

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

REPRESENTAÇÃO COM

PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 42 DO RITCE¹)

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Procurador de Contas 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 tem como fundamento a análise realizada no Edital da Concorrência nº 1701.01/2025, do tipo “maior desconto por item” (item 1.3 do edital), promovida pela Secretaria de Finanças do Município de Meruoca. O objeto do edital é a contratação de pessoa jurídica para prestação de serviços técnicos especializados abrangendo:

- constituição de receitas de natureza tributárias diversas, inclusive habite-se torres de geração de energia eólica e solar, ISSQN de instituições financeiras e postos de atendimento bancários, cartórios, construtoras, dentre outros;
- gestão, elaboração de auditorias e laudos técnicos;
- conferência das faturas de energia elétrica da administração direta e indireta do Município;
- elaboração de memorial de cálculo de consumo e potência do parque de iluminação pública;
- verificação do modelo tarifário aplicado em cada unidade consumidora;
- identificação de possíveis isenções indevidas, ausência de repasse da Contribuição de Iluminação Pública (CIP), visando a repetição de indébitos decorrentes de cobranças indevidas (a maior) nas contas de energia elétrica.

A contratação tem como objetivo a recuperação de valores pagos indevidamente em decorrência de cobranças excessivas nas contas de energia elétrica de

¹ Art. 42. Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, e existindo prova inequívoca, o relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medidas cautelares, na forma estabelecida na Lei Orgânica.

titularidade do Município de Meruoca.

A documentação do certame aponta um **valor estimado a ser recuperar de R\$ 2.433.443,82 (dois milhões, quatrocentos e trinta e três mil, quatrocentos e quarenta e três reais e oitenta e dois centavos)**. A projeção máxima do valor contratual prevista no edital é de R\$ 477.825,74 (quatrocentos e setenta e sete mil, oitocentos e vinte e cinco reais e setenta e quatro centavos), **correspondendo a aproximadamente 19% (dezenove por cento) do valor estimado a recuperar, conforme demonstrado no Termo de Referência.**

Conforme documentação disponibilizada no Portal de Licitações dos Municípios e respectivo instrumento convocatório, **a sessão pública de apresentação das propostas está prevista para ocorrer no dia 29 de abril de 2025 às 9:30h.**

Entretanto, este MP de Contas, após análise do edital, em síntese, verificou que a continuidade do procedimento licitatório torna a administração vulnerável, visto que a contratação no formato previsto apresenta risco de dano ao erário municipal, motivo pelo qual é necessária a atuação tempestiva desta Corte de Contas, no sentido de que, no exercício da função jurisdicional de contas e do poder geral de cautela, seja determinada a suspensão do andamento do certame, dada a existência das seguintes irregularidades: i) ausência de comprovação da necessidade de contratação pela não demonstração de existência de créditos a serem recuperados e ii) ausência de descrição dos critérios de medição e pagamento.

Diante desse contexto, no exercício de sua função fiscalizatória, em defesa do interesse público e 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.

2. Fundamentação

2.1. Ausência de comprovação da necessidade de contratação pela não demonstração de existência de créditos a serem recuperados

A Lei nº 14.133/2021 estabelece no art. 150 a obrigatoriedade da caracterização do objeto a ser contratado, nos seguintes termos:

Art. 150. **Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto** e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Já o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 determina que na fase preparatória do processo licitatório deve ser elaborado um estudo técnico preliminar descrevendo a necessidade da contratação, informando o interesse público envolvido e definindo o objeto a ser contratado por meio de termo de referência, anteprojeto e projeto básico ou executivo, assim dispendo:

Art. 18. A **fase preparatória do processo licitatório** é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, **compreendidos**:

I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;

II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;

A análise do instrumento convocatório revela que, em síntese, a Administração Municipal busca contratar uma empresa para realizar dois serviços distintos, quais sejam: (Lote 1) constituição de receitas de natureza tributária diversas, inclusive habite-se torres de geração de energia eólica e solar, ISSQN de instituições financeiras e postos de atendimento bancários, cartórios, construtoras, dentre outros; e (Lote 2) auditorias nas faturas de energia elétrica das entidades da administração direta e indireta do Município. O objetivo é identificar possíveis cobranças indevidas, isenções inadequadas ou ausência de repasse de contribuições visando à redução dos gastos com energia elétrica (Anexo I – Projeto Básico).

