

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 Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG, do tipo “técnica e preço” (Preâmbulo do edital), promovida pela Secretaria de Finanças, Orçamento e Planejamento do Município de Limoeiro do Norte. O objeto do edital é a contratação de serviços de desenvolvimento institucional com ensino, treinamento de corpo técnico de profissionais da administração, análise de contingências passíveis de redução e de diagnóstico de contribuições nos temas de despesas de pessoal e encargos da administração municipal e repasses constitucionais.

Consta no Termo de Referência que a contratação tem como objetivo otimizar a gestão pública, principalmente no que se refere ao aprimoramento das atividades administrativas, ao treinamento do corpo técnico e à análise detalhada de contingências financeiras.

A documentação do certame aponta um **valor estimado a ser contratado de R\$ 4.020.400,08 (quatro milhões, vinte mil, quatrocentos reais e oito centavos)**.

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 04 de junho de 2025 às 10:00h.**

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

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.

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 estudo técnico preliminar; ausência de comprovação da necessidade de contratação e ausência de parâmetro de preço da contratação 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 estudo técnico preliminar; ausência de comprovação da necessidade de contratação e ausência de parâmetro de preço da contratação

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 dispondo:

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;

Examinando-se os documentos disponíveis no Portal da Transparência dos Municípios² e na página eletrônica da Prefeitura Municipal de Limoeiro do Norte³, não se evidenciou a existência do Estudo Técnico Preliminar.

A análise do instrumento convocatório revela que, em síntese, a Administração Municipal busca contratar uma empresa para realizar análises nas despesas

² Consulta disponível em: <https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/247179/licit/176469>

³ Consulta disponível em: <https://www.limoeirodonorte.ce.gov.br/licitacaolista.php?id=1795>

realizadas no período de 2019 a 2023, realizando o diagnóstico das “contingências passíveis de redução” em: despesas de pessoal e encargos, acidente de trabalho e riscos ambientais, recolhimentos sujeitos a administração tributária, endividamento total da administração, repasses constitucionais e índice de comprometimento da execução orçamentária, bem como realizar o acompanhamento do corpo técnico por meio de *help desk* e realização de oficinas práticas financeiras (Anexo I – Termo de Referência).

Convém reproduzir literalmente a descrição definida no item 9. (DO OBJETO) do Edital da Concorrência Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG:

9. DO OBJETO

9.1 O objeto da presente licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL COM ENSINO, TREINAMENTO DE CORPO TÉCNICO DE PROFISSIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO, ANÁLISE DE CONTINGÊNCIAS PASSÍVEIS DE REDUÇÃO E DE DIAGNÓSTICO DE CONTRIBUIÇÕES NOS TEMAS DE DESPESAS DE PESSOAL E ENCARGOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E REPASSES CONSTITUCIONAIS**, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

A descrição clara e sucinta do objeto é fundamental para a efetiva transparência do certame. Como já afirmado, não consta nos documentos divulgados do certame o Estudo Técnico Preliminar, no qual deve constar o detalhamento do objeto. Entretanto, examinando-se o **Termo de Referência** (Anexo I), verifica-se que os serviços estão detalhados da seguinte forma:

TERMO DE REFERÊNCIA

DETALHAMENTO DOS SERVIÇOS:

- a) Análise das contingências passíveis de redução nas despesas de pessoal e encargos, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- b) Análise das contingências passíveis de redução nos índices de acidente de trabalho e riscos ambientais do trabalho, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- c) Análise das contingências passíveis de redução no histórico das informações e recolhimento sujeito à Administração Tributária, materializados em relatórios anuais;
- d) Análise das contingências passíveis de redução fundadas endividamento total da Administração com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- e) Análise das contingências passíveis de redução nos repasses constitucionais, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- f) Diagnóstico de desenvolvimento institucional com análise dos índices de comprometimento nos relatórios de execução orçamentária, materializados em relatórios anuais;
- g) Acompanhamento gradual e contínuo do corpo técnico da Administração, com disponibilização de *help desk* para orientação de dúvidas, durante toda a vigência do contrato;
- h) Oficina prática financeira de desenvolvimento do corpo técnico da administração, com acompanhamento de profissionais especializados quanto as obrigações e

declarações tributárias da edilidade; e

i) Parametrização dos sistemas informatizados da Administração de acordo com a nova ordem vigente, com medidas de apoio e transferência de *know-how*.

