de contratos/aditivos (27 respostas), análise de portais (22 respostas) e requisição de procedimentos licitatórios (22 respostas). A efetividade extrajudicial média é **3,63 de 4**, indicando base operativa já consolidada.
- **Atuação multivetorial (preventiva, repressiva e judicial):** as frentes mais intensas incluem **repressiva (21)**, **resolutiva extrajudicial (19)**, **judicial (16)** e **preventiva (14)**, o que demonstra amplitude de estratégias aplicadas aos temas de alta demanda.
- **Diagnóstico qualitativo consistente sobre “onde dói”:** respostas abertas apontam com precisão pontos críticos (ex.: “direcionamento nas licitações – pregões – desclassificações”; necessidade de rastrear beneficiários finais; “muitos documentos e pouca eficiência para a prova”), reforçando maturidade diagnóstica para orientar intervenção do CAODPP.

FRAQUEZAS

- **Baixa maturidade institucional na fiscalização da execução contratual:** média **2,91 de 4**, e ausência/fragilidade de metodologia (apenas **5 “sim”; 21**

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

“parcialmente”; 8 “não”). Respostas abertas relatam que “a Prefeitura é propositalmente desestruturada... não temos pessoal e estrutura para atuar nessa frente”, indicando fragilidade prática para comprovar sobrepreço/superfaturamento e dano.

- **Gargalo probatório estruturante (da apuração à prova judicial):** entraves extrajudiciais têm pico em **complexidade probatória (24)** e **ausência de apoio técnico (18)**; e, no judicial, persistem **individualização (23)**, **quantificação do dano (20)** e **fragilidade documental (18)**. Isso fragiliza improbidade e responsabilização, justamente os temas mais demandados.
- **Déficit de suporte pericial e de campo:** perícia atende adequadamente apenas para 4 respondentes (19 parcialmente; 11 não) e há insuficiência de corpo para diligências externas (apenas 4 “sim”; 18 “não”). Isso impacta diretamente execução contratual, sobrepreço e provas técnicas.
- **Baixa capacidade de gestão de informação e integração sistêmica:** organizar/analisar grande volume de dados tem média **2,71 de 4**; sistemas permitem análise rápida apenas para 2 respondentes (21 parcialmente; 11 não). Além disso, compartilhamento institucional de informações é majoritariamente parcial (5 sim; 21 parcialmente; 8 não), o que reduz aprendizado organizacional e atuação coordenada em padrões repetitivos de fraude.
- **Pós-decisão subestruturado:** embora haja alguma prática, o acompanhamento sistemático de condenações por improbidade ainda tem **8 respondentes “não”**, e dificuldades se concentram em **ressarcimento ao erário (23)** e controle de cumprimento (15), com demanda por sistemas de alertas/painéis. Isso afeta o ciclo completo de efetividade (da investigação ao resultado).

Boas Práticas Relatadas

As boas práticas identificadas revelam **capacidade de inovação local, adaptação e protagonismo dos membros**, especialmente em cenários de **escassez de apoio técnico, dados integrados e ferramentas institucionais**. O diagnóstico evidencia que essas iniciativas poderiam ser **capturadas, sistematizadas e difundidas** pelo CAODPP, ampliando seu impacto e reduzindo assimetrias entre unidades.



MPCE

Ministério Público
do Estado do Ceará

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Práticas Atuais: A Inovação Invisível

Vistorias *in loco* e
confronto manual de
dados em portais.

Requisição sistemática de
atestos e medições para
instrução.

Criação de painéis de BI
locais não institucionais.

Atuação preventiva forte via
TACs e Recomendações.



O papel do MPCE é capturar essas iniciativas isoladas e transformá-las em escala institucional.

