



ESPÉCIE: Representação

DOCUMENTO: Relatório de Instrução nº 0093/2021

FASE: Inicial

PROCESSO Nº: 22545/2021-8

ENTE: Município de Itapipoca

UNIDADE JURISDICIONADA: Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças

RESPONSÁVEIS: Felipe Souza Pinheiro (Prefeito de Itapipoca); Francisco Jerônimo do Nascimento (Ordenador de Despesas da Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças de Itapipoca); Ramon Galvão Fernandes (Presidente da Comissão de Licitação)

INTERESSADO: Ministério Público de Contas (MPC)

EXERCÍCIO: 2021

EMENTA: Fase inicial. Representação. Pedido de medida cautelar. Município de Itapipoca. Prefeitura Municipal. Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças. Supostas irregularidades na Tomada de Preços nº 21.19.02/TP. Perda do Objeto. Arquivamento.

1. INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pelo Ministério Público de Contas (MPC) junto a este Tribunal, requerendo a suspensão na Tomada de Preços nº 21.19.02/TP, promovida pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças do Município de Itapipoca, objetivando a prestação de “assessoria e consultoria contemplando serviços técnicos, administrativos e jurídicos na área de desenvolvimento institucional para instauração e elaboração de todos os atos administrativos referentes ao levantamento de informações necessárias para a contratação de instituição financeira”.

2. Por meio do Despacho nº 01845/2021 (seq. 6), o Relator Conselheiro Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior, em observância ao direito expresso no art. 5º, LV, da Constituição Federal, bem como no inciso IV do art. 15 e art. 16 do Regimento Interno e art. 21-A da Lei Orgânica deste Tribunal, determinou a notificação dos Srs. Felipe Souza Pinheiro (Prefeito de Itapipoca), Francisco Jerônimo do Nascimento (Ordenador de Despesas da Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças de Itapipoca) e ao Sr. Ramon Galvão Fernandes (Presidente da Comissão de Licitação), para que se manifestem acerca dos fatos contidos na Petição Inicial.

3. Empós, vieram os autos a esta Diretoria, por ordem contida no Despacho nº 02068/2021 (seq. 26), a fim de que promova a análise das justificativas interpostas.



2. EXAME DE ADMISSIBILIDADE

4. No tocante a preliminar de admissibilidade, esta Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I considera que a presente Representação merece guarida, posto que intentada pelo Ministério Público Especial, junto a este Tribunal de Contas, em conformidade com as atribuições que lhes foram conferidas pelo art. 25, VII, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITCE).

5. Por seu turno, a Lei n.º 16.819/2019, que regulamenta o Ministério Público Especial, discrimina, dentre as atribuições desse *Parquet*, o seguinte:

Art. 87-B - O Ministério Público Especial junto ao Tribunal, submetido aos dispositivos da Lei n.º 13.720, de 21 de dezembro de 2005, zelar, no exercício de suas atribuições, pelo cumprimento desta Lei, competindo-lhe:

(...)

VII - representar, motivadamente, perante este Tribunal de Contas do Estado, pela realização de inspeções, auditorias, tomadas de contas e demais providências em matéria de competência do Tribunal;

Portanto, no presente feito, esta Diretoria entende pelo acolhimento da presente Representação, tendo em vista que o Órgão Ministerial agiu no cumprimento de suas atribuições funcionais.

3. EXAME TÉCNICO

3.1. DAS ALEGAÇÕES DO MPC

6. Em suma, o Ministério Público de Contas alega que, após análise do processo administrativo referente a Tomada de Preços n.º 21.19.02/TP, promovida pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças do Município de Itapipoca, verificou a existência das seguintes irregularidades: i) frustração ao caráter competitivo do certame; ii) inexistência de comprovação da impossibilidade ou relevante inconveniência de que as atividades licitadas sejam desenvolvidas por servidores da municipalidade; iii) ausência de justificativa técnica e/ou financeira que respalde o modelo de remuneração previsto; iv) ilegalidade na previsão de instituição financeira exclusiva para o fornecimento de empréstimo consignado aos servidores municipais.