Convém reproduzir literalmente a descrição definida no item 1. (Do Objeto) do Edital da Concorrência nº 1701.01/2025:

1. DO OBJETO

1.1 O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA PARA **PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS VISANDO: ASSESSORAR O MUNICÍPIO NA CONSTITUIÇÃO DE RECEITAS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA DIVERSAS, INCLUSIVE HABITE-SE TORRES DE GERAÇÃO EÓLICA E SOLAR, ISSQN DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E POSTOS DE ATENDIMENTOS BANCÁRIOS, CARTÓRIOS, CONSTRUTORAS, DENTRE OUTROS; ASSESSORAR O MUNICÍPIO NA GESTÃO, ELABORAÇÃO DE AUDITORIAS E LAUDOS TÉCNICOS, MEDIANTE A CONFERÊNCIA DAS FATURAS DE ENERGIA ELÉTRICA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO MUNICÍPIO, ELABORAÇÃO DE MEMORIAL DE CÁLCULO DE CONSUMO E POTÊNCIA DO PARQUE DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA, A VERIFICAÇÃO DO MODELO TARIFÁRIO APLICADO EM CADA UNIDADE CONSUMIDORA, ASSIM COMO VERIFICAÇÃO DE POSSÍVEIS ISENÇÕES INDEVIDAS E/OU NÃO REPASSE DA CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA (CIP), VISANDO A REPETIÇÃO DE INDÉBITOS DECORRENTES DE COBRANÇAS INDEVIDAS (A MAIOR) NAS CONTAS DE ENERGIA ELÉTRICA DO MUNICÍPIO DE MERUOCA - CE.**

A descrição clara e sucinta do objeto é fundamental para a efetiva transparência do certame. Nesse sentido, examinando-se os **itens 2 e 3 do Projeto Básico**, verifica-se que os serviços dos Lotes 1 e 2 estão detalhados da seguinte forma:

2. Da Especificação dos serviços a serem prestados (item 1):

2.1. Assessoria e suporte ao setor financeiro no estudo e levantamento de todas as grandes obras realizadas no espaço geográfico do Município nos últimos cinco anos, inclusive linhas de transmissão e distribuição e subestações de energia elétrica;

2.2. Assessoria tributária especializada destinada a dar assistência e suporte técnico e documental às auditorias fiscais a serem realizadas junto aos contribuintes;

2.3. Assessoramento especializado no suporte técnico à cobrança administrativa dos valores de ISSQN sonogado, e identificados nas auditorias;

2.4. Assessoria tributária de apoio técnico, assistência e suporte para que o fiscal responsável obtenha êxito na elaboração de notificações e Auto de Infração (AI)

decorrente do levantamento realizado;

2.5. Assessoria tributária de apoio técnico, assistência e suporte na elaboração de estudos para a constituição de créditos tributários de postos de atendimento bancários, cartórios, instituições de ensino, construtoras dentre outros;

2.6. Assessoria tributária e suporte técnico na constituição de créditos de operadoras de cartões de créditos e de postos de atendimentos bancários;

2.7. Assessoria e suporte técnico na constituição e recolhimento de tributos relacionados aos cartórios e atividades semelhantes;

2.8. Assessoramento especializado no suporte técnico para que o fiscal responsável alcance sucesso no levantamento de dados, diagnósticos, acompanhamento, elaboração de pareceres, cálculos e atualizações de valores, conforme legislação específica e resoluções Aneel, para cobrança de créditos, e de diferenças e recuperação de ISS próprio da distribuidora de energia, sobre os terceirizados que realizam a manutenção da rede de distribuição de energia e da rede de iluminação pública para as distribuidoras de energia, além do ISS sobre o uso compartilhado dos postes de rede de distribuição de energia por terceiros, assim como ISS sobre serviços de construção e manutenção de redes de transmissão e distribuição e subestações de energia elétrica; e

2.9. Assessoria no levantamento e constituição de créditos tributários de ISSQN de grandes contribuintes, do simples nacional e de operadoras de cartão de crédito.

