

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**

**REPRESENTAÇÃO COM  
PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 16 DO RITCE)**

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

**1. Dos Fatos**

A presente Representação originou-se da análise realizada no Edital de Licitação nº 21.19.02<sup>1</sup>, na modalidade Tomada de Preços, do tipo Menor Preço, lançado pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças do município de Itapipoca, com o objetivo de contratar “empresa para assessoria e consultoria contemplando serviços técnicos, administrativos e jurídicos na área de desenvolvimento institucional para a instauração e elaboração de todos os atos administrativos referentes ao levantamento de informações necessárias para a contratação de instituição financeira”.

**O valor mínimo estimado de captação de recursos através da futura contratação com a instituição financeira é de R\$ 2.000.000,00 e o valor estimado para a prestação dos serviços objeto da presente contratação corresponde ao percentual de 20,00% sobre o valor do contrato a ser celebrado entre a municipalidade e a instituição financeira. A sessão está prevista para ocorrer no dia 30/09/2021, às 10:00 horas.**

Após análise do edital, verificou-se 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.

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

<sup>1</sup>Disponível em: <<https://licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/181477/licit/135471>>. Acesso em 23/09/2021.

## 2. Da Fundamentação

### 2.1. Frustração ao caráter competitivo do certame

Inicialmente, o Órgão Ministerial identificou violação ao caráter competitivo do certame em virtude da cláusula 3.7 do Edital, relativa à qualificação técnica, dispor 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”.

Examinando o Projeto Básico do presente certame (anexo) verifica-se o seguinte detalhamento dos serviços:

Detalhamento dos serviços: 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, entre eles: 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; mapear a população por zonas (urbana e rural); informar e orientar a CPL quanto a legislação específica do sistema financeiro; em especial as Resoluções do BACEN quanto a matéria específica, a fim de instruir e orientar a elaboração de um processo de Contratação de Instituição Financeira através de concessão de uso por 05 (cinco) anos, para Movimentação da Conta única. Realização da Folha de Pagamento do Pessoal do Município e exclusividade do Empréstimo Consignado para o Funcionalismo Público Municipal, apresentando sugestões na elaboração de Minuta de Edital Licitação, na contratação direta; orientar a CPL na resposta a esclarecimento feitos pelas instituições financeiras interessadas em adquirir a concessão, bem como também o acompanhamento de todo o trâmite do Processo de Licitação em conjunto com os órgãos e secretarias municipais e demais prestadores de serviços municipais, atuando de forma orientava nos recursos administrativos em todas as etapas, e procedimentos judiciais possivelmente existentes referentes ao referido processo de contratação.” (sic)

Conforme se observa, parcela substancial dos serviços a serem realizados não são privativos da advocacia, conforme art. 1º da Lei nº 8.906/94<sup>2</sup>, 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.

<sup>2</sup>Art. 1º São atividades privativas de advocacia: I - a postulação a órgão do Poder Judiciário e aos juizados especiais; II - as atividades de consultoria, assessoria e direção jurídicas.

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

Inicialmente, cabe destacar que a Lei Municipal nº 1/2021 (anexo), que alterou a Lei Municipal nº 1/2017 (estrutura administrativo do município de Itaipoca), elenca como competências da Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças (art. 3º, II, “a”) e da Procuradoria-Geral do Município (art. 3º, I, “d”) o seguinte:

Art. 3º As atribuições dos órgãos são as seguintes:

I - Órgãos de Assessoramento Direto (...)

d) Procuradoria Geral do Município: A Procuradoria Geral do Município é o órgão incumbido de assistir o Prefeito Municipal nas funções político administrativas, além de:

I – Representar Judicial e Extrajudicialmente o Município em defesa de seus interesses, bens ou serviços nas ações em que for autor, réu, assistente ou oponente;

II – Promover privativamente a cobrança judicial da dívida ativa, tributária ou não, da Fazenda Pública, funcionando em todos os processos em que haja interesse fiscal do Município;

III – Representar o Município junto ao contencioso Administrativo Tributário, ao Tribunal de Contas dos Municípios; (...)

**V – Exercer a função de consultoria;**

II - Órgãos de Execução Instrumental

a) Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças: Órgão incumbido de exercer atividades ligadas à Administração financeira do Poder Executivo, especialmente no que diz respeito a:

I – Zelar pela racionalização dos recursos financeiros disponíveis ao Poder Executivo do Município de Itaipoca;

**X – Assessoramento geral em assuntos econômico-financeiros;**

XIV – A responsabilidade pelas pesquisas de preços e controle das aquisições em função das licitações;

Do comparativo dos serviços licitados com as competências atribuídas aos referidos órgãos discriminados nos aludidos diplomas legais, verifica-se 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.