3.1.1. Frustração ao caráter competitivo do certame

7. Destaca o MPC, inicialmente, sobre a Tomada de Preços n.º 21.19.02/TP, que o item 3.7 do



edital, relativo à qualificação técnica, dispõe como condição de habilitação que “a empresa proponente deverá apresentar registro e/ou inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil OAB, mediante a apresentação da competente Certidão de inscrição”. Na sequência, relata que o Projeto Básico apresenta o detalhamento o seguinte excerto:

(...) detalhar sua localização no Estado; na Região Nordeste e no País; fazer um levantamento na sua densidade demográfica, levantar seu índice de desenvolvimento humano; fazer o levantamento da estimativa populacional atual no município, utilizando critérios como as Resoluções do IBGE e dos dados do SLBA; sugerir valores com base no utilizado no mercado com parâmetros para a cobranças de taxas máximas aos servidores;

8. Dessa forma, conclui que parcela substancial dos serviços a serem realizados não são privativos da advocacia, conforme art. 1º da Lei nº 8.906/1994, de modo que a exigência de inscrição na OAB para serviços que não são essencialmente jurídicos configura restrição ao caráter competitivo do certame, violando o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei nº 8.666/93.

3.1.2. Inexistência de comprovação da impossibilidade ou relevante inconveniência de que as atividades licitadas sejam desenvolvidas por servidores da municipalidade

9. De início, o MPC destaca que a Lei Municipal nº 1/2021, que altera a Lei Municipal nº 1/2017, que trata da estrutura administrativa do município de Itapipoca, elenca como competências da Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças (art. 3º, II, “a”) e da Procuradoria-Geral do Município (art. 3º, I, “d”), “exercer a função de consultoria” e ainda o “assessoramento geral em assuntos econômico-financeiros”. E assim, defende que “parcela substancial dos serviços contratados decorrem do desenrolar de atividades atribuídas à Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças e à Procuradoria-Geral do Município”.

10. Por outro lado, quanto aos serviços jurídicos envolvidos, cita que existem cargos preenchidos na Procuradoria-Geral do Município, dentre os quais: Procurador Municipal, Assessor Jurídico e Advogados, incluindo efetivos e comissionados.

11. E ainda, alega que:

(...) conforme transcrito no item 2.1 da presente Representação, parcela substancial dos levantamentos que serão realizados são, em verdade, informações públicas (por exemplo, a densidade demográfica e o IDH), de modo que não há clareza quanto à real necessidade da contratação.

12. Ainda, que “não há no certame qualquer comprovação da impossibilidade ou relevante inconveniência de que as referidas atividades fossem desenvolvidas por servidores da



municipalidade.

3.1.3. Ausência de justificativa técnica e/ou financeira que respalde o modelo de remuneração previsto

13. Quanto ao item, assim se manifesta o MPC:

Sobre o modelo de remuneração pactuado, verificou-se que o edital prevê como valor de referência da remuneração do contratado o **percentual de 20% (vinte por cento)** sobre o resultado financeiro que resultar da transação financeira entre a contratante e a instituição bancária.

Nesse contexto, mesmo que se admitisse que os serviços não poderiam ser prestados pelos servidores da municipalidade (o que não restou comprovado), não foi identificada nos autos nenhuma justificativa que ampare a vantagem técnica e/ou financeira do modelo de remuneração previsto com base em percentual, em detrimento de valor fixo, o que constitui ofensa aos princípios da economicidade e razoabilidade.

Dessa forma, este Órgão Ministerial não verifica circunstância que justifique a remuneração, por meio de recursos públicos, de valor indeterminado ao contratado, o qual deve ser de alta monta, dado que o valor mínimo estimado de captação de recursos através da futura contratação com a instituição financeira é de R\$ 2.000.000,00.