3. Da Especificação dos serviços a serem prestados (item 2):

3.1. Assessoria e suporte técnico para acompanhamento das faturas de energia elétrica referentes aos consumos de energia da iluminação pública dos prédios públicos **visando a sua economicidade e a constatação de cobranças indevidas, para que o Município obtenha êxito na recuperação de créditos referente ao pagamento de valores indevidos;**

3.2. Tendo em vista os conteúdos da Resolução nº 1.000/2021 da Aneel, que dispõe sobre as regras de fortalecimento de energia elétrica e suas atualizações, objeto desta contratação tem como finalidade a contratação de empresa com assessoria especializada na constituição de valores pagos indevidamente, visando a recuperação do indébito, bem como averiguar possíveis irregularidades nas cobranças das tarifas aplicadas e contribuir com o assessoramento no monitoramento das unidades consumidoras;

3.3. A assessoria especializada deverá verificar os modelos tarifários aplicados, identificado **se há necessidade de efetivação de um ajuste geral no sistema de energia do município**, assegurando que o suporte de assessoria resultará no êxito por parte do Município na recuperação dos valores pagos, e assessoramento na análise das faturas de energia elétrica pagas pela Prefeitura; bem como **propor a recuperação onde for constatada a cobrança de valores indevidos nas contas de energia;**

3.4. O assessoramento especializado destes serviços técnicos também deverá auxiliar na **avaliação e apuração das instalações dos prédios públicos e da Iluminação Pública (B4a) para averiguar a possibilidade de recuperação de valores; assessoria no suporte para conferir as potências instaladas e averiguar seus possíveis erros; bem como conferir as potências faturadas nas contas de iluminação pública e sua forma de instalação; e revisar todos os contratos referentes as unidades consumidores cujas contas são pagas com recursos da CIP, de forma a determinar a demanda de energia elétrica, para que o sistema possa ser otimizado em função dos padrões de uso;**

3.5. Assessorar o fiscal responsável na análise das operações de qualquer natureza, contratadas com entes públicos e ou privados, por razões diversas, principalmente os relacionados à arrecadação da Contribuição de Iluminação Pública (CIP), faturamento, tributação e taxas cobradas pela concessionária/distribuidora de energia elétrica do Estado, conforme abaixo discriminado;

3.6. Assessoramento especializado no suporte técnico para que o fiscal do Município obtenha êxito no levantamento de dados, diagnósticos, acompanhamento e elaboração de parecer, cálculos e atualizações de valores, conforme legislação específica e resoluções da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará (Arce), para cobrança de créditos relacionados às diferenças tarifárias, racionamento e outros créditos em favor do município além de diferenças cobradas indevidas sobre as contas, cobranças de multas sobre os ativos de iluminação pública, diferenças de faturamento sobre luminárias apagadas, sobre o faturamento de energia de iluminação pública medida e estimada e faturas abertas, e assim tenha sucesso na recuperação de valores pagos indevidamente;

3.7. A assessoria tem como função principal auxiliar no estudo, diagnóstico e elaboração de pareceres e cálculos e atualizações, conforme legislação específica e resoluções Aneel, para a cobrança das diferenças dos valores efetivamente arrecadados e não repassados da CIP, e de valores pagos a distribuidora referente a taxas de administração e ao ISS sobre a taxa de administração e demais diferenças e valores não repassados ao município, e assim obter êxito na recuperação;

3.8. Assessorar no levantamento de dados, diagnóstico, acompanhamento, elaboração de pareceres, cálculos e atualizações de valores, conforme legislação específica e resoluções Aneel e elaboração de laudo de iluminação pública para cobrança de créditos de diferenças CIP e ISS, sobre os valores pagos a distribuidora na conta de energia elétrica;

3.9. **Assessoria especializada em defesa de cobrança efetuada mediante Termo de Ocorrência e Inspeção (TOI), com fulcro de anular ou reduzir os valores de tais cobranças.** Vale salientar que o pagamento dos honorários recairá sobre o valor efetivamente reduzido e/ou anulado em relação à cobrança original feita pela Distribuidora de Energia Elétrica;

3.10. Assessorar na aferição do cálculo das estimativas de consumo de energia apresentado pela concessionária, quer na memória de cálculo do Termo de Ocorrência de Inspeção (TOI), quer no Quadro de Iluminação Pública (QIP) dos últimos 05 anos;

3.11. Bem como, no auxílio da apresentação de estudo contendo a metodologia dos cálculos, sua justificativa legal e a memória de cálculo;

