

PROCESSO Nº 10836/2025-9**DESPACHO SINGULAR Nº 3276/2025**

Tratam os autos de representação, com pedido de medida cautelar, formalizada por ENSEL – Empresa Nacional de Serviços e Limpeza Ltda, impugnando suposta irregularidade no Pregão Eletrônico nº 20250038/SEDUC/CODIP, deflagrado pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará – SEDUC, cujo objeto é a “contratação de empresa para prestação de serviços contínuos a serem executados com dedicação exclusiva de mão de obra terceirizada”.

A representação questiona a Cláusula Sétima – Do Preço e da Repactuação da minuta do termo de contrato do instrumento convocatório do aludido pregão, que estabeleceu o IPCA como limite ao percentual de repactuação dos custos relativos à mão de obra, em razão de novo acordo, convenção ou dissídio coletivo de trabalho:

7.2.1. A repactuação dos custos relativos à mão de obra, discriminados na Planilha de Custos e Formação de Preços, em razão de novo Acordo, Convenção ou Dissídio Coletivo de Trabalho relativo a cada categoria profissional abrangida pelo Contrato, será limitada, percentualmente, ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA ou ao índice de revisão geral remuneratório aplicável aos servidores públicos estaduais, o que for maior, conforme disposto na Lei Estadual n. 19.212, de 03 de abril de 2025.

Segundo a representante, a cláusula acima reproduzida estaria em desacordo com os arts. 6º, LIX, e 135, I, da Lei Federal nº 14.133/2021 (nova lei de licitações):

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

(...)

LIX – repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.

Art. 135. Os preços dos contratos para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou com predominância de mão de obra serão repactuados para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, mediante demonstração analítica da variação dos custos contratuais, com data vinculada:

I – à da apresentação da proposta, para custos decorrentes do mercado:

II – ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, para os custos de mão de obra.

Para a autora da representação, a circunstância de a cláusula impugnada estar fundamentada na Lei Estadual nº 19.212/2025 não tem o condão de lhe garantir validade, uma vez que, pelo inciso XXVII do art. 22 da Constituição da República, caberia à norma federal, e não à norma local, dispor sobre o tema, motivo pelo qual haveria vício de inconstitucionalidade formal na nesta última.

Desde logo, a representante requer a concessão de medida cautelar para determinar que a autoridade responsável pelo pregão eletrônico se abstenha de prosseguir com o certame, até que seja julgado o mérito da representação.

No mérito, a representante postula que seja determinado à representada, caso esta deseje prosseguir com o certame, que promova as correções necessárias na cláusula contratual impugnada, de modo a ajustá-la aos termos da legislação federal.

A representada prestou suas informações, em síntese, no sentido de que o certame seguiu o modelo disponibilizado pela Procuradoria Geral do Estado, desta feita, em atenção à Lei Estadual nº 19.212/2025, ponderando, no azo, que a suspensão do certame acarreta o risco de descontinuidade da atividade terceirizada de vigilância nas unidades de ensino.

A unidade técnica opina pelo indeferimento da cautelar por entender não restar caracterizada a fumaça do bom direito, uma vez que a previsão editalícia “decorre de determinação contida em lei”.

Estes, em apertada síntese, os eventos dignos de relato.

Passo a decidir.

DA ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, a Nova Lei de Licitações (Lei Federal nº 14.133/2021), estabelece em seu art. 170, sobre os legitimados para representar aos Tribunais de Contas acerca de irregularidades na aplicação da referida lei:

Art. 170. Os órgãos de controle adotarão, na fiscalização dos atos previstos nesta Lei, critérios de oportunidade, materialidade, relevância e risco e considerarão as razões apresentadas pelos órgãos e entidades responsáveis e os resultados obtidos com a contratação, observado o disposto no § 3º do art. 169 desta Lei.

(...)

§ 4º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei.