Principais boas práticas relatadas

- **Fiscalização in loco da execução contratual**, com vistoria e confronto entre objeto contratado e execução real.
- **Requisição sistemática de medições, atestos e relatórios de fiscalização** para instrução probatória em contratos.
- **Atuação preventiva em licitações**, com análise prévia de editais e recomendações para correção de falhas.
- **Cruzamento manual de dados** (portais da transparência, vínculos societários, pagamentos) para identificar padrões de fraude.
- **Oitiva de fiscais de contrato e controladores internos** como estratégia recorrente de robustecimento da prova.
- **Uso de painéis e BI locais** (ainda que não institucionais) para comparação de preços e detecção de sobrepreço.
- **Atuação resolutiva com TAC/ANPC**, priorizando cessação do ilícito e correção administrativa antes da judicialização.
- **Integração informal com Tribunais de Contas e Controladorias** para obtenção de dados e apoio técnico.
- **Organização própria de acervos digitais** (PDFs, contratos, notas fiscais) para facilitar análise e correlação probatória.
- **Foco temático continuado** (ex.: licitações/execução contratual), permitindo ganho de expertise mesmo sem especialização formal.

Casos Emblemáticos Relevantes

Os casos relatados se destacam como **exemplos emblemáticos relevantes para o diagnóstico**. Eles **não aparecem de forma sistematizada**, mas surgem como **referências diretas** feitas por respondentes ao descrever dificuldades, objetos investigados ou temas sensíveis.

Essas menções **não configuram estudo de caso formal**, mas funcionam como “**sinais qualitativos de alerta**”, reforçando os temas de alta demanda (licitações, execução contratual, improbidade, terceiro setor) e evidenciando **riscos sistêmicos**.

- **Apropriação de verbas do FRMMP por tabeliões/notários**, apontada como objeto de investigação relevante em patrimônio público.
- **Execução de obras públicas com indícios de sobrepreço e superfaturamento**, especialmente em contratos de engenharia, mencionadas como casos complexos e recorrentes.
- **Atuação de organizações sociais (OS) e entidades do terceiro setor** com esquemas reiterados, troca de CNPJ e transferência do passivo ao ente público.
- **Indícios de infiltração de facções ou grupos criminosos em contratos públicos**, citados como preocupação emergente e de difícil apuração isolada.
- **Servidores fantasmas, nepotismo e contratações temporárias irregulares**, relatados como problemas estruturais com impacto sistêmico na administração local.

Contribuições Relevantes para Transversalidade

A Virada de Chave: Transversalidade



A execução de contratos públicos é o ponto crítico comum a todas as áreas finalísticas.
A Tecnologia (IA e dados) não é uma ferramenta setorial, mas a infraestrutura básica do MPCE do futuro.

1) Integração entre áreas cível, criminal e controle externo (probatória e informacional)

As respostas abertas revelam que investigações em patrimônio público frequentemente demandam **dados bancários, fiscais, digitais e societários**, além de diálogo com **polícia judiciária, GAECO, COAF, fiscos e Tribunais de Contas**. Isso evidencia que a atuação eficaz depende de **fluxos integrados** entre áreas cível, criminal e de controle externo, superando a fragmentação por atribuições.

Evidência: menções recorrentes à dificuldade de rastrear valores, necessidade de análise de celulares/dados, inteligência financeira e articulação interinstitucional.

2) Execução contratual como eixo comum entre patrimônio público, saúde, educação, meio ambiente e políticas públicas

A execução de contratos públicos aparece como um **ponto crítico comum** a diversas áreas finalísticas (saúde, educação, obras, serviços continuados). As dificuldades relatadas — medições, fiscalização de campo, qualidade do serviço, rastreio de pagamentos — mostram que **um mesmo método institucional de fiscalização contratual** pode servir a múltiplas áreas do MPCE.

Evidência: baixa capacidade média de acompanhamento da execução (nota 2,91 de 4) e alta recorrência das mesmas dificuldades técnicas em contratos de naturezas distintas.

