



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE
CEP 60.055-080 - Tel: (85) 3125.8509

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 03/02/2026 17:36:06.
PARA VALIDAR (S) ASSINATURAS (S) DIGITAIS A CESSÉ <https://validador.assinatura.tce.ce.gov.br/> E INSIRA O CÓDIGO 603C88C553FAF91C9CCB258C8397C573

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Natureza: representação.

Objeto: fragilidade institucional das Administrações Tributárias Municipais do Ceará para enfrentar a reestruturação do sistema tributário nacional, promovido pela Emenda Constitucional nº 132/2023, com grave risco de prejuízos para a arrecadação e gestão fiscal dos municípios.

Representados: prefeitos dos municípios do Ceará.

O Ministério Público junto ao TCE/CE, por seu procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições constitucionais e legais (art. 130 da Constituição Federal e art. 87-B, VII, da Lei nº 12.509/95), vem, respeitosamente, à presença de v. ex^a, oferecer a presente **REPRESENTAÇÃO** em face dos senhores prefeitos dos municípios cearenses, conforme as razões a seguir escandidas:

I - Do Juízo de Admissibilidade da Representação

1. Para que o membro do **Ministério Público junto ao TCE/CE** possa oferecer uma **Representação** perante o TCE/CE, é suficiente que ele realize um **juízo sumário** baseado em **indícios mínimos** de que possa haver **ilegalidade** ou **violação aos princípios administrativos constitucionais** (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme o art. 37, *caput*, da CF/88).
2. Qualquer **ilegalidade** ou **violação a esses princípios** constitucionais tem **repercussão direta** na **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** do Estado, dos municípios e de suas entidades (administração direta e indireta), no que se refere à **legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas**. Essa fiscalização, que constitui o "**controle externo**" da Administração Pública, é de **competência do Tribunal de Contas** (arts. 70 e 71 da CF/88, de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas municipais).

II - Limites da Competência do MP/TCECE

3. É crucial ressaltar que a competência do membro do MP junto ao TCE/CE para oferecer representação é **restrita e limitada**. O objeto do pedido na representação se



circunscreve unicamente à solicitação de que o **Tribunal de Contas realize inspeção, auditoria ou qualquer outra providência fiscalizatória.**

4. Isso decorre da literalidade do **art. 87-B, VII, da Lei nº 12.509/95**, que estabelece ser competência do MP junto TCE/CE:

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;

5. Portanto, o MP junto ao TCE/CE **não pode avocar competências** que não possui ou concorrer com a **função fiscalizadora** do Tribunal.

III - Distinção entre as Funções do Tribunal de Contas e do Poder Judiciário

6. O **modelo adotado para o Tribunal de Contas (com função fiscalizadora e julgadora)** é distinto do **Poder Judiciário**, que é **inerte** e só age mediante provocação. O TCE, em sua **função fiscalizadora, age de ofício** e tem o dever constitucional de ser o **guardião da boa e regular gestão dos recursos públicos.**

7. Essa diferença se reflete na atuação do **Ministério Público (MP)** em cada esfera:

- **MP atuante perante o Poder Judiciário (órgão inerte):** Pode atuar como **órgão agente** (com iniciativa própria, *sponte propria*, adotando procedimentos preparatórios, investigando fatos e propondo ações, como Ação Civil Pública e Ação de Improbidade) e como **órgão interveniente/fiscal da lei** (acompanhando o processo judicial). Há separação entre as funções de "acusação" e de "fiscal da lei".
- **MP atuante perante o Tribunal de Contas (órgão fiscalizador e julgador):** devido à **função fiscalizadora** do Tribunal de Contas, a atribuição do MP junto ao TCE/CE é **totalmente mitigada ou limitada** à atuação como *custos legis* (**fiscal da lei**), mesmo ao oferecer a representação. A representação se resume a um **mero pedido** para que o próprio **Tribunal de Contas, em sua função fiscalizadora, realize inspeção, auditoria ou outra providência** de sua competência.

8. Assim, interpretação extensiva que atribua ao membro do MP/TCECE a função de **fiscalizar e investigar fatos** (como no MP ordinário), desviando-se da sua **competência restrita**, conduz à **usurpação da nobre função fiscalizadora** constitucionalmente atribuída aos Tribunais de Contas.