Nesse sentido, o Regimento Interno desta Corte de Contas, em seus arts. 307 a 309, dispõe sobre a legitimidade e os requisitos de admissibilidade das Representações, *in verbis*:

Art. 307. Denomina-se representação o processo autuado com a finalidade de apurar possíveis ilegalidades ou irregularidades praticadas na gestão de recursos públicos sujeitos à fiscalização do Tribunal, quando comunicadas pelos legitimados constantes da presente Seção.

Art. 308. A representação pode ser:

I – de origem externa, quando formalizada:

[...] d) por qualquer pessoa física ou jurídica quando a irregularidade for na aplicação das normas gerais de licitação e contratação da administração pública;
[...]

Art. 309. São requisitos de admissibilidade da representação:

I – tratar de matéria de competência do Tribunal;

II – referir-se a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição;

III – ser redigida em linguagem clara e objetiva;

IV – conter nome completo, qualificação, endereço e assinatura do representante;

V – conter informações sobre o fato a ser apurado, a autoria e a indicação das provas de que o representante tenha conhecimento.

Portanto, entende-se preenchidos os requisitos de admissibilidade da presente demanda como REPRESENTAÇÃO, havendo legitimidade da parte e pertinência da matéria com a aplicação da legislação aplicável à espécie.

DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA

Entendo que o deslinde da questão posta nesta representação está vinculada, precipuamente, ao disposto no inciso XXVII do art. 22 e ao § 2º do art. 24 da Constituição Federal/88:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as suas modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

Art. 24. (...)

(...)

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (grifei)

Resta, então, saber se, à luz desses dispositivos constitucionais, o Estado do Ceará, ao editar a Lei nº 19.212/2025, que teria dado respaldo à cláusula de repactuação, ora impugnada, atuou dentro da moldura de sua competência legiferante suplementar, isto é, dispondo sobre tema de interesse

específico do ente estadual, ou se, ao contrário, invadiu a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, tratando de matéria que transcende o interesse público meramente local.

Na primeira hipótese, estaria assegurada a validade da cláusula de repactuação impugnada nesta representação, ao passo que, na segunda, ficaria caracterizada a existência de inconstitucionalidade formal no fundamento jurídico da referida cláusula, tornando-a, portanto, inválida.

Para a elucidação do problema, trago a lume o texto da Lei Estadual nº 19.212/2025, no dispositivo em que alude à repactuação dos contratos celebrados pelo Poder Executivo, para execução indireta de serviços administrativos, em regime de mão de obra exclusiva:

Art. 1º Os contratos celebrados pelos órgãos e pelas entidades do Poder Executivo para execução indireta de serviços administrativos, em regime de mão de obra exclusiva, serão repactuados segundo periodicidade mínima anual na forma da Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021.

§ 1º A repactuação de que trata o caput deste artigo será limitada, percentualmente, ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA ou ao índice de revisão geral remuneratória aplicável aos servidores públicos estaduais, o que for maior, devendo essa limitação constar do edital da respectiva licitação.

(...)

Verifico que o teor da norma estadual sobre repactuação está em notória discrepância com o disposto nos arts. 6º, LIX, e 135 da Lei Federal n. 14.133/2021, os quais, em relação aos custos de mão de obra, estabeleceram a repactuação em função, exclusivamente, do acordo, da convenção coletiva ou do dissídio coletivo ao qual a proposta esteja vinculada, sem estabelecer limites aos percentuais deles decorrente.

Desse modo, concluo que a atuação normativa do Estado do Ceará não se restringiu a suplementar a lei federal, no ponto em questão, mas se propôs, em verdade, a revogá-la, ainda que parcialmente, pois inseriu na repactuação dos custos de mão de obra, a título de limitação, o IPCA ou a revisão geral dos servidores públicos, índices completamente estranhos ao que prevê a norma da União.

O certo é que a Administração Pública estadual, no tocante ao tema da repactuação dos custos de mão de obra, passou a se submeter a uma legislação local própria, que destoa da que se aplica, na condição de norma geral, aos demais entes federativos, revelando-se, assim, inequívoca a invasão, por parte do legislador estadual, da competência privativa da União para reger a matéria.