3.12. Assessoria na elaboração de petições e acompanhamento dos processos junto à distribuidora de energia e às agências reguladoras estadual e federal: Agência de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Estado (ARCE) e Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel);

3.13. Assessoria na elaboração de estudo e diagnóstico relacionados aos tributos decorrentes do compartilhamento de infraestrutura de linha de distribuição aérea de energia, conforme regra geral da Aneel e das normas técnicas da Enel (Norma Técnica – NT 006/2015). Assim como análise dos respectivos contratos de compartilhamento;

3.14. Assessoria no suporte técnico especializado no levantamento “in loco” de pontos, por poste de energia elétrica, referente ao compartilhamento de infraestrutura, por parte da concessionária distribuidora de energia elétrica;

3.15. Assessorar e assegurar que todas as Unidades Consumidoras **serão verificadas o devido enquadramento tarifário, as cobranças realizadas, inclusive nas contas de Iluminação Pública, serão mapeadas e apuradas a existência de possíveis irregularidades nas cobranças e na aplicação das tarifas, com finalidade de melhorar a eficiência dos gastos públicos e buscar a redução dos valores pagos**, conforme a Resolução 1.000/2021 da ANEEL e suas atualizações; e

3.16. Assessorar no levantamento de dados, diagnóstico, acompanhamento, elaboração de pareceres cálculos e atualizações de valores, conforme legislação específica e resolução ANEEL, para cobrança de créditos e de diferenças e recuperação de ISS próprio da distribuidora de energia, sobre os terceirizados que realizam a manutenção da rede de distribuição de energia e da rede de iluminação pública para as distribuidoras de energia, além do ISS sobre o uso compartilhado dos postes da rede de distribuição de energia por terceiros.

Examinando o item 5 do Projeto Básico, que discorre sobre a justificativa para a contratação, constata-se que **não foi apresentado nenhuma comprovação da necessidade de contratação do serviço objeto da concorrência sob análise**. Os argumentos apresentados são meras suposições, conforme texto a seguir:

5. DA JUSTIFICATIVA

(...)

5.2. Tem-se observado que a área de fornecimento de energia elétrica, mais precisamente a área de fornecimento de energia para a iluminação pública é uma das que mais consta reclamação perante a Distribuidora de Energia Elétrica;

(...)

5.5. Para tanto, visualiza-se a necessidade de **realização de um conjunto de ações específicas com o intuito de identificar eventuais créditos pagos indevidamente a serem recuperados**, como, por exemplo, por meio de auditoria das contas dos prédios públicos e da iluminação pública de responsabilidade do ente municipal;

(...)

5.11. Além da **possibilidade de recuperação de receitas** não previstas há também a possibilidade de correções referentes a cobranças futuras, com **possível redução desses valores**, evitando assim pagamentos indevidos por parte da municipalidade;

(...)

5.26. A contratação se justifica por vários motivos:

5.26.1. inicialmente porque a assessoria será remunerada somente no êxito;

5.26.2. Por se tratar de análise e auditoria que requer conhecimento técnico na área, sendo que o município não dispõe em seu quadro de técnico com tais *expertise*;

5.26.3. Porque **há sempre uma grande desconfiança, já observado também em outros municípios de que a Distribuidora de Energia Elétrica e a Companhia de Água e Esgoto realizam cobranças indevidas**, justamente pelo fato de o município não dispor de técnico com *expertise* para detectar as possíveis cobranças indevidas;

5.26.4. Porque **há a possibilidade de recuperação de receitas** para os cofres públicos;

5.26.5. Além da possibilidade de recuperação de receitas não previstas **há também a possibilidade de correções referentes a cobranças futuras**, com

possível redução desses valores, evitando assim pagamentos indevidos por parte da municipalidade.

Relevante registrar, ainda, que os parâmetros apresentados no Projeto Básico para identificar e quantificar os serviços a serem contratados não guardam nenhuma relação com o Município do Meruoca.

Inicialmente, o item 6 do Estudo Técnico Preliminar trata do Levantamento dos Valores Estimados de Contratação e de Recuperação de Ativos, no qual são apresentadas duas tabelas.