Examinando o Termo de Referência, na parte que discorre sobre a descrição da necessidade da contratação e faz referência ao art. 18, §1º, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, constata-se que **não foi apresentada nenhuma evidência da necessidade de contratação do serviço objeto da concorrência sob análise**. Os argumentos apresentados são vagos e não fundamentam a necessidade da contratação, conforme texto a seguir:

2. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

2.1 A contratação de serviços especializados em desenvolvimento institucional torna-se essencial para a otimização da gestão pública, principalmente no que se refere ao aprimoramento das atividades administrativas, ao treinamento do corpo técnico e à análise detalhada de contingências financeiras. O foco está na redução de passivos e na melhoria (...) ligados às despesas com pessoal.

2.2 A prestação de serviços especializados terá como principais objetivos:

- **Ensino e Treinamento do Corpo Técnico:** Capacitação dos profissionais da administração para a aplicação de melhores práticas na gestão de recursos humanos e financeiros.
- **Análise de Contingências Passíveis de Redução:** identificação de riscos e oportunidades de mitigação de passivos financeiros, especialmente relacionados a demandas trabalhistas e previdenciárias.
- **Diagnóstico de Contribuições em Temas de Despesas de Pessoal:** Avaliação dos impactos das contribuições previdenciária e demais encargos sobre a folha de pagamento, buscando alternativas legais para a redução de custos.

2.3 A administração pública enfrenta desafios crescentes na gestão de suas despesas com pessoal sendo fundamental contar com apoio especializado para:

- Melhorar a eficiência na alocação de recursos humanos e financeiros;
- Minimizar riscos legais e financeiros por meio de análises estratégicas;
- Garantir maior conformidade com legislação vigente e normativas de controle externo;
- Promover a capacitação contínua da equipe técnica, assegurando melhores práticas de gestão.

2.4 Diante da complexidade da gestão pública e da necessidade de aprimoramento contínuo, a contratação de serviços de desenvolvimento institucional com foco em ensino, treinamento, análise de contingências e diagnóstico de despesas de pessoal é estratégica e fundamental. Essa iniciativa contribuirá para a eficiência da gestão, a redução de custos e o fortalecimento institucional da administração.

2.5. De acordo com as pesquisas realizadas pelo setor competente para o objeto em apreço, verificou-se que a presente contratação poderá ser realizada com base no Art. nº 28, inciso II da Lei 14.133/2021 em concordância com a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de 2014.

O Termo de Referência apresenta no item 4 os requisitos da contratação, que são **especificados de forma vaga, sem definição clara do que se pretende contratar, além de não especificar o benefício a administração municipal obterá com o serviço realizado**, veja-se:

4. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO (art. 6º, XXIII, alínea 'd', da Lei nº 14.133/21)

4. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO (art. 6º, XXIII, alínea 'd' da Lei nº 14.133/21)

4.1. Este documento estabelece os requisitos necessários e suficientes para a escolha da solução na contratação de serviços de desenvolvimento institucional, incluindo ensino, treinamento do corpo técnico de profissionais da administração, análise de contingências passíveis de redução e diagnóstico de contribuições em despesas de pessoal. O objetivo é assegurar a conformidade com os princípios da sustentabilidade, a observação das regulamentações aplicáveis e o atendimento dos padrões mínimos de qualidade e desempenho.

4.2. Critérios de Sustentabilidade

4.2.1. A solução escolhida deve atender aos seguintes critérios de sustentabilidade:

- **Eficiência energética:** Preferência por locais de ensino e treinamento com certificação ambiental e adoção de práticas sustentáveis.
- **Redução de emissões:** Uso de tecnologias que minimizem deslocamentos e promovam treinamentos online ou híbridos.
- **Materiais sustentáveis:** Utilização de papel reciclado e redução de impressão de materiais didáticos.
- **Inclusão social:** Priorização de empresas que empreguem grupos vulneráveis ou promovam equidade de gênero e diversidade.