3.1.4. Ilegalidade na previsão de instituição financeira exclusiva para o fornecimento de empréstimo consignado aos servidores municipais

14. Por fim, quanto ao último item, o MPC cita de início a recomendação expedida por este Tribunal no Processo nº 06436/2011-3, abaixo reproduzida:

“b) seja recomendado à SEPLAG e ao atual Governador do Estado que se abstenham de exigir, como condição para credenciamento de entidade interessada em conceder empréstimos aos servidores do Poder Executivo, que a instituição possua contrato de prestação de serviço vigente com o Estado do Ceará, como forma de fomentar a concorrência e provocar uma redução nas taxas de juros, aplicando-se no credenciamento o princípio da livre e ampla concorrência”;

15. E, nesses termos, defende:

Nos termos do voto do Relator, “a previsão presente no Decreto nº 29.760/2009 e no Decreto nº 31.111/2013, que estabelecem como um dos requisitos exigidos para fins de cadastramento e recadastramento das instituições financeiras manter contrato de prestação de serviço em vigor com o Estado do Ceará, me parece desproporcional e ofensiva ao princípio da concorrência de mercado”.

Nesse contexto, enquanto no caso supramencionado restou configurada desproporcionalidade na permissão para apenas duas instituições financeiras concederem empréstimos aos servidores estaduais (CAIXA ECONÔMICA E BRADESCO), na espécie, conforme detalhamento de serviços descritos no item 2.1 da presente representação, será concedido à instituição financeira contratada a



“exclusividade do Empréstimo Consignado para o Funcionalismo Público Municipal”.

16. Conclui, assim, que “a previsão editalícia impõe condição restritiva aos servidores municipais, que ficariam sem opção de escolha no mercado, tornando-os vulneráveis”, configurando afronta aos princípios da liberdade de escolha e da livre concorrência previstos na Constituição de 1988 (art. 170, IV, da CF/88).

3.1.5. Do pedido

17. Por fim, o MPC requer:

a) seja a presente Representação recebida, pois ajuizada por legítimo interessado;

b) seja afastada a aplicação, no caso concreto, do art. 21-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;

c) tendo em vista a urgência na apuração dos fatos, **seja deferida medida cautelar inaudita altera pars**, sendo determinado ao Sr. Felipe Souza Pinheiro (Prefeito de Itapipoca) Sr. Francisco Jerônimo do Nascimento (Ordenador de Despesas da Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças de Itapipoca) e ao Sr. Ramon Galvão Fernandes (Presidente da Comissão de Licitação) que **suspendam**, na fase em que se encontra, a Tomada de Preços nº 21.19.02, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, sendo ainda determinado que, se a licitação já houver sido ultimada, não seja celebrado o respectivo contrato. Por fim, caso já tenha sido assinado o correspondente contrato, que seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal;

d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta as ocorrências descritas nesta peça, seja concedido prazo ao ordenador de despesas, para que se manifeste sobre as irregularidades apresentadas na presente representação, sobretudo demonstrando:

d.1) impossibilidade ou relevante inconveniência de que as referidas atividades fossem desenvolvidas por servidores da municipalidade;

d.2) a vantajosidade técnica e/ou financeira do modelo previsto para a remuneração do contratado;

e) seja concedido prazo para que o Sr. Felipe Souza Pinheiro (Prefeito) e ao Sr. Francisco Jerônimo do Nascimento que apresentem:

e.1) inteiro teor da Tomada de Preços nº 21.19.02, inclusive com eventuais processos de pagamento;

e.2) informações sobre o quadro de servidores da Procuradoria Jurídica do município e da Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças de Itapipoca, detalhando os cargos e as respectivas competências legais;



f) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas, seja determinado ao Sr. Francisco Jerônimo do Nascimento que promova a **anulação** da Tomada de Preços nº 21.19.02.

3.2. DA PRÉVIA OITIVA

3.2.1. Esclarecimentos dos Srs. Felipe Souza Pinheiro e Francisco Jerônimo do Nascimento

18. Os Srs. Felipe Souza Pinheiro (Prefeito de Itapipoca) e Francisco Jerônimo do Nascimento (Ordenador de Despesas da Secretaria de Planejamento), em resposta aos Ofícios nº 02848/2021 - GAB. PRES. (seq. 9) e nº 02849/2021 - GAB. PRES. (seq.10), e em atendimento ao Despacho nº 01845/2021, prestaram os esclarecimentos (seq. 17-19) em face dos apontamentos do MPC contidos na exordial.