A Tabela relativa ao item 1 do edital foi elaborada com base nos dados de um levantamento do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) que mostrou que o Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviço (ICMS) foi um dos impostos mais sonegados em 2018 e que a sonegação de 2019 chegou a 15%, conforme a matéria do repórter do Marcelo Brandão, divulgada na revista eletrônica da Agência Brasil², de 12/12/2020.

Tomando como base esse percentual de sonegação (15%), e considerando as receitas tributárias informadas nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Município de Meruoca, dos exercícios de 2019 a 2023, calculou-se os valores estimados não recolhidos nesse período, totalizando a quantia de R\$ 499.515,62, conforme figura a seguir reproduzida:

ITEM 1

O valor de referência desta proposta de preços foi obtido por meio de levantamento de informação através do RREO (Relatório Resumido da Execução Orçamentária), onde localizou-se a receita municipal com fonte tributária e aplicou-se o percentual de sonegação da seguinte pesquisa: BRANDÃO, Marcelo. Brasil perde R\$ 417 bi por ano com sonegação de impostos, diz estudo. Agência Brasil, Brasília, 12 de dezembro de 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-12/brasil-perde-r-417-bi-por-ano-com-sonegacao-de-impostos-diz-estudo>. obtendo-se os valores a seguir:

ANO	RECEITAS DE IMPOSTOS (R\$)	SONEGACÃO POR ANO (%)	VALOR ESTIMADO NÃO RECOLHIDO (R\$)
2023	R\$ 970.704,74	15%	R\$ 145.605,71
2022	R\$ 854.566,83	15%	R\$ 128.185,02
2021	R\$ 706.492,90	15%	R\$ 105.973,94
2020	R\$ 404.230,56	15%	R\$ 60.634,58
2019	R\$ 394.109,11	15%	R\$ 59.116,37
TOTAL	R\$ 3.330.104,14		R\$ 499.515,62

Fonte de receitas: Portal da Transparência -MERUOCA

Assim, o valor estimado da recuperação de receitas de natureza diversas é de **R\$ 499.515,62 (Quatrocentos e noventa e nove mil, quinhentos e quinze reais e sessenta e dois centavos)** sem considerar a correção monetária e os acréscimos legais.

O somatório dos valores estimados não recolhidos (R\$ 499.515,62), calculados com base no percentual de 15%, que foi o valor de sonegação do ICMS sonegado em 2019, conforme levantamento do IBPT, foi o montante considerado como o valor máximo do proveito econômico estimado indicado no item 1 do serviço a ser contratado.

Já a tabela relativa ao item 2 do edital foi elaborada com base no relatório emitido pela Ouvidoria da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) nos anos de 2019 a 2023, em que se apresentam as quantidades de reclamações sobre as cobranças sobre faturas de energia elétrica; as quantidades de reclamações procedentes; e, com base nesses dados, os percentuais de reclamações procedentes, conforme figura a seguir reproduzida:

² Notícia disponível no endereço eletrônico: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-12/brasil-perde-r-417-bi-por-ano-com-sonegacao-de-impostos-diz-estudo>

ITEM 2

O quadro abaixo foi elaborado com base no relatório emitido pela Ouvidoria da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) nos anos de 2019 a 2023, no qual apresenta um panorama das reclamações protocoladas junto a concessionária de energia elétrica e dos percentuais de reclamações procedentes.

TIPO DE RECLAMAÇÃO	ANO	QUANTIDADE DE RECLAMAÇÕES	QUANTIDADE DE PROCEDENTES	% DE RECLAMAÇÕES PROCEDENTES
Cobrança sobre fatura de energia elétrica	2023	53539	24313	45,41%
Cobrança sobre fatura de energia elétrica	2022	53347	22459	42,10%
Cobrança sobre fatura de energia elétrica	2021	52605	21277	40,45%
Cobrança sobre fatura de energia elétrica	2020	51121	22822	44,64%
Cobrança sobre fatura de energia elétrica	2019	49026	27671	56,44%

Fonte: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiNGEwMTIwMTMmY2ZC00N2Q5LWEwMjEiNDU0NW2MTVIYjQ1IiwidCl6lJQwZDZmOWI4LWVjYTctNDZhMi05MmQ0LWVhNGU5YzAxNzBIMSIsImMiOjR9>

Destaque-se que os dados apresentados nas tabelas **não têm nenhuma correlação com o Município de Meruoca**, visto que são os quantitativos de reclamações protocoladas junto à Concessionária de Energia Elétrica do Estado do Ceará de modo geral.

