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

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 24/07/2026 16:11:53.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO D9CC3D1190BE405AEFE3F7B5ED8E2477

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

**Natureza**: representação.

**Objeto**: irregularidades na desafetação, reafetação e concessão de uso de bens públicos municipais em favor da Mitra Arquidiocesana de Fortaleza.

**Representado**: prefeito do Município de Fortaleza.

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. exª, oferecer a presente ***REPRESENTAÇÃO*** em face do senhor **prefeito do Município de Fortaleza,** 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

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 24/07/2026 16:11:53.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO D9CC3D1190BE405AEFE3F7B5ED8E2477

**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.

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 24/07/2026 16:11:53.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO D9CC3D1190BE405AEFE3F7B5ED8E2477

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

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 24/07/2026 16:11:53.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO D9CC3D1190BE405AEFE3F7B5ED8E2477

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**

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 24/07/2026 16:11:53.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO D9CC3D1190BE405AEFE3F7B5ED8E2477

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 judicante.

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.

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 24/07/2026 16:11:53.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO D9CC3D1190BE405AEFE3F7B5ED8E2477

### 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 – DESAFETAÇÃO, REAFETAÇÃO E CONCESSÃO DE USO DE BENS PÚBLICOS MUNICIPAIS À MITRA ARQUIDIOCESANA DE FORTALEZA

43. Trata-se de notícia de fato encaminhada ao Ministério Público junto ao TCE/CE, destinada à apuração de possíveis irregularidades relacionadas aos atos de gestão patrimonial autorizados pelas Leis Municipais nºs 11.562/2025 e 11.659/2026, oriundas, respectivamente, dos Projetos de Leis Ordinárias nºs 506/2025 e 272/2026, ambos de iniciativa do prefeito do Município de Fortaleza e voltados à desafetação de áreas públicas municipais e à autorização de concessão de uso em favor da Mitra Arquidiocesana de Fortaleza.

44. Conforme os documentos acostados, o PLO nº 506/2025 propôs a desafetação de parte de área de praça situada no bairro Cambeba, com 1.657,68 m², e sua afetação como área institucional, bem como a concessão de uso à Mitra Arquidiocesana de Fortaleza para a implantação de capela e centro pastoral, tendo a proposição originado a Lei Municipal nº 11.562, de 11 de setembro de 2025, sem que constem dos autos o eventual instrumento de concessão, a avaliação do imóvel, o procedimento de seleção ou a comprovação de transferência da posse.

45. O PLO nº 272/2026, por sua vez, originou a Lei Municipal nº 11.659, de 29 de maio de 2026, que desafetou área verde de 1.440,00 m² no bairro Jardim das Oliveiras, reafetou como área verde parte de área institucional de 3.736,79 m² e autorizou a concessão da primeira área à Mitra Arquidiocesana de Fortaleza pelo prazo de dez anos, renovável por iguais períodos, para o desenvolvimento de atividades religiosas, pastorais e assistenciais, não integrando os autos o processo administrativo nº P169901/2025, nem eventual contrato ou termo de concessão celebrado.

46. O parâmetro constitucional aplicável não impede toda e qualquer relação do Poder Público com entidades religiosas, pois admite colaboração de interesse público na forma da lei; exige, porém, neutralidade estatal, tratamento isonômico e ausência de subvenção, dependência, aliança ou favorecimento confessional, nos termos do art. 19, I,

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 24/07/2026 16:11:53.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO D9CC3D1190BE405AEFE3F7B5ED8E2477

da Constituição Federal[1]. Assim, a regularidade das concessões depende da demonstração objetiva de finalidade pública autônoma e predominante, de critérios impessoais de escolha, de motivação suficiente e de salvaguardas que impeçam a utilização do patrimônio municipal como apoio estatal privilegiado à atividade de culto.

47. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça esse dever de neutralidade, tendo o Plenário assentado, na ADI nº 3.478/RJ, que a assistência religiosa não autoriza predileção estatal por orientação determinada[2], declarado, na ADI nº 5.256/MS, a inconstitucionalidade de norma que, às custas do erário, favorecia livro associado a crenças específicas, por violação à isonomia, à liberdade religiosa e à laicidade estatal[3], e reconhecido, na ADI nº 4.439/DF, que a laicidade brasileira não implica hostilidade à religião, admitindo o ensino religioso confessional nas escolas públicas, desde que facultativa a matrícula[4].

48. Sobre a matéria, o TCE/CE, por meio do Acórdão nº 2160/2026[5], assentou que a concessão de direito real de uso de imóvel público para fins de celebração de culto religioso ou aconselhamento espiritual é juridicamente inviável, ainda que precedida de licitação, por configurar forma de favorecimento estatal a entidades religiosas, em afronta ao art. 19, I, da Constituição Federal, admitindo a outorga para fins exclusivamente sociais desde que demonstrado o interesse público e observados, cumulativamente, a autorização legislativa específica, a avaliação prévia do imóvel e a realização de licitação na modalidade leilão, nos termos do art. 76 da Lei nº 14.133/2021.

49. Embora as Leis Ordinárias nºs 11.562/2025 e 11.659/2026 empreguem a expressão “concessão de uso”, a natureza jurídica das outorgas não decorre da denominação utilizada, mas do conteúdo e dos efeitos dos instrumentos eventualmente celebrados, razão pela qual os processos administrativos devem ser examinados para verificar se houve constituição de direito real, hipótese em que incidem os requisitos do art. 76 da Lei nº 14.133/2021[6], sem prejuízo de que, mesmo sob a forma de concessão administrativa de uso, a escolha nominal da beneficiária e a destinação religiosa dos imóveis permaneçam submetidas à neutralidade estatal, à impessoalidade e à demonstração do interesse público.

50. Neste caso, as concessões de uso autorizadas pelas Leis Ordinárias nºs 11.562/2025 e 11.659/2026 não se limitam a prever atividade assistencial aberta e

---

[1] Art. 19. É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I - estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público;

[2] STF, ADI 3.478/RJ, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgamento virtual de 13 a 19.12.2019, DJe de 19.2.2020. O Tribunal assentou que a neutralidade estatal exige respeito e igual consideração e que a assistência religiosa não autoriza predileção por orientação religiosa determinada.

[3] STF, ADI 5.256/MS, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgamento virtual concluído em 22.10.2021. O Tribunal declarou inconstitucional norma que obrigava, às custas dos cofres públicos, a manutenção da Bíblia em escolas e bibliotecas públicas, por favorecimento injustificado de crenças específicas.

[4] STF, ADI 4.439/DF, red. p/ o acórdão Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 27.9.2017, DJe de 21.6.2018. O Plenário julgou improcedente o pedido e reconheceu a constitucionalidade do ensino religioso confessional nas escolas públicas, desde que facultativa a matrícula, assentando que a laicidade estatal não se confunde com hostilidade à religião.

[5] TCE/CE, Processo nº 24.318/2025-2, Acórdão nº 2160/2026, rel. Cons. Ernesto Saboia, Tribunal Pleno, sessão de 23.3.2026, Diário Oficial de 16.4.2026.

[6] Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 24/07/2026 16:11:53.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO D9CC3D1190BE405AEFE3F7B5ED8E2477

objetivamente delimitada, pois identificam previamente a Mitra Arquidiocesana de Fortaleza como beneficiária e preveem expressamente a implantação de capela e centro pastoral e o desenvolvimento de atividades religiosas, pastorais e assistenciais.

51. Além disso, não constam dos autos avaliação patrimonial, estimativa do valor econômico do uso, comprovação de procedimento impessoal de seleção, contrapartidas mensuráveis, metas sociais, regras de acesso universal ou mecanismos de fiscalização. Tais lacunas documentais impedem, nesta fase, o reconhecimento da conformidade objetiva das concessões autorizadas com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal[7].

52. Os fortes indícios de irregularidades não decorrem da natureza religiosa da entidade isoladamente considerada, mas da conjugação entre a destinação religiosa expressa dos bens públicos, a indicação nominal da beneficiária e a ausência de demonstração documental do interesse público, da predominância da finalidade social sobre a religiosa, de critérios impessoais de escolha, de avaliação patrimonial e de contrapartidas mensuráveis, circunstâncias que apontam possível favorecimento confessional e afronta aos arts. 19, I, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

53. A ausência, nos autos, dos processos administrativos nºs P036060/2024 e P169901/2025 e dos instrumentos eventualmente celebrados impede verificar a natureza jurídica e as condições econômicas das concessões, a existência de avaliação prévia e procedimento impessoal de seleção, a eventual transferência da posse, o início de obras e a predominância efetiva da finalidade assistencial sobre a atividade religiosa, mas não afasta os indícios extraídos das próprias leis autorizativas, que individualizam a beneficiária e destinam patrimônio municipal ao desenvolvimento de atividades de caráter confessional.

54. As circunstâncias do caso concreto revelam fortes indícios de favorecimento estatal a confissão religiosa específica, violação à neutralidade e à impessoalidade e autorização legislativa para uso privativo de bens públicos sem prévia demonstração dos requisitos necessários à proteção do patrimônio municipal, suficientes para justificar a imediata atuação fiscalizatória desta Corte de Contas.

55. Diante desse quadro de fortes indícios de ilegalidades e inconstitucionalidades, torna-se imperiosa a atuação do Tribunal de Contas, com a realização de inspeção, auditoria, tomada de contas ou qualquer outra providência destinada à apuração dos atos de desafetação, reafetação e concessão de uso, das condições de escolha da beneficiária, da efetiva ocupação dos imóveis e das repercussões patrimoniais decorrentes das outorgas.

## VI - Tutela de urgência e evidência

56. 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.

---

[7] Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 24/07/2026 16:11:53.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO D9CC3D1190BE405AEFE3F7B5ED8E2477

57. No presente caso, verifica-se a ocorrência de irregularidades nas concessões de uso autorizadas pelas Leis Ordinárias nºs 11.562/2025 e 11.659/2026, consistentes no possível favorecimento confessional, na violação à neutralidade estatal e à impessoalidade e na destinação de patrimônio municipal sem que conste dos autos demonstração de avaliação patrimonial, procedimento impessoal de seleção, contrapartidas mensuráveis e predominância da finalidade social sobre a religiosa, circunstâncias que caracterizam a prova inequívoca e o fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, estando presentes os requisitos para a tutela de urgência e evidência.

58. 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 tutelável seja evidente, conforme previsão legal.

59. Assim, nos termos do art. 300 do CPC[8], a concessão da tutela de urgência requer a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, sendo que os documentos acostados à presente representação evidenciam que os procedimentos administrativos decorrentes das Leis Ordinárias nºs 11.562/2025 e 11.659/2026 individualizam a Mitra Arquidiocesana de Fortaleza como beneficiária de concessões de uso de imóveis municipais e autorizam a implantação de capela e centro pastoral e o desenvolvimento de atividades religiosas, pastorais e assistenciais, sem que constem dos autos avaliação patrimonial, procedimento impessoal de seleção, contrapartidas mensuráveis e elementos que demonstrem o interesse público e a predominância da finalidade social sobre a religiosa.

60. A evidência invocada decorre do caráter essencialmente documental da controvérsia, pois os próprios textos legais identificam nominalmente a entidade beneficiária e preveem a utilização dos imóveis para a implantação de capela e centro pastoral e para o desenvolvimento de atividades religiosas e pastorais, enquanto o Acórdão nº 2160/2026 desta Corte reconheceu a inviabilidade jurídica da concessão de direito real de uso de imóvel público para fins de culto religioso ou aconselhamento espiritual.

61. O perigo da demora revela-se na vigência das Leis Ordinárias nºs 11.562/2025 e 11.659/2026 e na possibilidade concreta de celebração ou execução dos instrumentos de concessão, entrega da posse e implantação de edificações nos imóveis públicos pelo prazo de dez anos, renovável por iguais períodos, o que poderá consolidar situação fática e patrimonial de difícil reversão antes da instrução e do julgamento do feito.

62. Além da tutela de urgência, também está **presente a tutela de evidência**, já que o direito é claro, indiscutível e evidente.

63. Dessa forma, estão preenchidos os requisitos para o deferimento da tutela de evidência, já que o direito tutelável é claro e indiscutível, como também os da tutela de urgência, já que está presente a probabilidade do direito violado e há o perigo de dano ou

[8] Art. 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.

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 24/07/2026 16:11:53.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO D9CC3D1190BE405AEFE3F7B5ED8E2477

risco ao resultado útil do processo ao aguardar o julgamento final, ocasião em que a lesão ao erário já estará configurada caso sejam formalizadas e materialmente executadas as concessões autorizadas pelas Leis Ordinárias nºs 11.562/2025 e 11.659/2026, com a entrega da posse e a implantação de edificações nos imóveis públicos, antes da comprovação de avaliação patrimonial, procedimento impessoal de seleção, predominância da finalidade social sobre a religiosa e contrapartidas compatíveis com o interesse público.

64. Por fim, demonstrados os requisitos autorizadores, é dever do magistrado de contas agir com presteza e celeridade na apreciação de pedidos de concessão de tutelas de evidência e urgência, prescindindo, inclusive, de manifestação do Ministério Público junto ao TCE/CE.

## VII - Do pedido

Diante do exposto, requer-se:

I. o **deferimento da medida de urgência e evidência**, tendo em vista a probabilidade do direito, conforme demonstrado, retro, bem como o perigo da demora em se aguardar o julgamento final, para determinar a suspensão cautelar dos efeitos dos atos e procedimentos administrativos que culminam em termos de concessão celebrados com fundamento nas Leis Ordinárias nºs 11.562/2025 e 11.659/2026, caso já formalizados, bem como que o Município de Fortaleza se abstenha de celebrar novos instrumentos, entregar a posse dos imóveis, autorizar ou permitir o início de obras e praticar quaisquer atos materiais de execução das concessões, até o julgamento final.

II. a realização de diligência ao Município de Fortaleza para que apresente, em prazo assinado por esta Corte, a íntegra dos processos administrativos nºs P036060/2024 e P169901/2025, das Leis Ordinárias nºs 11.562/2025 e 11.659/2026 e dos respectivos processos legislativos e publicações oficiais, das matrículas e avaliações dos imóveis, dos estudos urbanísticos e ambientais, dos pareceres jurídicos, das justificativas de interesse público, dos procedimentos de seleção ou dos fundamentos para sua não realização, dos contratos ou termos eventualmente celebrados, das condições de gratuidade ou onerosidade, das contrapartidas assumidas, dos documentos relativos à entrega da posse, dos projetos de implantação, das licenças e autorizações para realização de obras e dos relatórios de fiscalização, facultando-se a apresentação de alegações de defesa pelo Município de Fortaleza e pela Mitra Arquidiocesana;

III. a realização de **inspeção, auditoria, tomada de contas ou outras providências** de competência do Tribunal nos órgãos e unidades municipais responsáveis pela gestão patrimonial, pelo planejamento urbano e pela formalização e execução das concessões, para fiscalizar e apurar a natureza jurídica e as condições das outorgas, as desafetações e reafetações promovidas, a efetiva ocupação dos imóveis, a observância da neutralidade e da impessoalidade, a existência de avaliação patrimonial, de procedimento impessoal de seleção e de contrapartidas de interesse coletivo, bem como eventual dano patrimonial ou risco concreto ao erário; e,

IV. a expedição de **determinação à unidade técnica** no sentido de que, <u>após apresentada a documentação requerida</u>, 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 do responsável**, senhor prefeito do Município de Fortaleza, para apresentação de defesa no prazo legal.

**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 24 de julho de 2026.

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

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - EDUARDO DE SOUSA LEMOS - 24/07/2026 16:11:53.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO D9CC3D1190BE405AEFE3F7B5ED8E2477