É, portanto, patente a inconstitucionalidade formal da lei estadual, por vício de iniciativa, fato este que tem cunho eminentemente objetivo, não comportando divagações interpretativas.

Destaco, ainda, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal só tem afastado a primazia da competência da União – em favor dos demais componentes da federação – para legislar sobre licitação e contratação, nos casos em que a legislação estadual ou municipal, atuando suplementarmente, restringe-se a dispor acerca de normas específicas que atendam interesse local do ente federativo.

Confira-se, nesse sentido, o Agravo Interno no Recurso Extraordinário nº 1159577, de 14/03/2019, e a ADI nº 3963, de 09/09/2024:

EMENTA: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.199/2017 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS – SC, QUE DETERMINOU A DIVULGAÇÃO, NOS ANÚNCIOS OU CAMPANHAS VEICULADAS NOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO, DO VALOR DESPENDIDO EM PUBLICIDADE OU PROPAGANDA PELA PREFEITURA. ALEGAÇÃO DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE NORMAS GERAIS DE LICITAÇÃO. INOCORRÊNCIA. ARTIGO 22, INCISO XXVII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO PARA EDITAR NORMAS ESPECÍFICAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. (RE 1159577) (grifei)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. ALEGAÇÃO DE USURPAÇÃO DA ATRIBUIÇÃO NORMATIVA DA UNIÃO. CONFRONTO DO DISPOSITIVO IMPUGNADO DIRETAMENTE COM O TEXTO CONSTITUCIONAL. CONHECIMENTO DA AÇÃO. LEI N. 3.978/2007 DO DISTRITO FEDERAL. LICENÇA PARA FUNCIONAMENTO DOS ESTABELECIMENTOS QUE EXECUTAM ATIVIDADES DEDICADAS AO COMBATE A INSETOS E ROEDORES, LIMPEZA E CONSERVAÇÃO. EXIGÊNCIA NA HABILITAÇÃO TÉCNICA PARA PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO PÚBLICA. NORMA ESPECÍFICA. INTERESSE LOCAL. ATIVIDADE E OBJETOS DETERMINADOS. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA SUPLEMENTAR DO DISTRITO FEDERAL. OBSERVÂNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. PROTEÇÃO DA VIDA E SAÚDE HUMANAS. HARMONIA COM A REGULAMENTAÇÃO FEDERAL. FALTA DE CORRELAÇÃO COM A NORMATIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DE PROFISSÕES. AUSÊNCIA DE OFENSA À IMPESSOALIDADE E À ISONOMIA. 1. A articulação de competência legislativa da União invocada envolve o cotejo da norma questionada com o Texto Constitucional, o que afasta a alegação de ofensa reflexa. Precedentes. 2. Compete privativamente à União editar lei versando normas gerais de licitação e contratação públicas (CF, arts. 21, XXVII), cabendo ao direito estadual, distrital e municipal, no exercício da atribuição normativa suplementar (CF, arts. 25, § 1º; 30, I e II; e 32, § 1º), apenas fixar

preceitos específicos, relacionados a uma classe de objetos a serem contratados ou a circunstâncias particulares de interesse local. (...) (ADI 3963) (grifei)

Presente este quadro, reputo atendidos os requisitos previstos no art. 42 do Regimento Interno do Tribunal, para que o relator possa conceder a medida cautelar pleiteada na representação:

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.

Com efeito, a situação de urgência é notória, pois a abertura das propostas alusivas ao pregão eletrônico está marcado para o dia 29 de maio deste ano, o que, por si só, já bastaria para justificar a concessão da medida cautelar, sob o ponto de vista do *periculum in mora*.

Há, ainda, o risco de ineficácia da decisão de mérito que o Tribunal venha a dar sobre a representação, porque a conclusão do seu julgamento pode se realizar em momento no qual o contrato já tenha sido celebrado, caso em que a eventual necessidade de sua sustação não mais seria possível de ser executada pelo TCE, mas somente pela Assembleia Legislativa, em função do que prevê o § 1º do art. 76 da Constituição do Estado.

Por último, verifico que há prova inequívoca a embasar a concessão da cautelar, haja vista que se encontra nos autos a minuta de contrato em que foi veiculada a cláusula impugnada e, notadamente, se acha demonstrada a inconstitucionalidade formal da norma legal que tem a pretensão de respaldá-la, consoante reflexão, ora realizada.

Como a concessão da medida cautelar envolve a apreciação da constitucionalidade de ato do Poder Público, julgo conveniente tecer algumas considerações acerca da possibilidade de acionamento, pelo TCE, da Súmula 347 do STF.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 25.888/DF, relatado pelo Ministro Gilmar Mendes, o Supremo Tribunal Federal traçou, derradeiramente, as balizas dentro das quais o Tribunal de Contas, dando aplicação à Súmula 347, pode, diante de um caso concreto, apreciar a constitucionalidade de atos do Poder Público. Veja-se, na parte que interessa, a ementa desse julgado:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAL DE CONTAS. APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS. SÚMULA 347. (...) (...) (grifei)

5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso

imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (*incider tantum*) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria. Inteligência do enunciado à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961). (...)

No caso destes autos, ficaram demonstradas a violação patente de dispositivos da Constituição Federal (inciso XXVII do art. 22 e § 2º do art. 24) que reservam ao Estado, em matéria de licitação e contratos, apenas a competência legiferante suplementar, e a contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (Agravo Interno no Recurso Extraordinário nº 1159577 e ADI nº 3963), segundo a qual somente cabe à legislação local dispor, no tocante a licitação e contratos, sobre temas específicos de interesse do ente federativo.

De outra parte, considero oportuno ressaltar que uma decisão cautelar do TCE acatando o pedido formulado na representação não terá efeitos *erga omnes*, porquanto se restringirá a suspender o edital referente ao Pregão Eletrônico nº 20250038/SEDUC/CODIP, não repercutindo no plano da vigência da Lei Estadual nº 19.212/2025.

Ante o exposto, presentes os requisitos da fumaça do bom direito e do perigo da demora, necessários ao deferimento da liminar requestada, decido:

1) **ADMITIR** a presente **REPRESENTAÇÃO**, porque preenchidos os requisitos de admissibilidade.

2) **CONCEDER** a medida cautelar para o fim de determinar a suspensão da realização do Pregão Eletrônico nº 20250038/SEDCU/CODIP, na fase em que se encontrar, com fundamento no art. 21-A da LOTCE e art. 41, III e 42 do RITCE, até deliberação ulterior deste relator ou do Plenário do Tribunal.

3) Encaminhar os autos à Gerência de Comunicações Oficiais para que, com a urgência que o caso requer, proceda à notificação do responsável pela realização do aludido pregão eletrônico, bem como da Secretária de Educação, Sra. Eliana Nunes Estrela, e da Gestora Contratante/Coordenadora de Gestão de Provisão e Suprimento da Rede – COGEA, Sra. Sandra Maria Rodrigues, para que adotem as medidas necessárias ao imediato cumprimento da suspensão cautelar determinada nesta decisão, no prazo de 05 (cinco) dias úteis.

4) **ADVERTIR** aos referidos agentes públicos que eventual ausência de manifestação quanto ao que se reclama nestes autos não impedirá a continuidade da instrução deste Processo, e, em caso de não atendimento sem causa justificada, poderá ensejar aplicação de multa prevista no art. 62, V, da Lei Orgânica deste Tribunal.

5) Empós, **RETORNAR** os autos a Gabinete desta Relatoria, para fins de cumprir o disposto no art. 41, inciso III, do Regimento Interno desta Corte.

Cumpra-se. Expedientes necessários.

Fortaleza, 26 de maio de 2025.

(Assinado Eletronicamente)

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
RELATOR