Contudo, para calcular os valores estimados de possíveis cobranças indevidas, foram utilizados, sem qualquer fundamentação técnica, os percentuais de reclamações procedentes apresentados no relatório emitido pela Aneel. Esses percentuais foram aplicados diretamente sobre os valores das despesas com energia do Município, resultando na estimativa de R\$ 1.933.928,20 para a repetição de indébito, conforme demonstrado na Tabela, reproduzida a seguir:

ANO	VALOR DA DESPESA COM ENERGIA(R\$)	RECLAMAÇÕES PROCEDENTE (%)	VALOR ANUAL ESTIMADO A CONSTITUIR (R\$)
2023	R\$ 1.057.458,71	45,41%	R\$ 480.210,57
2022	R\$ 1.071.939,58	42,10%	R\$ 451.284,82
2021	R\$ 916.620,15	40,45%	R\$ 370.742,84
2020	R\$ 618.372,64	44,64%	R\$ 276.060,73
2019	R\$ 630.084,91	56,44%	R\$ 355.629,25
TOTAL	R\$ 4.294.475,99		R\$ 1.933.928,20

Fonte de Despesas: Portal da Transparência -MERUOCA

Entende-se que não há justificativa técnica para considerar a totalidade das faturas pagas pelo Município, **sem qualquer indício da existência de cobrança indevida**, e compará-las ao **universo de pessoas que apresentaram reclamação à Aneel sobre o valor da fatura e tiveram essas reclamações julgadas procedentes**.

Em relação à estimativa do valor da contratação, apresentada no item 7 do Projeto Básico, verifica-se que a base para definir o percentual a ser aplicado sobre a expectativa do valor a recuperar foi a média dos percentuais das contratações correlatas

realizadas nas Prefeituras dos Municípios de São João do Jaguaribe (19%), Barreira (19,4%) e Banabuiú (19,5%), para o item 1 da planilha de preço; e nos percentuais das contratações correlatas realizadas nas Prefeituras dos Municípios de Granja (19,50%), Quixadá (19,00%) e Araripe (20,00), para o item 2 da planilha de preços (Projeto Básico, fls. 7/9).

Tomando como base essas médias, uma nova média foi calculada para definir os percentuais máximos de retorno sobre o proveito econômico, chegando-se ao percentual máximo de retorno sobre o valor a recuperar de 19% para o item 1 da planilha de preço e de 19,80% para o item 2 da planilha de preço. Aplicado esses percentuais sobre o suposto valor total do proveito econômico (R\$ 499.809,19 – item 1; e R\$ 2.570.190,45 – item 2), concluiu-se que os valores máximos globais do contrato serão de R\$ 94.907,97 – item 1; e R\$ 382.917,78 – item 2, totalizando o valor máximo global do contrato em R\$ 477.825,75.

Destaque-se que o valor global máximo estimado da despesa, apresentada no item 2.2 do edital, era de R\$ 2.433.443,82, sendo posteriormente corrigido por meio do Primeiro Adendo Modificador do Edital, publicado em 07/04/2025, motivo pelo qual a data da abertura do certame foi alterada para o dia 29/04/2025.

Conclui-se que a memória de cálculo apresentada no Projeto Básico é totalmente inadequada e inservível. Isso porque foram considerados os valores totais das despesas com energia elétrica do Município nos últimos cinco anos, sem qualquer evidência de cobranças indevidas. Em seguida, esses valores foram multiplicados pelos percentuais gerais de reclamações procedentes divulgadas pela Aneel, sem qualquer relação específica com o Município de Meruoca, para estimar o possível retorno financeiro.

2.2. Ausência de descrição dos critérios de medição e de pagamento

Conforme exposto no tópico 2.1 desta Representação, a Concorrência nº 1701.01/2025 tem por objetivo contratar serviços técnicos especializados visando assessorar o Município na constituição de receitas de natureza tributária diversas e também assessorar o Município na gestão, elaboração de auditorias e laudos técnicos sobre as despesas com energia elétrica. O valor global máximo previsto é de R\$ 477.825,75, considerando os percentuais máximos de retorno, de 19% e 19,80%, sobre os possíveis valores a serem recuperados, cujo total foi estimado em R\$ 3.069.999,64³.

