



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

Natureza: representação.

Objeto: irregularidades na execução financeira do Contrato Simplificado nº 20250177, decorrente da Dispensa de Licitação nº 2402.01.2025-SDAR.

Representado: Município de São Gonçalo do Amarante.

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 do senhor PREFEITO do Município de São Gonçalo do Amarante e de seu preposto, senhor ANTÔNIO MOREIRA BARROSO FILHO, ordenador de despesas da Secretaria de Desenvolvimento Agrário e Rural, 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.

6. A Constituição de 1988 não consagrou um modelo aberto de competências institucionais, mas um sistema estruturado de repartição funcional.

7. O Ministério Público comum encontra seu estatuto nos arts. 127 a 129 da Constituição. Já o Ministério Público de Contas possui disciplina restrita ao art. 130, que estabelece garantias subjetivas dos membros do Parquet Especial, nos dizeres do Min. Celso de Mello (ADI 789).

8. Essa cláusula positivada no art. 130 da Constituição não equivale a uma equiparação ontológica.

9. Como observa Odete Medauar, a organização administrativa constitucionalmente desenhada não comporta ampliação implícita de competências por interpretação extensiva quando o texto é específico e delimitador. Sustenta-se que o princípio da legalidade administrativa impõe atuação estritamente vinculada à norma de competência, especialmente quando se trata de órgãos de controle.

10. A lógica é simples, mas estrutural: competência constitucional não é cláusula aberta.

11. O art. 5º, II, da Constituição consagra a reserva legal como garantia fundamental. Para Marçal Justen Filho, a reserva legal não é apenas exigência formal de lei, mas mecanismo de legitimação democrática da imposição de deveres jurídicos primários. Sempre há inovação na esfera jurídica de terceiros quando um órgão estatal cria procedimento que impõe deveres de colaboração, estabelece obrigações de fornecimento de documentos e estrutura regime de sujeição procedimental. Portanto, não se trata de mera auto-organização administrativa.

12. A criação de procedimento investigativo com efeitos externos transcende *interna corporis* e ingressa no domínio normativo primário, que é reservado à lei.

13. A dogmática constitucional contemporânea, especialmente a partir de J. J. Gomes Canotilho, afirma que as competências constitucionais são tipificadas, não implícitas.

14. Para Canotilho, a Constituição dirigente distribui poderes segundo um desenho funcional que impede expansões hermenêuticas que alterem o equilíbrio estrutural.

15. Aplicando essa teoria, constata-se que o art. 129 confere ao Ministério Público comum poder de instaurar inquérito civil, enquanto o art. 130 não confere poder



investigatório explícito ao Ministério Público de Contas.

16. O art. 71 atribui competências aos Tribunais de Contas, não ao *Parquet* Especial. Não há lacuna a ser preenchida. Há silêncio deliberado.

17. A criação de procedimento investigatório autônomo por ato infralegal implicaria mutação informal da Constituição.

18. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao tratar das funções estatais, distingue as funções de controle, sancionatória e de persecução.

19. O Ministério Público comum exerce função de persecução constitucionalmente atribuída. Já o Ministério Público de Contas exerce função de fiscalização jurídica no âmbito do controle externo. São funções estruturalmente distintas.

20. Atribuir poder investigatório autônomo ao MP de Contas significaria aproximá-lo indevidamente de um modelo persecutório que não lhe foi constitucionalmente confiado.

21. No RE 593.727/MG, o STF reconheceu poder investigatório do Ministério Público comum. Contudo, a *ratio decidendi* assentou-se em fundamentos inexistentes no âmbito do MP de Contas: titularidade da ação penal, previsão expressa do inquérito civil e autonomia institucional plena.

22. Em sentido diametralmente oposto, o STF tem afirmado que o Ministério Público de Contas não integra a estrutura do Ministério Público comum, não possui autonomia organizacional plena e não pode expandir sua legitimidade para além do controle externo.

23. A jurisprudência, portanto, reforça a leitura restritiva.

24. Para Marçal Justen Filho, a Administração não pode criar deveres jurídicos gerais por atos normativos secundários. Resoluções internas do Ministério Público de Contas não são lei, não possuem legitimidade democrática primária e não podem inovar na ordem jurídica.

25. A criação de procedimento investigatório com efeitos externos impõe regime de sujeição, pode gerar sanções indiretas e interfere em direitos. Assim, exige-se lei formal para a criação de procedimentos investigatórios próprios no âmbito do Ministério Público de Contas.

26. O controle externo é exercido pelo Tribunal de Contas (art. 71). O Ministério Público de Contas atua como fiscal da ordem jurídica no processo de contas. Se for permitido ao MPC instaurar procedimento investigatório autônomo, cria-se fase prévia não prevista constitucionalmente e desloca-se o centro instrutório do colegiado para órgão singular e altera-se o equilíbrio interno do modelo de controle.

27. Sob a ótica de Canotilho, isso configura “desconstitucionalização informal do desenho institucional”.

28. À luz da doutrina de Odete Medauar (legalidade estrita e competência administrativa), Marçal Justen Filho (reserva legal e inovação normativa), Diogo de Figueiredo Moreira Neto (tipologia das funções estatais) e J. J. Gomes Canotilho (tipicidade constitucional das competências), conclui-se que o Ministério Público de Contas não possui



competência constitucional para instaurar investigação autônoma, já que não é autorizada simetria automática com o MP comum.

29. Assim, a criação de procedimento investigativo com efeitos externos exige lei formal. A inovação por resolução viola a reserva legal. A ampliação interpretativa rompe o equilíbrio estrutural do controle externo.

30. Trata-se, portanto, de incompetência constitucional material, razão pela qual este membro do MP junto ao TCE/CE limita-se a oferecer representação ao Tribunal em vez de apropriar-se *sponte propria* de competências que não possui para proceder a investigações por meio de procedimentos inquisitórios, instituídos por atos infralegais.

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

31. 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.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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

36. 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.

37. 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).

38. 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.

39. 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.

40. 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

41. 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.

42. 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

43. Trata-se de notícia de fato encaminhada pela empresa Automafor Elevadores Ltda, contratada pelo Município de São Gonçalo do Amarante, noticiando inadimplemento das obrigações financeiras assumidas no âmbito do Contrato Simplificado nº 20250177, decorrente da Dispensa de Licitação nº 2402.01.2025-SDAR, cujo objeto consiste na prestação de serviços de instalação/manutenção de elevadores e plataformas de acessibilidade no Mercado Público Municipal.

44. Consta do instrumento contratual que o ajuste foi firmado em 13/03/2025, com vigência de 12 (doze) meses, no valor global de R\$ 9.000,00, a serem pagos em 12 parcelas mensais de R\$ 750,00, mediante liquidação da despesa atestada na nota fiscal no prazo de até 5 (cinco) dias úteis do mês subsequente ao recebimento, conforme Cláusulas Terceira, Quarta e Quinta do Contrato Simplificado nº 20250177.

45. A empresa notificante afirma que, embora tenha mantido a regular prestação dos serviços, o município teria interrompido os pagamentos desde 08/07/2025, permanecendo em mora injustificada até a presente data.

V.1 – Inexecução contratual e violação à Lei nº 14.133/2021

46. Verifica-se, a partir dos elementos constantes nos autos, indícios de que o Município de São Gonçalo do Amarante incorreu em **grave inexecução contratual**, ao deixar de efetuar, de forma reiterada e injustificada, os pagamentos devidos no âmbito do Contrato Simplificado nº 20250177, não obstante a regular vigência do ajuste e a comprovação da prestação dos serviços contratados. Tal conduta configura violação direta às cláusulas pactuadas, em especial à Cláusula Quinta do contrato, evidenciando descumprimento de obrigação essencial assumida pela Administração.

47. O inadimplemento financeiro caracteriza, ainda, violação expressa à **Cláusula Nona, item 9.3.1**, que prevê a omissão de pagamento como causa de rescisão contratual, além de romper o equilíbrio da relação contratual. Sob o regime jurídico-administrativo, tal conduta afronta os arts. 89¹, 115² e 124³ da Lei nº 14.133/2021, que assegura a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, bem como o dever

¹Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

²Art. 115. O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, e cada parte responderá pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. § 1º É proibido à Administração retardar imotivadamente a execução de obra ou serviço, ou de suas parcelas, inclusive na hipótese de posse do respectivo chefe do Poder Executivo ou de novo titular no órgão ou entidade contratante.

³Art. 124 (...), I, d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.



de observância da boa-fé objetiva na execução dos ajustes firmados pela Administração Pública.

48. Do ponto de vista legal, a retenção injustificada de pagamentos por serviços efetivamente prestados viola frontalmente o art. 141, III, §2^o da Lei nº 14.133/2021 e o art. 62⁵ da Lei nº 4320/64, segundo o qual o pagamento deve ocorrer após a regular liquidação da despesa, não se admitindo mora administrativa imotivada. Ademais, resta caracterizada a inobservância dos princípios que regem as contratações públicas, expressamente previstos no **art. 5^o**⁶, da referida lei, em especial os princípios da legalidade, moralidade, eficiência e planejamento, bem como do art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

49. Por fim, ressalte-se que o contrato em questão, voltado à manutenção preventiva e corretiva dos elevadores do Mercado Público Municipal, possui natureza essencial, de modo que a inadimplência injustificada da Administração compromete a continuidade e a segurança do serviço público e evidencia descumprimento do dever de adequada gestão contratual previsto no art. 115 da Lei nº 14.133/2021, além de projetar **risco concreto de dano ao erário, seja pela incidência de encargos financeiros decorrentes da mora, seja pela possibilidade de paralisação contratual e de contratação emergencial mais onerosa, configurando indícios de gestão deficiente e antieconômica** aptos a legitimar a atuação do Tribunal de Contas para apuração de responsabilidades e adoção das medidas saneadoras cabíveis.

50. 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

51. 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.

52. No presente caso, verifica-se que a omissão do senhor PREFEITO do Município de São Gonçalo do Amarante e de seu preposto, senhor ANTÔNIO MOREIRA BARROSO FILHO, ordenador de despesas da Secretaria de Desenvolvimento Agrário e Rural do Município de São Gonçalo do Amarante, conforme inadimplemento reiterado das

⁴Art. 141. No dever de pagamento pela Administração, será observada a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos, subdividida nas seguintes categorias de contratos: III - prestação de serviços; § 2º A inobservância imotivada da ordem cronológica referida no **caput** deste artigo ensejará a apuração de responsabilidade do agente responsável, cabendo aos órgãos de controle a sua fiscalização.

⁵Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

⁶Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).



obrigações financeiras pactuadas, caracterizando descumprimento contratual relevante e atentatório contra o interesse público, estando presentes os requisitos para a tutela de urgência e de evidência.

53. 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 o direito seja evidente, conforme previsão legal.

54. No presente caso, nos termos do art. 300⁷ do Código de Processo Civil, a concessão da tutela de urgência requer a probabilidade do direito, devidamente caracterizada pelos documentos acostados aos autos, em que o inadimplemento contratual é injustificado por parte da Administração Municipal, em violação às cláusulas contratuais e aos arts. 5º, 115, 124 e 141 da Lei nº 14.133/2021.

55. O perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo em se aguardar o julgamento final resta devidamente evidenciado, na medida em que o inadimplemento continuado do contrato dar ensejo a provável descontinuidade do serviço público e compromete o resultado útil do processo, havendo risco concreto de paralisação dos serviços de manutenção dos elevadores do Mercado Público Municipal, com potenciais reflexos na segurança, acessibilidade e continuidade do serviço público, além de representar risco iminente de dano ao erário, seja pela incidência de encargos financeiros decorrentes da mora administrativa, seja pela possibilidade de rescisão contratual.

56. A tutela de evidência também está devidamente caracterizada na medida em que o direito é claro, indiscutível e evidente.

57. 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**, em conformidade com o disposto nos arts. 300 e 311 do CPC, tendo em vista a probabilidade do direito, que é claro e evidente, e o perigo da demora em se aguardar o julgamento final, conforme demonstrado, retro, para determinar ao senhor PREFEITO do Município de São Gonçalo do Amarante e ao seu preposto, senhor ANTÔNIO MOREIRA BARROSO FILHO, ordenador de despesas da Secretaria de Desenvolvimento Agrário e Rural, que adotem as medidas necessárias à recomposição da legalidade da execução das despesas referentes ao Contrato Simplificado nº 20250177, à preservação da continuidade do serviço público e à mitigação de riscos financeiros ao erário;

⁷Art. 300. A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.



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

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 à execução do Contrato Simplificado nº 20250177; 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**, senhor PREFEITO do Município de São Gonçalo do Amarante e seu preposto, senhor ANTÔNIO MOREIRA BARROSO FILHO, ordenador de despesas da Secretaria de Desenvolvimento Agrário e Rural, para, se quiserem, apresentar defesa.

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 março de 2026.

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