9. Limitado à competência do **art. 87-B, VII, da Lei nº 12.509/95**, e após a distribuição da Notícia de Fato, o membro do MP junto ao TCE/CE, ao vislumbrar **indícios mínimos de ilegalidades** e possível **violação a princípios constitucionais** (art. 37, *caput*, e arts. 70 e 71, da CF/88) compreendidos na **função fiscalizadora** do Tribunal, **tem obrigação de oferecer representação** ao Tribunal de Contas.

10. O objetivo da representação é que o TCE/CE realize **inspeção, auditoria ou demais providências** a seu cargo **para apuração integral dos fatos** e, se constatadas irregularidades, que se **inicie a fase processual com a citação dos responsáveis e, ao final, o julgamento das contas.**



IV - A Exata Função do Ministério Público de Contas e a Competência Fiscalizadora do Tribunal de Contas.

IV.1 - Os Estritos Limites da Atuação do MP junto ao TCE/CE

11. A atuação do **Ministério Público junto ao TCE/CE** em matéria de **representação é estritamente limitada** pela legislação vigente. Sua responsabilidade, conforme o **art. 87-B, VII, da Lei nº 12.509/95**, restringe-se a:

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.

12. Por essa configuração legal, a atuação do **Ministério Público junto ao TCE/CE é limitada** quando se trata de representação, tendo em vista que lhe é conferida a responsabilidade de, mediante motivação, solicitar ao Tribunal de Contas a realização de inspeções, auditorias, tomadas de contas e demais ações em matéria de sua competência (art. 87-B, VII, da Lei nº 12.509/95).

13. Essa configuração legal não atribui ao órgão ministerial a competência de realizar **diretamente** ou *sponte própria* as ações de fiscalização, já que é o Tribunal quem possui a função fiscalizadora, a par de também ser órgão julgante.

14. A atuação do MP junto ao TCE/CE é primordialmente de *custus legis* (fiscal da lei), havendo uma única hipótese de atuação como órgão agente, consistente na possibilidade de oferecer representações, mas essa competência não é ampla, pelo contrário, é restrita a requerer ao Tribunal, motivadamente, que seja realizada inspeção, auditoria, tomada de contas e demais providências em matéria de sua competência.

15. Assim, a atuação do MP junto ao TCE/CE se limita a requerer que os procedimentos fiscalizatórios sejam conduzidos pelo Tribunal, o que leva à conclusão de que a lei optou por não atribuir ao Ministério Público atuante nos Tribunais de Contas as mesmas **funções fiscalizadoras** que são de competência do Tribunal, evitando a cumulação de poderes e o desperdício de recursos públicos, que restaria caracterizado ao atribuir funções cumulativas de fiscalização ao Tribunal e ao *Parquet* de Contas, simultaneamente.

IV.2 - Impossibilidade de Usurpação de Competência

16. Dessa forma, **não compete ao MP junto ao TCE/CE** realizar **diretamente** inspeções, auditorias, tomadas de contas ou quaisquer outras providências fiscalizatórias. Fazê-lo configuraria **usurpação da competência** do Tribunal de Contas. A norma estabelece que toda e qualquer fiscalização e apuração de irregularidades deve ser realizada pelo Tribunal, seja *de ofício* ou por provocação por meio de Representação do MP/TCECE. Isso porque o Ministério Público de Contas **não possui a fisionomia institucional e os instrumentos próprios** para essa nobre missão.

17. O MP/TCECE **não pode substituir o Tribunal em sua função fiscalizadora**, possuindo apenas a competência de representar para a **realização de inspeções, auditorias, tomadas de contas e demais providências em matéria de competência do Tribunal**.



V - O Caso Concreto e a Atuação do MP/TCECE

18. O objeto da presente notícia de fato consiste na adoção de providências para combater a fragilidade institucional das administrações tributárias dos municípios do Ceará, caracterizada pela ausência ou insuficiência de estrutura legal, administrativa, funcional, orçamentária e tecnológica para enfrentar os novos deveres impostos pela reforma tributária decorrente da EC nº 132/2023, que demandam profissionalização e fortalecimento dos fiscos municipais para garantir arrecadação eficiente e participação adequada nas novas receitas.

19. Busca-se atender o disposto no art. 37, XXII, da CF/88¹.

V.1 - Insuficiência normativa e administrativa dos fiscos municipais

20. A notícia de fato aponta a existência de legislações municipais frágeis ou desatualizadas que não estruturam adequadamente a Administração Tributária como atividade essencial do Estado, nos termos do art. 37, XXII, da Constituição Federal. Tal fragilidade normativa compromete a definição clara de competências, atribuições, garantias funcionais e mecanismos de governança do fisco municipal.

21. A ausência de um arcabouço legal robusto possibilita ingerências indevidas do chefe do Poder Executivo na atuação técnica dos órgãos fazendários, abrindo espaço para tratamentos desiguais, seletividade na fiscalização e decisões orientadas por critérios políticos, em afronta aos princípios da impessoalidade e da legalidade.

22. Relata-se, também, a desmobilização das administrações tributárias municipais, caracterizada pela carência de estrutura administrativa mínima, ausência de investimentos em inovação tecnológica e precarização das condições de trabalho dos servidores que exercem atividades típicas de fiscalização, arrecadação e cobrança de tributos.

23. Essa insuficiência estrutural compromete a eficiência da gestão fiscal, fragiliza os mecanismos de controle da receita pública e pode resultar em perda de arrecadação, renúncias indevidas e falhas no acompanhamento da dívida ativa, o que evidencia má gestão dos recursos públicos sob a ótica do controle externo.

V.2 - Inércia administrativa diante das exigências impostas pela Reforma Tributária

24. A notícia de fato destaca que, apesar das profundas alterações promovidas pela Emenda Constitucional nº 132/2023, os municípios não vêm adotando medidas concretas para adequar suas Administrações Tributárias aos novos desafios decorrentes da Reforma Tributária, especialmente no que se refere à modernização, profissionalização e fortalecimento institucional dos fiscos locais.

25. Tal inércia administrativa revela falha de planejamento e de governança

¹CF/88, art. 37, XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.



fiscal, pois a nova arquitetura tributária exige capacidade técnica e organizacional para assegurar a correta participação dos municípios nas receitas compartilhadas e a adequada gestão dos tributos de sua competência.

26. Ressalta-se que a reforma tributária, introduzida pela Emenda Constitucional nº 132/2023, exige maior preparo das administrações fiscais municipais, na medida em que promove uma profunda mudança no modelo de arrecadação, fiscalização e repartição das receitas tributárias, substituindo tributos tradicionais por um sistema mais complexo, baseado em imposto sobre valor agregado, com forte integração entre os entes federativos. Esse novo arranjo demanda dos municípios capacidade técnica para operar sistemas compartilhados, acompanhar corretamente a apuração e a distribuição das receitas, fiscalizar operações econômicas eletrônicas e garantir que a participação municipal nas receitas seja feita de forma precisa e tempestiva.

27. Além disso, a reforma tributária desloca o foco da arrecadação para mecanismos de cooperação, controle de dados e governança fiscal, exigindo administrações tributárias estruturadas, profissionalizadas e tecnologicamente aparelhadas. Municípios que não dispuserem de fiscos organizados, com carreiras valorizadas, sistemas de informação eficientes e autonomia técnica tendem a perder capacidade de fiscalização, a reduzir sua influência nos fluxos de repartição das receitas e a comprometer sua autonomia financeira.

28. Nesse contexto, configura-se irregularidades passíveis de controle externo a omissão dos gestores municipais em promover a adequada organização normativa e os meios adequados ao funcionamento da administração tributária, sobretudo quando tal omissão impacta diretamente o interesse público, a arrecadação própria, a sustentabilidade financeira dos entes e, conseqüentemente, as finalidades constitucionais da administração pública local.

29. Diante dos indícios de fragilidade estrutural, normativa e operacional das administrações tributárias municipais, situação que compromete atividade constitucionalmente qualificada como essencial ao funcionamento do Estado, torna-se imperiosa a atuação do Tribunal de Contas, com a realização de **inspeção, auditoria, tomadas de contas ou qualquer outra providência para a apuração dos fatos noticiados**, com a celeridade que o caso requer.

30. Assim, compete ao MP junto ao TCE/CE **oferecer representação** para que o Tribunal realize **inspeção, auditoria, tomadas de contas ou qualquer outra providência**, com vistas à apuração dos fatos, à verificação do cumprimento dos deveres constitucionais e legais pelos gestores municipais e, se for o caso, à adoção das medidas corretivas e sancionatórias cabíveis, em defesa do interesse público e da boa governança fiscal.

VI - Tutela de urgência e evidência

31. Cabe esclarecer que o poder geral de cautela de que dispõe o Tribunal de Contas somente deve ser utilizado na preservação do interesse público e não em interesse privado, principalmente se contraposto aos interesses legítimos da Administração.



32. No presente caso, verifica-se que a omissão dos gestores municipais na adequada estruturação, organização e fortalecimento das Administrações Tributárias Municipais atenta contra o interesse público, estando presentes os requisitos para a tutela de urgência e de evidência.
33. A tutela de urgência deve ser concedida em casos de perigo iminente de dano ou risco ao resultado útil do processo, exigindo a demonstração de probabilidade do direito e perigo da demora. Já a tutela de evidência é concedida quando o direito é claro e indiscutível, sem a necessidade de comprovar urgência, bastando que seja evidente nos casos previstos em lei.
34. Assim, nos termos do art. 300 do CPC, a concessão da tutela de urgência requer a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, sendo que os documentos acostados à presente representação evidenciam que os municípios representados vêm descumprindo dever constitucional de estruturar a Administração Tributária como atividade essencial do Estado, em clara violação ao disposto no art. 37, inciso XXII, da Constituição da República.
35. A manutenção desse quadro de fragilidade normativa, administrativa e operacional dos fiscos municipais compromete diretamente a eficiência da arrecadação tributária, a transparência da gestão fiscal e a própria autonomia financeira dos entes locais, especialmente diante das exigências impostas pela Emenda Constitucional nº 132/2023.
36. A continuidade da inércia administrativa dos gestores municipais quanto à adoção de medidas mínimas de fortalecimento das Administrações Tributárias conduz a risco concreto de perda de arrecadação, prejuízo à correta participação dos municípios nas receitas compartilhadas e comprometimento do equilíbrio das contas públicas, com reflexos diretos sobre o financiamento de políticas públicas essenciais.
37. Desse modo, resta caracterizada a necessidade de concessão da tutela de evidência, já que o direito é claro, indiscutível e evidente.
38. Mas também estão preenchidos os requisitos para o deferimento da tutela de urgência, já que está presente a probabilidade do direito e há o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo ao aguardar o julgamento final, ocasião em que a lesão ao erário e à arrecadação municipal já poderá estar consumada em razão da persistente desestruturação dos fiscos municipais.
39. Dessa forma, demonstrados os requisitos autorizadores, é dever do magistrado de contas agir com presteza e celeridade na apreciação de pedidos de concessão de tutelas de evidência e urgência, prescindindo, inclusive, de manifestação do Ministério Público junto ao TCE/CE.

VII - Do pedido

Diante do exposto, requer-se:

- I. o **deferimento da medida de urgência e evidência**, tendo em vista a probabilidade do direito, conforme demonstrado, retro, bem como o perigo da demora em se aguardar o julgamento final, para determinar a **todos os chefes do Poder Executivo**



ESTADO DO CEARÁ
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
2ª Procuradoria de Contas
Rua Sena Madureira, 1047, Prédio Anexo do TCE-CE
CEP 60.055-080 - Tel: (85) 3125.8509

dos municípios do Ceará que adotem **medidas administrativas e legislativas** para a completa **estruturação das Administrações Tributárias Municipais**, em obediência ao disposto no art. 37, XXII, da CF/88², visando eliminar a **fragilidade institucional** dos fiscos municipais, caracterizada pela ausência ou insuficiência de estrutura legal, administrativa, funcional, orçamentária e tecnológica para enfrentar os novos deveres impostos pela reforma tributária decorrente da EC nº 132/2023, que demandam profissionalização e fortalecimento dos fiscos municipais para garantir arrecadação eficiente e participação adequada nas novas receitas;

II. a realização de inspeção, auditoria, tomada de contas ou outras providências de competência do Tribunal para apuração dos fatos, com a celeridade que o caso exige, relativamente às omissões dos senhores prefeitos quanto à instituição, estruturação e fortalecimento de suas respectivas Administrações Tributárias; e,

III. a expedição de **determinação à unidade técnica** no sentido de que, após apresentada a documentação requerida, seja **devidamente instruído** o feito.

Sucessivamente, após a instrução conclusiva do feito pela unidade técnica, que seja **dado início à fase processual**, com a **citação dos responsáveis**, senhores prefeitos dos municípios do Ceará.

Após a instrução processual, requer-se a abertura de vista ao MP junto ao TCE/CE para apresentação de alegações finais.

Por fim, requer-se a **procedência do pedido** desta representação, bem como a aplicação de todos os consectários legais.

Nestes termos, pede deferimento.

Ministério Público junto ao TCE/CE, em 02 de fevereiro de 2026.

Eduardo de SOUSA LEMOS
Procurador do MP junto ao TCE/CE

²CF/88, art. 37, XXII - as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.