De início, é essencial destacar que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXIII, alínea 'g', dispõe que o Termo de Referência deve definir os **critérios de medição e de pagamento**, *in verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

(...)

³ O valor de R\$ 3.069.999,64 se refere ao somatório dos valores a serem recuperados do item 1 (R\$ 499.809,19) com o item 2 (R\$ 2.570.190,45).

g) critérios de medição e de pagamento;

Examinando-se o Projeto Básico e o Estudo Técnico Preliminar da Concorrência nº 1701.01/2025, verifica-se que não existe um item detalhando os critérios de medição, liquidação e pagamento dos itens contratados.

O item 3 do Estudo Técnico Preliminar trata da modalidade de contratação, do critério de julgamento e da remuneração, assim dispendo:

3. QUANTO A MODALIDADE DE CONTRATAÇÃO, CRITÉRIO DE JULGAMENTO E REMUNERAÇÃO

(...)

Outro ponto que deve ser observado é quanto a remuneração da empresa que será contratada, que se dará em percentual sobre o incremento de receitas e o contrato deverá ser formalizado “*ad exitum*”.

Isto é, a contratada somente será remunerada em caso de sucesso nas suas demandas, com a comprovação do resultado favorável em favor do Município, percebendo um percentual sobre o montante recuperado.

A Cláusula Sexta da Minuta de Termo de Contrato, parte integrante do edital da Concorrência nº 1701.01/2025, trata do pagamento da seguinte forma:

6. CLÁUSULA SEXTA – PAGAMENTO (art. 92, V e VI)

6.1. O prazo para pagamento ao contrato e demais condições a ele referentes encontram-se definidos no Termo de Referência, anexo a este Contrato.

Não consta o Termo de Referência nos documentos da licitação.

Apesar de ser informado que o contrato será formalizado na modalidade “*ad exitum*”, não foi detalhado como serão realizadas as medições e o pagamento do contrato celebrado com fundamento na Concorrência nº 1701.01/2025.

Cabe destacar que a contratação se refere a dois itens de serviços distintos: **item 1** – assessoria na constituição de receitas de natureza tributária diversas, inclusive habite-se torres de geração eólica e solar, ISSQN de instituições financeiras e postos de atendimentos bancários, cartórios, construtoras, dentre outros; e **item 2** – assessoria na gestão, elaboração de auditorias e laudos técnicos, mediante a conferência das faturas de energia elétrica da Administração direta e indireta do Município, elaboração de memorial de cálculo de consumo e potência do parque de iluminação pública, a verificação do modelo tarifário aplicado em cada unidade consumidora, assim como verificação de possíveis isenções indevidas e/ou não repasse da contribuição de iluminação pública (CIP), visando a repetição de indébitos decorrentes de cobranças indevidas (a maior) nas contas de energia elétrica de titularidade do município. **Entretanto, não há uma descrição detalhada da forma de pagamento de cada um dos itens contratados.**

Considerando que vários fatores influenciam a arrecadação tributária do município com ISS, como será estabelecida a correlação entre eventual aumento da arrecadação e a atuação da consultoria a ser contratada? A remuneração será devida a partir da mera identificação de um suposto crédito tributário ou apenas após o pagamento do crédito pelo suposto devedor?

Da mesma forma, em caso de redução na conta de energia dos equipamentos públicos municipais que serão objeto de auditoria, como saber se a redução decorreu de uma economia no consumo de energia elétrica ou das atividades desenvolvidas pela empresa de consultoria? **Sem a descrição dos critérios de medição e pagamento, é impossível responder a essas questões!**

Importante destacar que o Projeto Básico e o Estudo Técnico Preliminar não trazem nenhum elemento que demonstre a efetiva existência de créditos a serem recuperados ou de instalações dos prédios públicos que estejam com potência indevidas causando superfaturamento nas contas de energia, além de não demonstrar a possível existência de créditos de receitas tributárias.