Cumprido ressaltar que, mesmo que se admitisse que os serviços são exclusivamente jurídicos (o que não é verdade), conforme informações extraídas do SIM (anexo), verifica-se a existência, no mês de julho/2021, de 9 (nove) cargos ocupados na PGM, dentre os quais: Procurador Municipal, Assessor Jurídico e Advogados, incluindo efetivos e comissionados.

Cabe acentuar que a Lei nº 8.666/1993, em seus arts. 14, 38 e 40, inciso I, dispõe que o objeto da licitação deve ser caracterizado de forma adequada, sucinta e clara, *in verbis*:



“Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a **adequada caracterização de seu objeto** e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

I — objeto da licitação, em descrição sucinta e **clara;**”

No entanto, 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.

De todo modo, reitera-se que não há no certame qualquer comprovação da impossibilidade ou relevante inconveniência de que as referidas atividades fossem desenvolvidas por servidores da municipalidade.

Ante o exposto, o Órgão Ministerial entende que os serviços licitados deverem ser realizados pelos servidores integrantes do quadro próprio do município.

### **2.3. Ausência de justificativa técnica e/ou financeira que respalde o modelo de remuneração previsto**

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 vantajosidade 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

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

Sobre o ponto, inicialmente cabe transcrever a recomendação expedida por este Tribunal no Processo nº 06436/2011-3:

“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”<sup>3</sup>;

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**”.

Assim, conclui-se que a previsão editalícia impõe condição restritiva aos servidores municipais, que ficariam sem opção de escolha no mercado, tornando-os vulneráveis, na medida em que não terão a possibilidade de optar pela melhor oferta de consignado, configurando afronta aos princípios da liberdade de escolha e da livre concorrência previstos na Constituição de 1988 (art. 170, IV, da CF/88)<sup>4</sup>.

Do exposto, diante da inexistência de qualquer fundamento legal ou justificativa razoável que ampare a contratação nos moldes propostos pela Prefeitura Municipal de Itapipoca, conforme abordado na presente Representação, faz-se necessária a anulação do certame e dos eventuais atos dele decorrentes.

<sup>3</sup>Cabe destacar que o Tribunal, por maioria, entendeu “que este TCE não deve fazer qualquer determinação aos Gestores Públicos, com o objetivo de alteração na legislação vigente, no caso em tela nos Decretos acima citados, pois estaria esta Corte realizando o controle abstrato de constitucionalidade, que é vedado pelas leis vigentes. Ora, quando se é determinado que deve-se alterar determinado artigo, por entendê-lo inconstitucional, na prática estaria o Tribunal de Contas expurgando tal dispositivo do mundo jurídico, que possui efeito semelhante ao obtido pelo Controle Abstrato”. Ressalte-se que o MPC interpôs recurso (Processo nº 03071/2017-5) em face do referido Acórdão, requerendo a alteração do status de recomendação para determinação.

<sup>4</sup>Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) IV - livre concorrência;

### 3. Da necessidade de concessão de medida cautelar

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

Observa-se a presença da fumaça do bom direito diante das graves irregularidades descritas no decurso da presente representação, configurando violação aos princípios da livre concorrência, da economicidade, bem como aos arts. 3º, §1º, I, 14, 38 e 40, inciso I, todos da Lei nº 8.666/93.

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado pelo fato de que a licitação está prevista para ocorrer no dia 30 de setembro, às 10:00 horas. Observa-se, portanto, que, caso esta Corte de Contas não defira o pedido de suspensão do certame, a contratação deve ser finalizada nos próximos dias.

Destaque-se que a concessão da medida cautelar não acarretará nenhum prejuízo ao município, visto que não se trata de serviço urgente e imprescindível para a continuidade das atividades da municipalidade.

Neste cenário, tendo em vista a necessidade de bom emprego das verbas municipais e as competências fiscalizatórias desta Corte de Contas, o Ministério Público de Contas requer que seja **determinado** à Prefeitura Municipal de Itapipoca que **suspenda**, na fase em que se encontra, a Tomada de Preços nº 21.19.02, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, devendo ainda ser determinado que, se a licitação já houver sido ultimada, não seja celebrado o respectivo contrato e, caso já tenha sido assinado o correspondente contrato, seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal.

### 4. Conclusão

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades no Edital de Tomada de Preços nº 21.19.02, e tendo em vista as circunstâncias evidenciadas na presente representação, o Ministério Público de Contas requer que:

- a) seja a presente Representação recebida, pois ajuizada por legítimo interessado;
- b) seja afastada a aplicação, no caso concreto, do art. 21-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;
- c) tendo em vista a urgência na apuração dos fatos, **seja deferida medida cautelar inaudita altera pars**, sendo determinado 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.

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Fortaleza, 24 de setembro de 2021.

**José Aécio Vasconcelos Filho**  
Procurador do Ministério Público de Contas





**PROCESSO Nº 22545/2021-8**

**DESPACHO Nº 01845/2021**

Tratam os presentes autos de REPRESENTAÇÃO do MPE, com pedido de medida cautelar, interposta pelo Ministério Público de Contas, por meio de seu Procurador, José Aécio Vasconcelos Filho, acerca de possíveis irregularidades no Edital de Licitação nº 21.19.021, na modalidade Tomada de Preços, do tipo Menor Preço, lançado pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças do município de Itapipoca, com o objetivo de contratar empresa para assessoria e consultoria contemplando serviços técnicos, administrativos e jurídicos na área de desenvolvimento institucional para a instauração e elaboração de todos os atos administrativos referentes ao levantamento de informações necessárias para a contratação de instituição financeira.

A Petição Inicial que deu origem a presente Representação, subscrita pelo Procurador de Contas deste Tribunal, sugere a admissibilidade da presente peça processual além do deferimento da medida cautelar inaudita altera pars, com determinação aos responsáveis.

Contudo, 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, encaminho os autos à GERÊNCIA DE COMUNICAÇÕES OFICIAIS, para que CONCEDA 05 (cinco) DIAS DE PRAZO aos Srs. 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), para que se manifestem acerca dos fatos contidos na Petição Inicial.

Caso não seja possível a comprovação da ciência do interessado, proceda-se, com base nos princípios da eficiência e da economia processual, para a adoção, no que couber, das formas de comunicação utilizadas no processo civil, observado o disposto no Regimento Interno desta Corte, conforme autorizado pelo parágrafo 2º do art. 20C da LOTCE.

**Fortaleza, 27 de setembro de 2021.**

**Assina(m) este documento:**

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior - RELATOR

5



Ofício nº 02849/2021 - GAB. PRES.  
Processo nº 22545/2021-8

Fortaleza, 30 de setembro de 2021.

Ao Senhor  
Francisco Jerônimo do Nascimento  
Ordenador de Despesas da Secretaria de Planejamento, Gestão e Finanças de Itapipoca  
Av. Monsenhor Tabosa, Nº 3027  
Julho  
62.505-650  
Itapipoca-CE

Cumprimentando-o cordialmente, e atendendo ao Despacho nº 01845/2021, lavrado no processo acima citado, que trata de representação com pedido de medida cautelar, comunico que foi assinado prazo, de 05 (cinco) dias úteis, para que V. Sa. adote as providências constantes no referido decisório.

Em atendimento ao disposto nos artigos 20-C, § 1º, e 20-E da Lei Estadual nº 12.509/95 (com a redação dada pela Lei nº 17.209/20), destaco que as próximas comunicações se darão através de publicação de expediente no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal, cabendo exclusivamente ao destinatário das mesmas o dever de acompanhar as matérias de seu interesse, mediante consulta ao endereço eletrônico desta Corte, bem como que as unidades jurisdicionadas e aqueles que figurem como responsáveis ou interessados em processo com trâmite nesta Corte deverão manter atualizados os seus endereços, inclusive eletrônicos, através do Portal de Serviços Eletrônicos do Tribunal, para efeito de comunicação e do alerta de que trata o parágrafo único do artigo 20-B da lei supracitada.

Informo que as principais peças relacionadas ao presente processo poderão ser visualizadas no endereço eletrônico <https://www.tce.ce.gov.br/cidadao/consulta-de-processos>. Informo, igualmente, com base na Resolução Administrativa nº 13/2020, que as providências constantes na decisão em relevo devem ser atendidas, no caso de processos eletrônicos, por meio do peticionamento eletrônico disponível no Portal de Serviços Eletrônicos deste Tribunal ou, no caso de processos físicos, diretamente no serviço de protocolo, seja pela protocolização presencial ou por via postal.

Na oportunidade, aproveito o ensejo para renovar protestos de estima e consideração.

*José Valdomiro Távora de Castro Júnior*  
**PRESIDENTE**

Anexo(s): Petição Inicial e Despacho nº 01845/2021 (mídia eletrônica).  
BHP/e