3) Análise de dados e tecnologia como infraestrutura transversal de atuação

As respostas indicam uso frequente, porém fragmentado, de **portais da transparência, PNCP, BI, leitura de PDFs e IA generativa**, aliado à forte demanda por **IA para triagem, cruzamento de dados, alertas e análise financeira**. Isso demonstra que tecnologia não é tema setorial, mas **infraestrutura transversal essencial** para todas as áreas que lidam com grandes volumes de dados e prova complexa.

Evidência: alta pontuação para soluções tecnológicas desejadas (IA para triagem – 28; análise financeira – 28; matrizes probatórias – 27).

4) Atuação preventiva e resolutive como linguagem comum entre áreas finalísticas

Diversas respostas abertas relatam **atuação preventiva em licitações**, uso de **recomendações, TACs e ANPCs**, e priorização da **cessação do ilícito antes da**

judicialização. Essa abordagem resolutiva aparece como prática replicável em áreas como consumidor, cidadania, saúde e educação, fortalecendo uma **cultura institucional comum de prevenção e resolutividade.**

Evidência: elevada utilização de instrumentos extrajudiciais (notícia de fato e inquérito civil – 27 cada; recomendações – 17) e relatos qualitativos de foco na autocomposição.

5) Monitoramento pós-decisão e cumprimento de obrigações como desafio institucional comum

As dificuldades no **acompanhamento de condenações, ressarcimento ao erário, cumprimento de ANPCs e TACs** não são exclusivas do patrimônio público, mas comuns a várias áreas. As respostas mostram que a ausência de sistemas, alertas e fluxos padronizados compromete a efetividade final da atuação ministerial, indicando a necessidade de **projetos transversais de monitoramento pós-decisão.**

Evidência: maioria relata dificuldade total ou parcial no acompanhamento de condenações e ANPCs, com destaque para ressarcimento ao erário e controle de prazos.

As contribuições acima **fundamentam projetos futuros de caráter transversal**, voltados a **dados, tecnologia, prova, execução contratual, prevenção e monitoramento**, com potencial de ganho institucional sistêmico — exatamente o tipo de ação que o PGA e os CAOs podem liderar com maior impacto.

Ações Estratégicas CAODPP/MPCE (Biênio 26-27)





MPCE

Ministério Público
do Estado do Ceará

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA



Padronização e Kits Operacionais

Criação de protocolos e roteiros investigativos para aumentar a segurança jurídica e eficiência.



Apoio Técnico e IA Generativa

Estruturação de núcleos regionais de perícia e uso de IA para triagem de dados.



Fiscalização de Execução Contratual

Implementação de checklists e vistorias in loco para evitar danos ao erário.

Transformando o conhecimento em defesa efetiva do patrimônio de todos os cearenses.

Eixo 1: Padronização e Método



Protocolo de Execução Contratual:

Checklists estruturados, documentos mínimos exigíveis e fluxos de diligência para obras.

Kits Operacionais: Peças padronizadas, roteiros investigativos e modelos prontos para licitações e sobrepreço.

Matrizes Probatórias: Roteiros para facilitar a prova de dolo, individualização de condutas e quantificação de danos em Improbidade.

1) Protocolo Institucional de Fiscalização da Execução Contratual

Justificativa: A execução contratual apresenta baixa capacidade média (nota 2,91 de 4) e dificuldades recorrentes em medições, fiscalização de campo e sobrepreço.

Descrição: Elaborar protocolo padronizado com checklists, documentos mínimos, fluxos de diligência e modelos de requisição para contratos e obras.

#execucaocontratual

2) Kits Operacionais por Tema de Alta Demanda

Justificativa: Respostas indicam forte demanda por modelos, fluxos e materiais práticos para licitações, improbidade e contratos.

Descrição: Criar kits temáticos (licitações, dispensas, sobrepreço, improbidade) com peças, roteiros investigativos e matrizes probatórias.

#licitações

3) Matrizes Probatórias Institucionais para Improbidade

Justificativa: Dificuldades recorrentes na prova do dolo específico, individualização de condutas e quantificação do dano.

Descrição: Desenvolver matrizes por tipo de ato de improbidade, integrando prova documental, técnica, financeira e digital.



MPCE

Ministério Público
do Estado do Ceará

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

#improbidade

4) Fluxo Institucional de Atuação Preventiva em Licitações

Justificativa: Respostas abertas destacam boas práticas de análise prévia de editais e recomendações preventivas.

Descrição: Padronizar atuação preventiva com checklists de risco, orientações a gestores e registro institucional das intervenções.

#prevenção

5) Banco Institucional de Casos, Peças e Precedentes

Justificativa: Respostas apontam dispersão de conhecimento e necessidade de compartilhamento de experiências exitosas.

Descrição: Organizar repositório institucional com decisões favoráveis, peças-modelo e casos estratégicos do MPCE.

#conhecimento



6) Painel Institucional de Preços e Contratações Públicas

Justificativa: Sobrepreço e superfaturamento figuram entre os temas mais recorrentes e de maior complexidade.

Descrição: Criar painel comparativo de preços por objeto, município e período, integrando PNCP e dados de controle externo.

#sobrepreço

7) Ferramentas de IA para Triagem e Análise Probatória

Justificativa: Alta demanda por IA para triagem, síntese documental e análise financeira foi registrada no formulário.

Descrição: Implantar soluções de IA para leitura massiva de PDFs, organização de acervos e identificação de padrões de risco.

#inteligência

8) Observatório Institucional de Contratações e Políticas Públicas

Justificativa: Fragmentação de dados e ausência de monitoramento contínuo foram apontadas como fragilidades.

Descrição: Criar observatório com painéis temáticos para contratos, políticas públicas e terceiro setor, com foco preventivo.

#monitoramento

9) Sistema de Monitoramento de Condenações e ANPCs

Justificativa: Monitoramento pós-decisão e ressarcimento ao erário figuram entre as maiores dificuldades relatadas.

Descrição: Criar sistema com alertas de prazos, painéis de cumprimento e fluxos de acompanhamento de condenações e ANPCs.

#posdecisao

Eixo 3: Apoio Estrutural e Integração



Núcleos Regionais de Apoio:

Presença de Engenharia e Contabilidade descentralizada e acessível no interior.

Atuação em Rede (Controle Externo):

Protocolos e fluxos integrados formalmente com TCE, Fiscos, COAF e Polícia Judiciária.

Capacitação Aplicada: Treinamentos de foco prático em leitura de medições de obras, análise contábil e construção de prova técnica.

10) Núcleo de Apoio Técnico Regionalizado (Engenharia e Contabilidade)

Justificativa: Ausência ou insuficiência de apoio técnico e perícia foi apontada como gargalo estrutural central.

Descrição: Estruturar núcleos regionais de engenharia e contabilidade para apoio direto às promotorias em contratos e obras.

#apoio tecnico

11) Capacitações Práticas Focadas em Execução Contratual e Prova Técnica

Justificativa: Capacitação técnica é uma das demandas mais citadas para fortalecer a atuação.

Descrição: Ofertar cursos práticos e recorrentes sobre medições, aditivos, análise financeira, engenharia e prova digital.

#capacitação

12) Protocolo de Atuação Integrada com Órgãos de Controle

Justificativa: Há forte indicação de necessidade de integração com TCE, Controladorias, fiscos e polícia judiciária.

Descrição: Formalizar fluxos de troca de informações, critérios de acionamento e atuação conjunta em casos complexos.

#articulação

VINCULAÇÃO CNMP

Através de uma análise **mais restrita** e objetiva das ações propostas em relação às iniciativas propostas pelo MPCE para o **RADAR CNMP - 2026**, seguem vínculos sustentáveis.

AÇÃO PROPOSTA	INICIATIVA CNMP	ADERÊNCIA	JUSTIFICATIVA
Protocolo institucional de fiscalização da execução contratual	3.2.2.1 – Manual referencial de gestão e fiscalização de contratos	Alta	Ambas tratam diretamente da padronização de procedimentos de gestão e fiscalização

**MPCE**Ministério Público
do Estado do Ceará**SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**

			contratual, ponto crítico identificado no diagnóstico (capacidade média 2,91).
Kits operacionais por temas de alta demanda	1.5.1 – Aperfeiçoamento das redes de controle e compliance nas contratações	Alta	Os kits operacionais reforçam o compliance e a integridade nas contratações, foco explícito do eixo 1.5 do RADAR.
Núcleo regionalizado de apoio técnico (engenharia/contabilidade)	1.5.2.1 – Laboratórios para acompanhamento da aplicação do orçamento	Alta	Ambos visam suporte técnico estruturado para análise de gastos, contratos e políticas públicas, com abordagem integrada MP-TCE.
Painel institucional de preços e contratações públicas	2.1.2.1 – Projeto nacional de Ciência de Dados nos MPs	Alta	O painel materializa a cultura de dados e tomada de decisão estratégica priorizada no RADAR.
Ferramentas de IA para triagem e análise probatória	2.1.2.1 – Estruturação nacional de Ciência de Dados	Alta	As respostas indicam forte demanda por IA; o RADAR prioriza explicitamente ciência de dados como infraestrutura institucional.
Fluxo institucional de atuação preventiva em licitações	1.5.1 – Compliance e integridade nas contratações públicas	Alta	A atuação preventiva em licitações reforça diretamente os mecanismos de integridade defendidos pelo CNMP.
Banco institucional de casos, peças e precedentes	1.3.1.1 – Cooperação e compartilhamento de informações entre MPs	Alta	O banco institucional concretiza a atuação em rede e o compartilhamento de conhecimento previstos no RADAR.
Capacitações práticas em execução contratual e prova técnica	3.1.2.3 – Capacitação em gestão de custos e uso de tecnologias	Alta	Ambos priorizam capacitação técnica orientada a resultados e uso de ferramentas para análise qualificada.
Protocolo de atuação integrada com órgãos de controle	1.3.1 – Articulação dos MPs para atuação em rede	Alta	Convergência direta: integração interinstitucional é eixo central do RADAR e demanda recorrente nas respostas.
Observatório institucional de contratações e políticas públicas	1.5.2.1 – Laboratórios de acompanhamento do orçamento e políticas públicas	Alta	O observatório local replica, em nível estadual, a lógica dos laboratórios de monitoramento defendidos pelo CNMP.

Síntese

Protocolo de Fiscalização	→	Eixo 3.2.2.1: Manual referencial de gestão de contratos
Kits Operacionais	→	Eixo 1.5.1: Compliance e integridade em contratações
IA e Painéis de Dados	→	Eixo 2.1.2.1: Projeto nacional de Ciência de Dados
Núcleos Regionais (Eng/Cont)	→	Eixo 1.5.2.1: Laboratórios para acompanhamento do orçamento

O cruzamento evidencia alta aderência estrutural entre o diagnóstico do MPCE e o RADAR/CNMP 2026, especialmente nos eixos de contratações públicas, dados, inteligência, governança e monitoramento. As ações propostas não apenas dialogam, mas operacionalizam em nível estadual as prioridades nacionais, fortalecendo a justificativa para projetos do PGA alinhados à atuação concentrada nacional.

Achados relevantes

1) Quase inexistência de monitoramento de condenações como frente de atuação

Registro marcante: Na pergunta sobre frentes de atuação mais intensas, “monitoramento de condenações” aparece com valor zero.

Justificativa: Trata-se de um dado estatisticamente extremo e institucionalmente relevante, pois evidencia que a atuação praticamente se encerra na fase decisória, sem fechamento do ciclo de efetividade.

Evidência: Frente “Monitoramento de condenações” = 0 menções, contrastando com repressiva (21) e judicial (16).

2) Uso disseminado de IA generativa sem estrutura institucional

Registro marcante: 23 unidades relatam uso de ferramentas de IA generativa, apesar de inexistência de solução institucional estruturada.

Justificativa: É um dado qualitativamente relevante, pois revela adoção espontânea e não coordenada de tecnologia sensível, indicando oportunidade e risco institucional simultaneamente.

Evidência: Ferramentas de IA generativa = 23 menções, versus estrutura tecnológica avaliada como insuficiente (médias <3).

3) Descrédito explícito em ferramentas e treinamentos institucionais existentes

Registro marcante: Respostas abertas apontam que ferramentas institucionais e capacitações são “obsoletas”, “não intuitivas” ou “pouco efetivas”, levando membros a buscar formação externa por conta própria.

Justificativa: Esse achado não aparece em gráficos, mas é estrategicamente sensível, pois afeta legitimidade das políticas internas de apoio.

Evidência: Relatos diretos nas respostas abertas sobre SIMBA, IA institucional e cursos oferecidos.

4) Dependência excessiva do esforço individual do membro

Registro marcante: Várias respostas indicam que investigações complexas são conduzidas pelo próprio promotor e pequena equipe jurídica, sem apoio financeiro, tecnológico ou pericial.

Justificativa: Esse dado revela risco institucional de personalização da atuação, com impacto direto na sustentabilidade e uniformidade dos resultados.

Evidência: Relatos diretos sobre inexistência de suporte técnico e realização “pessoal” das análises.

CONCLUSÃO

O diagnóstico evidencia que a atuação do MPCE em Patrimônio Público e Moralidade Administrativa é intensa, estratégica e alinhada aos principais riscos institucionais, mas enfrenta limitações estruturais relevantes, especialmente na fiscalização da execução contratual, na qualificação da prova técnica e no acompanhamento pós-decisão.

As respostas demonstram clareza dos membros quanto às prioridades — licitações, contratos, improbidade e desvio de recursos — e revelam maturidade diagnóstica sobre gargalos que não podem ser superados apenas por esforços individuais, exigindo respostas institucionais integradas, padronizadas e apoiadas por dados, tecnologia e suporte técnico especializado.

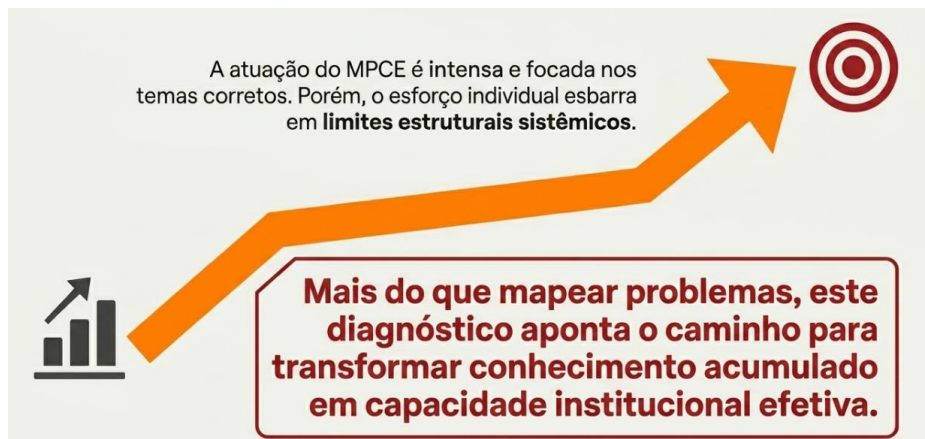
Nesse contexto, o diagnóstico cumpre papel central ao oferecer base de conhecimento institucional para orientar escolhas estratégicas no PGA 2026–2027, permitindo ao MPCE alinhar suas ações às diretrizes nacionais, fortalecer a atuação transversal e avançar de um modelo reativo para uma atuação mais preventiva, resolutive e orientada a resultados.



MPCE

Ministério Público
do Estado do Ceará

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA



Elaborado pela SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Modernização Administrativa