19. O Sr. Francisco Jerônimo do Nascimento informou que, na qualidade de ordenador da despesa pretendida, determinou a anulação do certame. Em anexo, encaminham a Decisão Administrativa (seq. 18), por ele subscrita, datado de 01 de outubro de 2021.

20. No documento, verifica-se que o certame se encontrava aguardando adjudicação e homologação. Não obstante, em face da abertura da presente Representação, e o acolhimento das alegações do MPC, entendeu pela anulação da Tomada de Preços.

21. No tocante às supostas irregularidades apontadas pelo *Parquet*, o Secretário se manifesta pelo acolhimento das razões quanto à frustração do caráter competitivo, por corroborar que os serviços não se restringem à aqueles privativos da advocacia, quanto à ausência de justificativa para o modo de remuneração previsto e ainda quanto a ilegalidade na previsão de exclusividade da instituição financeira para o fornecimento de empréstimos consignado aos servidores municipais. Divergindo parcialmente, apenas, no tocante à possibilidade de sua execução pelos servidores municipais, já que entende que “tal alegação realizada de forma genérica, sem considerar as particularidades do serviço público [...] enrijece a administração pública no alcance de sua finalidade”.

3.2.2. Esclarecimentos do Sr. Ramon Galvão Fernandes

22. O Sr. Ramon Galvão Fernandes (Presidente da Comissão de Licitação), em resposta ao Ofício nº 02850/2021 - GAB. PRES (seq. 11), e em atendimento ao Despacho nº 01845/2021,



prestou os esclarecimentos (seq. 23-24) em face dos apontamentos do MPC contidos na exordial.

23. Assim como os demais responsáveis, informa a Decisão Administrativo no sentido da anulação da Tomada de Preços nº 21.19.02/TP, e que “está realizando os procedimentos previstos para dar cumprimento à decisão do responsável pelo certame.”

3.3. DA ANÁLISE

3.3.1. Da perda do objeto do pedido cautelar

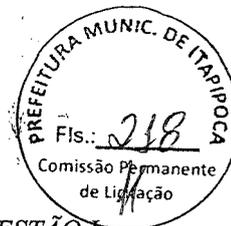
24. Conforme o art. 16 do RITCE, o relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar as medidas cautelares, previstas nesse regimento, com ou sem a prévia oitiva da autoridade, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, ao entender que se trate de caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia de decisão de mérito.

25. É notório que, para a concessão de medida cautelar, faz-se necessária a presença de 02 (dois) pressupostos básicos: o *fumus boni iuris* (fumaça do bom direito) e o *periculum in mora* (perigo da demora). A fumaça do bom direito evidencia-se pela probabilidade do direito invocado pela parte requerente, ou seja, funda-se no reconhecimento de que o direito alegado se apresenta para o julgador como, provavelmente, verdadeiro para que, assim, este o reconheça. Já, o perigo da demora ocorre quando houver perigo de dano ao patrimônio público ou risco ao resultado útil do processo, caso não seja concedida a tutela acautelatória.

26. De pronto, quanto ao **perigo da demora**, verifica-se sua não caracterização em razão da Decisão Administrativa (seq. 18), da Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças, no sentido da anulação da Tomada de Preços nº 21.19.02/TP. Isto posto, esta Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I entende pela ausência dos requisitos para concessão de medida cautelar.

27. Cumpre esclarecer que a referida anulação não gera direito ao contraditório e a ampla defesa ao vencedor do certame como estabelecido no §3º do art. 49 da Lei nº 8.666/1993, já que não teria alcançado a adjudicação, como preceitua a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU).

Somente é exigível a observância das disposições do art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993 (contraditório e ampla defesa) quando o procedimento licitatório,



por ter sido concluído com a adjudicação do objeto, gera direitos subjetivos ao licitante vencedor, ou em casos de revogação ou de anulação em que o licitante seja apontado, de modo direto ou indireto, como o causador do desfazimento do certame. Acórdão 2656/2019-Plenário | Relator: ANA ARRAES

28. Para mais, considerando que a própria unidade gestora requisitante da contratação determinou a sua anulação, não restando senão a sua promoção pela Comissão de Licitação, entende-se pela perda do objeto da medida cautelar.

3.3.3. Da perda do objeto da Representação

29. Conforme exposto no item anterior, a Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças, do município de Itaipoca, por meio de seu Secretário, Francisco Jerônimo do Nascimento, determinou a anulação da Tomada de Preços nº 21.19.02/TP, nos termos do documento acostado aos autos (seq. 18).

30. Da análise do documento, verifica-se que os argumentos jurídicos encampados pela Administração para a anulação do certame, com fulcro no art. 49 da Lei nº 8.666/1993, vão ao encontro do entendimento técnico proferido pelo Ministério Público de Contas. Além disso, cumpre informar que foi realizada pesquisa junto ao Portal de Licitações não foi localizada nenhuma outra licitação ou contratação direta com o mesmo objeto da Tomada de Preços nº 21.19.02/TP.

31. Isso posto, considerando a determinação de anulação da Tomada de Preços nº 21.19.02/TP, em face do reconhecimento por parte da Administração das irregularidades contidas no edital, sem necessidade de ser ofertado o contraditório e a ampla defesa ao licitante vencedor; considerando que não foi encontrado nenhum outro processo administrativo para o mesmo objeto; e considerando que os presentes autos não encontram-se conclusos com a devida audiência dos interessados, necessária para conclusão de mérito e o devido julgamento; entende-se pela perda do objeto do presente processo.

4. CONCLUSÃO

32. Ante o exposto, a Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I, no uso de suas atribuições regulamentares, em especial ao disposto no inciso IV, do § 2º, do art. 91, do Regimento Interno, **ressalta que o presente documento** reúne o conteúdo examinado neste processo e **corresponde à**

opinião da Unidade Técnica sobre a matéria, a qual conclui:

a. pela admissibilidade da presente Representação, em razão do atendimento aos requisitos de admissibilidade, de acordo com o item 2 deste relatório;

b. pela ausência do perigo da demora, considerando a determinação de anulação da Tomada de Preços nº 21.19.02/TP; e

c. pela perda do objeto da presente Representação, considerando a determinação de anulação da Tomada de Preços nº 21.19.02/TP, em face do reconhecimento por parte da Administração das irregularidades contidas no edital; considerando que não foi encontrado nenhum outro processo administrativo para o mesmo objeto; e considerando que os presentes autos não alcançaram o exame de mérito, sendo aplicável, ao caso, o arquivamento previsto no art. 28-B da LOTCE.

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. No ensejo, **submete ao juízo deliberatório do Relator competente, sugerindo**, de acordo com os fatos, argumentos, dados e evidências apresentados, **que:**

a. **indefira** a medida cautelar requestada, em razão da não caracterização do perigo da demora, conforme exposto no item 3.3 deste Relatório;

b. **arquive** os presentes autos, sem exame de mérito, nos termos do art. 28-A da LOTCE, em razão da perda do objeto da presente Representação, conforme exposto no item 3.3 deste Relatório; e

c. **comunique** o teor da decisão que vier a ser proferida por este Tribunal de Contas aos Srs. Felipe Souza Pinheiro (Prefeito de Itapipoca), Francisco Jerônimo do Nascimento (Ordenador de Despesas da Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças de Itapipoca) e ao Sr. Ramon Galvão Fernandes (Presidente da Comissão de Licitação).

Diretoria de Fiscalização de Atos de Gestão I da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 27 de outubro de 2021.

Assina(m) digitalmente este documento:

André Alves Pinheiro
Analista de Controle Externo
Mat. 1635-1

Francisco Fausto Augusto da Silva Maia
Diretor
Mat. 1640-4