Ressalte-se que o Plenário desta Corte de Contas, por meio da Resolução nº 5356/2020 (Processo nº 27130/2019-8) determinou, por unanimidade, a suspensão de contratações em decorrência de incerteza sobre a existência de créditos a serem recuperados pelos municípios contratantes. Por oportuno, transcrevem-se trechos da decisão:

... após a análise de mérito, remanesceram graves irregularidades que, por si só, justificam a necessidade de anulação dos atos praticados. São elas a ausência no edital de dispositivos claros sobre o montante que se estimou recuperar e que serviu de esteio a definição do valor da prestação dos serviços, ocasionando exorbitância do valor previsto para remuneração do serviço contratado; e, ainda, previsão de realização do pagamento antes de confirmada existência de crédito a recuperar, conforme será visto a seguir.

(...)

“Considerando que os valores a serem pagos a contratada foram vinculados aos créditos recuperados, fazia-se imprescindível a demonstração dos parâmetros utilizados para alcançar a mencionada estimativa de valores, o que não ocorreu, restando desrespeitados o art. 6, IX, e alíneas “a” a “f”, bem como art. 40, §2o, II da Lei de Licitações.

Assim, em harmonia com o Órgão Técnico e com o Parquet de Contas, entendo que restou ratificada grave irregularidade consistente na ausência de demonstração do referencial adotado pela Prefeitura para justificar a estimativa de recuperação em R\$ 2.500.00,00 e, por conseguinte, que demonstre a vantajosidade do modelo de contratação, que estimou o pagamento no valor de 21,66% do valor total que se estimou compensar, resultando, ao final, numa injustificada contratação na ordem R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).”.

Considera-se também grave a previsão de prorrogação da vigência contratual, conforme estabelecido na Cláusula Segunda do modelo de contrato e item 10 do edital, que dispõem o seguinte:

MINUTA DE CONTRATO

2. CLÁUSULA SEGUNDA - VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO

2.1. O prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses, podendo ser prorrogado sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão em edital e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração, permitida a negociação com o contratado ou a extinção contratual sem ônus para qualquer das partes.

EDITAL

10. DA FORMALIZAÇÃO, PRAZO E VIGÊNCIA DO CONTRATO

10.2. O prazo do contrato a ser firmado terá vigência de 48 (quarenta e oito) meses, contados a partir da data de sua assinatura, podendo ser prorrogado por mais 2 (doze) meses, até o limite máximo de 60 (sessenta) meses, totalizando o prazo de 5 (cinco) anos, mediante Termos Aditivos, de acordo com o artigo 106, da Lei nº 10.133, de 1º de abril de 2021, observados os seguintes requisitos:

Registre-se que os serviços de consultoria não se enquadram como serviços de natureza contínua, que permitiriam a prorrogação contratual nos termos previstos na referida minuta.

Com efeito, por meio do Despacho Singular nº 51945/2022, datado de 20/06/2022, foi deferida medida cautelar para suspender certame com objeto similar da Prefeitura Municipal de Trairi, nos autos do processo nº 11693/2022-8, destacando que “a contratação de consultoria tributária especializada, não se coaduna com a hipótese prevista no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, ou seja, não se enquadra como de natureza continuada”.

Assim, pelos motivos expostos, o Órgão Ministerial entende que a contratação em questão é desprovida de amparo legal, razão pela qual se revela necessária a anulação do certame em tela.

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 cláusulas que infringem a Lei nº 14.133/2021, dispostas nos itens 2.1 e 2.2 do presente opinativo.

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado diante da iminente ocorrência do certame, **previsto para se realizar no dia 29/04/2025.**

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 Meruoca que suspenda**, na fase em que se encontra, a **Concorrência nº 1701.01/2025**, 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 na Concorrência nº 1701.01/2025, 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** aos Srs. Francisco Gilvan Miguel Santos (Secretário de Finanças e Ordenador de Despesas) e Francisco Aldir Lima Pereira (Presidente da Comissão de Licitação) que **suspendam**, na fase em que se encontra, a Concorrência nº 1701.01/2025, 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;

d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta as ocorrências descritas nesta peça, seja concedido prazo aos Srs. Francisco Gilvan Miguel Santos (Secretário de Finanças e Ordenador de Despesas) e Francisco Aldir Lima Pereira (Presidente da Comissão de Licitação) para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente representação e apresentem cópia integral do processo administrativo da Concorrência nº 1701.01/2025; e

e) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas, seja determinado aos gestores do Município de Meruoca que promovam a **anulação** da Concorrência nº 1701.01/2025.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

José Aécio Vasconcelos Filho
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas