

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 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 fundamenta-se na análise da Inexigibilidade de Licitação nº 10/2026², para a prestação de serviços de assessoria e consultoria administrativa de processos de contratação pública, contemplando acompanhamento de fase preparatória (planejamento), seleção do fornecedor (licitação) e execuções contratuais previstas na nova lei de licitações no Município de Mauriti.

Ao examinar o referido procedimento, no valor de R\$ 300.000,00, destinado à contratação de assessoria e consultoria em licitações e contratações públicas, verifica-se que o **objeto contratado não se amolda às hipóteses legais autorizadoras da contratação direta.**

Diante desse contexto, no exercício de sua função fiscalizatória, em defesa 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.

¹Art. 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.

²Disponível em: <https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa_inexigibilidade/detalhes/proc/267695/licit/54190>. Acesso em: 5/5/2026.

2. Fundamentação

Sobre a inexigibilidade de licitação, cumpre esclarecer que ela não retrata propriamente uma exceção à regra de licitação, mas uma hipótese na qual a regra sequer deve ser aplicada. Trata-se da não incidência do comando constitucional que prega a exigência de licitação (art. 37, XXI da CF/1988), em virtude da ausência do seu pressuposto lógico: a competição.

De acordo com lição de Marçal Justen Filho:

“A expressão “inviabilidade de competição” indica situações em que não se encontram presentes os pressupostos para a escolha objetiva da proposta mais vantajosa.

É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única. Trata-se de um gênero, comportando diferentes modalidades.

Mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

As considerações acima permitem configurar a inexigibilidade como situação em que a licitação, tal como estruturada legalmente, torna-se via inadequada para obtenção do resultado pretendido. A licitação não cumpre a função a ela reservada (seleção da proposta mais vantajosa) porque sua estrutura não é adequada a tanto.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16ª edição, São Paulo: Revista dos tribunais, 2014, pag. 482-483)

Nesse ponto, cumpre analisar o que dispõe o art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, dispositivo que fundamentou a contratação em liça:

Art.74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...) III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

A interpretação desse dispositivo, contudo, não pode conduzir à conclusão de que todo serviço técnico especializado de natureza intelectual seja automaticamente singular e, por isso, passível de contratação direta.

Nesse sentido, conforme assentado em **precedente do Plenário desta Corte de Contas, no exame do Processo nº 06774/2021-9 (Acórdão 10751/2025)** — que versava

sobre contratação direta de serviços jurídicos —, a inexigibilidade de licitação pressupõe a demonstração concreta da singularidade do objeto e da inviabilidade de competição, não sendo suficiente, por si só, a comprovação da notória especialização do contratado.

No voto condutor da decisão, a matéria foi enfrentada de forma analítica e detida, com exame pormenorizado dos pressupostos legais da inexigibilidade, assentando-se que não se pode presumir a singularidade a partir da mera natureza intelectual da atividade, sob pena de esvaziamento da regra constitucional da licitação³.

No referido decisório, também foi citado entendimento do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1372/2024 – Plenário), segundo o qual:

“17. Percebe-se que a singularidade do serviço depende da comprovação da excepcional necessidade a ser satisfeita e da impossibilidade de sua execução por parte de um profissional comum.

18. Compulsando o objeto da contratação em exame (serviços jurídicos para atuação na área trabalhista e em procedimentos administrativos disciplinares), não verifico a existência de complexidade que escaparia ao padrão ordinário de assessoramento jurídico.

19. Noutras palavras, por se tratar de serviço de patrocínio comum de causas judiciais e administrativas, que nada tem de singular, não poderia ser contratado diretamente sem o prévio torneio licitatório, mesmo que a sociedade de advogados detivesse notória especialização, pois faltaria o pressuposto anterior (“singularidade”).

20. Essa questão não é novidadeira nesta Casa de Contas e apresenta elevado grau de maturidade hermenêutica, conforme sobressai do verbete de Súmula/TCU 252: “a inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.”

21. A alegação de que a inexigibilidade do certame se deu com base em parecer jurídico que mencionou a Lei 14.039/2020, igualmente não deve prosperar para o fim de autorizar o afastamento da licitação. Esse diploma inseriu dispositivos na Lei 8.906/1994 (Estatuto da OAB) e na Lei dos Contadores (Decreto-lei 9.295/1946), fixando que os serviços prestados pelos “advogados e profissionais de contabilidade são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.” (art. 3º-A da Lei 8.906/1994).

22. Uma interpretação apressada e literal da norma poderia levar à compreensão de que haveria uma presunção legal de que o serviço de advogado é técnico e automaticamente singular, todavia essa exegese não pode ser aceita, conforme passo a explicar.

23. Ora, é indiscutível que o assessoramento jurídico é uma atividade técnica, o que

³Conforme voto condutor do Acórdão nº 10751/2025: “A mera natureza intelectual ou a circunstância de se tratar de serviço advocatício não autoriza, por si só, a inexigibilidade de licitação. É imprescindível a conjugação dos requisitos da singularidade do objeto e da notória especialização.”

se tem por remansoso desde a Lei 8.666/1993, que expressamente assim dispôs no seu art. 13. Todavia, a “singularidade” depende do objeto do contrato a ser examinada no caso concreto, ou seja, está ligada à satisfação excepcional da necessidade da Administração, como visto à saciedade acima, e não pode decorrer de um comando geral que baralha conceitos distintos e autônomos.

24. Noutras palavras, o serviço técnico jurídico pode ser “comum” ou “extraordinário” (singular), como sempre foi, pois decorre das situações fáticas que vez ou outra se apresentam ao poder público. Mas o serviço, por ser técnico, não será necessariamente de natureza “singular”, porquanto não existe essa suposta relação de consequencialidade.

25. A toda evidência, não se pode acolher a tese de que a Lei 8.906/1994, com a redação dada pela Lei 14.039/2020, trouxe um “salvo-conduto” para que a administração entabulasse avenças com sociedades de advogados ou profissionais do direito, por inexigibilidade de disputa, mesmo que notoriamente especializados, para patrocinar causas judiciais ou administrativas comuns, de pouca ou nenhuma complexidade.

26. Essa interpretação iria de encontro à obrigação geral de licitar prevista no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, acima reproduzida e, ainda, estaria em antagonismo com a ideia axial da inexigibilidade de licitação que pressupõe a inviabilidade de competição (art. 25, caput, da Lei 8.666/1993), porquanto havendo objeto referente à prestação de serviço advocatício comum, e não singular ou excepcional, há condições de disputa e, por conseguinte, a solução jurídica para o caso será o certame licitatório.”

Consignou-se, assim, que não possui sentido lógico a tese segundo a qual todo e qualquer serviço técnico profissional especializado seria, por si só, singular, pois, se assim fosse, a exigência legal de comprovação da singularidade restaria esvaziada de conteúdo. Ao contrário, serviços prestados de forma reiterada e cotidiana aos entes federativos não reclamam, em regra, atuação excepcional ou personalíssima, sendo plenamente possível sua submissão a procedimento competitivo.

Embora o precedente mencionado trate especificamente de serviços advocatícios, as **premissas nele fixadas aplicam-se igualmente** aos serviços de assessoria e consultoria em licitações e contratações públicas voltados ao apoio às rotinas administrativas do ente municipal ora examinados. Isso porque a controvérsia jurídica analisada por esta Corte dizia respeito à correta interpretação dos requisitos da inexigibilidade, especialmente quanto à necessidade de demonstração concreta da singularidade do objeto e da inviabilidade de competição — requisitos que não se restringem a determinada categoria profissional.

Há distinção essencial entre: (i) atuação estratégica, excepcional e de alta complexidade, que pode, em situações específicas, justificar a contratação direta; e (ii) atividades permanentes, previsíveis e inerentes à rotina administrativa, que, por sua própria

natureza, devem ser submetidas a regular procedimento licitatório.

No caso dos serviços de assessoria e consultoria em licitações públicas ora examinados, verifica-se a segunda hipótese.

O objeto descrito no Termo de Referência abrange a prestação de serviços de assessoria e consultoria administrativa nos processos de contratação pública, contemplando o acompanhamento da fase preparatória (planejamento), de seleção do fornecedor (licitação) e de execução contratual, bem como a elaboração e revisão de minutas, padronização de procedimentos, apoio à instrução de processos, orientação normativa e suporte técnico aos agentes públicos.

Trata-se de atividades ordinárias, permanentes e estruturais da Administração Pública, diretamente relacionadas à rotina administrativa de condução de licitações e gestão contratual, as quais decorrem de imposição legal e são desempenhadas de forma contínua pelos entes públicos.

A propósito, o próprio Termo de Referência **menção reiteradamente a ideia de “rotina” — inclusive com múltiplas referências expressas ao termo (cláusulas 1.3.1.1; 4.5; 5.1.2; 6.1.3; 6.1.6; 7.3; 8.1.3; 8.3.2, “c”; 8.3.4; 8.4.1, “g”; 10.3.4.2.2, “c”; 11.1.13; e 12.4) — o que reforça o caráter padronizável, contínuo e não excepcional das atividades contratadas, incompatível com a alegada singularidade do objeto.**

Embora o Termo de Referência busque qualificar os serviços como técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, observa-se que as atividades descritas — tais como apoio na elaboração de editais e contratos, orientação sobre aplicação da Lei nº 14.133/2021, padronização de fluxos, acompanhamento de processos licitatórios e suporte à execução contratual — são inerentes à rotina administrativa e podem ser adequadamente especificadas em edital, permitindo a plena competição entre potenciais interessados.