4.2.2. Observância das Leis e Regulamentações

A contratação deve estar em conformidade com:

- Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos);
- IN SEGES 58/2022, que regula as diretrizes para planejamento e contratação de serviços pela Administração Pública;
- Normas da Agenda Ambiental na Administração Pública (A3P);
- Diretrizes de acessibilidade e inclusão, conforme Decreto nº 5.296/2004.

4.2.3. Padrões Mínimos de Qualidade e Desempenho

Os serviços contratados devem observar os seguintes padrões:

- **Capacitação:** Corpo docente qualificado, com experiência comprovada na área de atuação.

- **Metodologia:** Abordagem pedagógica baseada em metodologias ativas, que promovam interatividade e aprendizado efetivo.
- **Infraestrutura:** Instalações adequadas, acessíveis e tecnologicamente equipadas para garantir um ambiente de aprendizagem eficiente.
- **Indicadores de desempenho:** Avaliação contínua da qualidade dos serviços, considerando feedback dos participantes e impacto dos treinamentos.

4.3. A escolha da solução deverá equilibrar custo-benefício, sustentabilidade e qualidade, garantindo conformidade com os dispositivos legais e proporcionando um impacto positivo na gestão pública. O monitoramento e a avaliação contínua dos serviços contratados serão essenciais para assegurar a eficiência e a melhoria dos processos institucionais.

4.4 Não é admitida a subcontratação do objeto contratual.

4.5 Não haverá exigência da garantia da contratação dos art. 96 e seguintes da Lei nº 14.133, de 2021, pelas razões constantes do Estudo Técnico Preliminar.

4.6 Não há necessidade de realização de avaliação prévia do local de execução dos serviços.

No item 3 do Termo de Referência, apesar de mencionar que abordará a “Descrição da Solução como um Todo”, o texto não descreve como serão realizados os serviços e não faz referência de solução integral do possível problema a ser solucionado, *in verbis*:

3. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO (art. 6º, inciso XXIII, alínea 'c')

3.1. A presente solução visa a contratação de serviços especializados em desenvolvimento institucional, abrangendo atividades de ensino, treinamento de corpo técnico de profissionais da administração, análise de contingências passíveis de redução e diagnóstico de contribuições nos temas de despesas de pessoal. A solução será estruturada para garantir a capacitação contínua dos profissionais da administração, promovendo eficiência e conformidade com as normativas vigentes.

3.2. Escopo da Contratação

4. **Ensino e Treinamento:**

- o Desenvolvimento de programas de capacitação específicos para os profissionais da administração.
- o Realização de cursos, workshops e treinamentos presenciais e/ou remotos.
- o Disponibilização de materiais didáticos e suporte técnico para os participantes.

5. **Análise de Contingências:**

- o Identificação e estudo de riscos relacionados às despesas de pessoal.
- o Proposição de medidas para mitigação de passivos e otimização dos recursos financeiros.
- o Desenvolvimento de relatórios detalhados sobre possíveis reduções e melhorias.

6. **Diagnóstico de Contribuições:**

- o Levantamento e avaliação das contribuições previdenciárias e outras obrigações correlatas.
- o Proposição de medidas corretivas para adequação às normativas vigentes.
- o Elaboração de pareceres técnicos para embasamento de decisões estratégicas.

7. **Atividades Relacionadas à Manutenção e Assistência Técnica**

4. **Suporte Técnico e Operacional:**
- o Atendimento remoto e presencial para esclarecimento de dúvidas e resolução de problemas.
 - o Disponibilidade de suporte técnico em horário comercial, com canais de atendimento específicos.
 - o Garantia de acesso contínuo a materiais de ensino e ferramentas digitais.
5. **Atualização e Evolução do Conteúdo:**
- o Revisão periódica dos conteúdos ministrados para adequação a mudanças legais e normativas.
 - o Disponibilização de atualizações sobre novas diretrizes e melhores práticas no setor público.
 - o Realização de novos treinamentos conforme necessidade e demanda da administração.
6. **Garantia de Qualidade e Avaliação de Resultados:**
- o Aplicação de metodologias de avaliação para medir o impacto do ensino e treinamento.
 - o Disponibilização de indicadores de desempenho e relatórios gerenciais.
 - o Implementação de medidas corretivas e de melhoria contínua.
- 3.4. **Conclusão**
- A solução proposta atende às diretrizes estabelecidas pela Lei 14.133/21 e pela IN SEGES 58/2022, garantindo a capacitação eficiente dos profissionais da administração pública e a otimização dos processos relacionados às despesas de pessoal. A manutenção e a assistência técnica previstas asseguram a continuidade e a qualidade dos serviços contratados, garantindo um retorno efetivo para a administração pública.

Ainda, quando se compara o detalhamento dos serviços que serão entregues, conforme transcrição acima do Termo de Referência, com a ‘descrição da solução como um todo’, não se evidencia a apresentação de como a solução proposta resultará em benefícios para o Município que proporcione a redução de contingências nas despesas de pessoal e encargos, nos índices de acidente de trabalho e riscos ambientais, nos recolhimentos de tributo, no endividamento total. Sequer é possível entender como os produtos entregues poderão resultar em melhorias nos processos administrativos e financeiros e redução de contingências, conforme proposto em diversas partes do Termo de Referência.

Conforme descrito no item do Termo de Referência que trata do CRONOGRAMA, todos os produtos a serem entregues se limitam a **relatórios**: “Entrega de relatórios com o diagnóstico das contingências passíveis de redução (...). A seguir, exemplificativamente, se reproduz parte do item que trata do cronograma:

III- CRONOGRAMA

- q) Entrega de relatórios com o diagnóstico das contingências passíveis de redução nas despesas de pessoal, com identificação e estratificação dos eventos, discriminados a seguir:
- k) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nas despesas de pessoal, exercício 2019: Prazo de 30 dias;
- x) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nas despesas de pessoal, exercício 2020: Prazo de 60 dias;
- xi) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nas despesas de pessoal, exercício 2021: Prazo de 90 dias;
- xii) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nas despesas de pessoal, exercício 2022: Prazo de 120 dias;
- xiii) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nas despesas de pessoal, exercício 2023: Prazo de 150 dias.
- r) Entrega de relatórios com o diagnóstico das contingências passíveis de redução nos índices de acidente de trabalho e riscos ambientais do trabalho, com identificação e estratificação dos eventos, discriminados a seguir:
- k) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nos índices de acidentes de trabalho e riscos ambientais do trabalho, exercício 2019: Prazo de 60 dias;
- x) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nos índices de acidentes de trabalho e riscos ambientais do trabalho, exercício 2020: Prazo de 90 dias;
- xi) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nos índices de acidentes de trabalho e riscos ambientais do trabalho, exercício 2021: Prazo de 120 dias;
- xii) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nos índices de acidentes de trabalho e riscos ambientais do trabalho, exercício 2022: Prazo de 150 dias;
- xiii) Entrega de relatório com o diagnóstico das contingências nos índices de acidentes de trabalho e riscos ambientais do trabalho, exercício 2023: Prazo de 180 dias.
- s) Entrega de relatórios com o diagnóstico das contingências passíveis de redução no histórico das informações e recolhimentos sujeitos à Administração Tributária, discriminados a seguir:

Em relação à estimativa do valor da contratação, em função da ausência do Estudo Técnico Preliminar, **verifica-se que não consta a demonstração dos parâmetros de preços** utilizados como base para definir a estimativa do valor da contratação. Apenas há a informação do valor mensal estimado da contratação e o valor total. Veja-se o que diz o Termo de Referência:

1.4. O valor mensal estimado da contratação é de R\$ 335.033,34 (trezentos e trinta e cinco mil, trinta e três reais e trinta e quatro centavos), perfazendo o valor total de R\$ 4.020.400,08 (quatro milhões, vinte mil, quatrocentos reais e oito centavos)

1.4.1. No valor acima estão incluídas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.

1.4.2 No que tange ao parâmetro de preço, realizou-se a pesquisa em conformidade com os parâmetros dispostos no art. 23, §3º, da Lei nº 14.133/2021.

O item 1.4.2 do Termo de Referência informa a existência de pesquisa de preço em anexo, mas não está disponibilizada essa pesquisa nos documentos do edital.

Conclui-se que não foi demonstrada a necessidade de contratação dos serviços objeto do edital da Concorrência Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG e não foram apresentados os parâmetros utilizados para definir o preço estimado da contratação.

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

Conforme exposto nesta Representação, a Concorrência Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG tem por objetivo contratar serviços visando otimizar a gestão pública, principalmente no que se refere ao aprimoramento das atividades administrativas, ao treinamento do corpo técnico e à análise detalhada de contingências financeiras.

O valor global estimado da contratação é de R\$ R\$ 4.020.400,08 (quatro milhões, vinte mil, quatrocentos reais e oito centavos).

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;

(...)

g) critérios de medição e de pagamento;

Examinando-se o Edital, a Minuta do Contrato e o Termo de Referência da Concorrência Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG, verifica-se que não existe um item detalhando os critérios de medição, liquidação e pagamento dos itens contratados.

O item 27 do Edital da Concorrência Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG define as condições do pagamento remetendo para o Termo de Referência, da seguinte forma:

27. DO PAGAMENTO

27.1. As regras acerca do pagamento são as estabelecidas no Termo de Referência anexo a este Edital.

O item 7 do Termo de Referência trata do pagamento, assim dispondo:

7. PAGAMENTO (art. 6º, XXIII, alínea 'c' da Lei nº 14.133/21)

7.1. O valor mensal estimado da contratação é de R\$ 335.033,34 (trezentos e trinta e cinco mil, trinta e três reais e trinta e quatro centavos), perfazendo o valor total de R\$ 4.020.400,08 (quatro milhões, vinte mil e quatrocentos reais e oito centavos), devendo ser pago até 10º (décimo) dia do mês subsequente a execução e aceitação definitiva dos serviços, “mediante aprovação da Nota fiscal/Fatura”, através de cheque nominal ou através de ordem bancária em favor da CONTRATADA.

7.1.2. No valor acima, estão incluídas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.

7.2. O pagamento somente será autorizado depois de efetuado o “atesto” pelo servidor competente na nota fiscal apresentada.

7.3. Havendo erro na apresentação da Nota Fiscal ou dos documentos pertinentes a contratação, ou, ainda, circunstância que impeça a liquidação da despesa, como, por exemplo, obrigação financeira pendente, decorrente de penalidade imposta ou inadimplência, o pagamento ficará sobrestado até que a contratada providencie as medidas saneadoras.

Nesta hipótese, o prazo para pagamento iniciar-se-á após a comprovação da regularização da situação, não acarretando qualquer ônus para a Contratante.

A Cláusula Quinta da Minuta de Termo de Contrato, parte integrante do edital da Concorrência Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG, trata do pagamento da seguinte forma:

5. CLÁUSULA QUINTA – PAGAMENTO E CRITÉRIOS DE ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA

5.1. O prazo para pagamento e demais condições a ele referentes encontram-se no Termo de Referência.

5.2. Em caso de atraso de pagamento, motivado pela Administração Pública, o valor a ser pago será atualizado financeiramente desde a data prevista para o pagamento até a data do efetivo pagamento, tendo como base o índice *** do mês anterior ao pagamento da parcela.

Cabe destacar que a contratação se refere a apenas um item de serviço: **item 1** – Contratação de instituição de ensino para serviços de desenvolvimento institucional com ensino e treinamento de corpo técnico de profissionais da administração, análise de contingências passíveis de redução e de diagnóstico de contribuições nos temas de despesas de pessoal e encargos da administração municipal e repasses constitucionais.

Já o Termo de Referência, quando detalha o serviço, secciona-o em diversos itens relacionados a análise das contingências passíveis de redução. **Entretanto, não há uma descrição detalhada da forma de pagamento do item contratado, correlacionando com os itens detalhados no Termo de Referência.**

Considerando que vários fatores influenciam nas despesas de pessoal e encargos, na tributação previdenciária e no endividamento total da administração, como será estabelecida a correlação entre eventual redução dessas despesas e a atuação da empresa a ser contratada? Que ações serão realizadas pela empresa contratada para comprovar que os dados apresentados nos relatórios serão efetivos contingenciamentos? O que empresa contratada entregará, além de relatórios, que efetivamente demonstre uma possível redução de gastos para o município?

Da mesma forma, em caso de redução nas despesas tributárias, previdenciárias e repasses constitucionais do Município que serão objeto de auditoria, como saber se a redução decorreu de uma economia proporcionada pelo resultado das atividades desenvolvidas pela empresa contratada? **Sem a descrição dos critérios de medição e pagamento, é impossível responder a essas questões!**

Importante destacar que não existe nos documentos da licitação o Estudo Técnico Preliminar. Além disso, o Termo de Referência não traz nenhum elemento que demonstre que o Município possui despesas excessivas que possam vir a ser contingenciadas ou que tenha realizado pagamentos de tributos em valores acima do devido, além de não demonstrar a possível existência de ocorrências de acidente de trabalho ou risco ambiental no trabalho.

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 da 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).”.

Destaque-se, ainda, como resultado de atuação desta Corte de Contas (processo nº 09136/2025-9), em fiscalização de processo de licitação em que foram identificadas irregularidades similares a estas apresentadas, o Município procedeu a anulação do certame⁴, tendo fundamentado sua decisão na inexistência de demonstração da necessidade de contratação e na ausência de descrição dos critérios de medição e pagamento, in verbis:

TERMO DE ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO

(...)

Não obstante a conclusão do referido processo, não se pode, na oportunidade, prosseguir com o dito procedimento. Após uma análise criteriosa dos elementos presentes no edital do processo licitatório, consideramos que **não há comprovação da necessidade de contratação pela não demonstração de existência de créditos a serem recuperados**, em desacordo com os artigos 150 e 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, além da **ausência de descrição dos critérios de medição e pagamentos**, em desacordo com o artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Considera-se também grave a previsão de prorrogação da vigência contratual, conforme estabelecido na Cláusula Quarta do modelo de contrato e subitem 12.4 do edital, que dispõem o seguinte:

MINUTA DE CONTRATO

2. CLÁUSULA SEGUNDA – VIGÊNCIA

2.1. O prazo de vigência deste Termo de Contrato é aquele fixado no Termo de Referência com início na data de ___/___/___ e encerramento em ___/___/___, prorrogável na forma do art. 107⁵ da Lei 14.133/2021.

EDITAL

15.4. O prazo de vigência da contratação é o estabelecido no Termo de Referência.

TERMO DE REFERÊNCIA

1.2. O prazo de vigência da contratação é de 12 (doze) meses contados a partir da assinatura do contrato, na forma do artigo 105 da Lei nº 14.133, de 2021.

1.3 O prazo de vigência poderá ser prorrogado, na forma do art. 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

Registre-se que o serviço que se pretende contratar não se enquadra como serviço de natureza contínua, que permitiria 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”.

⁴ Termo de Anulação disponível em: <https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/246275/licit/176008>

⁵ Art. 107. Os **contratos de serviços e fornecimentos contínuos poderão ser prorrogados 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.

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 desta representação.

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado diante da iminente ocorrência do certame, **previsto para se realizar no dia 09/06/2025**.

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 Limoeiro do Norte que suspenda**, na fase em que se encontra, a **Concorrência Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG**, 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 Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG, 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** às Sras. Pâmela Paula Cruz Bezerra Torquato (Secretária de Finanças, Orçamento e Planejamento e Ordenadora de Despesas) e Ana Adília Maia (Presidente da Comissão de Licitação e Pregoeira) que **suspendam**, na fase em que se encontra, a **Concorrência Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG**, 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 às Sras.

Pâmela Paula Cruz Bezerra Torquato (Secretária de Finança, Orçamento e Planejamento e Ordenadora de Despesas) e Ana Adília Maia (Presidente da Comissão de Licitação e Pregoeira) para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente representação e apresentem cópia integral do processo administrativo da Concorrência Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG; e

e) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas, seja determinado aos gestores do Município de Limoeiro do Norte que promovam a **anulação** da Concorrência Eletrônica nº 005/2025-SEPLAG.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

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