Corroborando essa conclusão o fato de que, em consulta ao Portal da Transparência do Município de Mauriti⁴, verificou-se que **os serviços vêm sendo prestados pela mesma empresa desde 2021, tendo sido originalmente contratados por meio de licitação (Tomada de Preços)**, com sucessivas prorrogações até 2026.

Tal circunstância evidencia que a própria Administração reconheceu, anteriormente, a viabilidade de competição para o objeto, não sendo juridicamente consistente que, mesmo sob a égide da Lei nº 14.133/2021, passe a enquadrá-lo como hipótese de inexigibilidade, sem

⁴Disponível em: <<https://www.mauriti.ce.gov.br/contratos.php?credor=LICICAP>>. Acesso em: 5/5/2026.

demonstração de alteração substancial de sua natureza.

O ponto central da controvérsia não reside na qualificação técnica da empresa contratada, mas na natureza do objeto contratado. Ainda que se admitisse, para fins argumentativos, a existência de notória especialização da contratada, tal circunstância não supre a ausência de singularidade do serviço.

A singularidade não decorre automaticamente da natureza intelectual da atividade, tampouco da reputação do prestador. Exige demonstração objetiva de que o objeto demanda atuação diferenciada, específica e não replicável por outros profissionais igualmente habilitados, circunstância que não se verifica quando se está diante da prestação continuada de serviços de assessoria e consultoria em licitações públicas voltados ao apoio às rotinas administrativas do ente municipal.

Não se evidencia qualquer elemento concreto de excepcionalidade técnica, complexidade incomum ou especificidade ímpar que inviabilize a competição. Ao contrário, a ampla oferta de serviços de assessoria e consultoria em licitações públicas, aliada à possibilidade de descrição objetiva das atividades — como elaboração e revisão de minutas, padronização de procedimentos, orientação normativa e acompanhamento de processos — evidencia a plena viabilidade de realização de procedimento licitatório, inclusive com adoção de critérios de julgamento por técnica e preço.

Ausente a singularidade do objeto, não se configura a inviabilidade concreta de competição exigida pelo art. 74 da Lei nº 14.133/2021. E, inexistindo inviabilidade de competição, resta afastado o pressuposto jurídico indispensável à contratação por inexigibilidade.

Assim, independentemente da eventual qualificação da contratada, a contratação direta revela-se juridicamente fragilizada, subsistindo indícios consistentes de afronta ao art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 e ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

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*.

A **fumaça do bom direito** evidencia-se diante dos consistentes indícios de irregularidade na adoção da inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços de assessoria e consultoria em licitações públicas voltados ao apoio às rotinas administrativas do ente municipal, em possível afronta ao art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 e ao princípio constitucional da obrigatoriedade de licitação (art. 37, XXI, da Constituição Federal). Conforme amplamente demonstrado, o objeto contratado compreende atividades ordinárias, permanentes e inerentes à rotina administrativa do Município, não se evidenciando singularidade do serviço ou inviabilidade concreta de competição que legitimasse a contratação direta.

O entendimento firmado pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, nos autos do Processo nº 06774/2021-9, permite concluir que atividades permanentes, previsíveis e inerentes à rotina administrativa, por não evidenciarem, em regra, singularidade apta a caracterizar inviabilidade de competição, devem ser submetidas ao regular procedimento licitatório.

O *periculum in mora*, por sua vez, mostra-se igualmente configurado, uma vez que o termo de ratificação encontra-se datado de 27/04/2026, evidenciando a iminência da contratação e da realização de despesas públicas.

Ademais, a vigência contratual prevista é de 12 (doze) meses, com a possibilidade de prorrogação até o limite decenal (itens 8.1 e 6.3.14 do TR), o que potencializa o risco de perpetuação de despesas fundadas em contratação juridicamente questionável.

Verificou-se, ainda, que a mesma empresa já vinha prestando serviços similares ao Município desde 2021, mediante sucessivas prorrogações contratuais do instrumento contratual oriundo de licitação anterior na modalidade Tomada de Preços, o que reforça o caráter contínuo e ordinário da demanda.

Nessas circunstâncias, a manutenção do procedimento, nas circunstâncias descritas, revela risco concreto de consolidação de relação contratual potencialmente viciada, com a consequente realização de despesas públicas de forma continuada.

Diante desse contexto, mostra-se necessária a atuação preventiva desta Corte, a fim de evitar a consolidação de situação potencialmente lesiva ao erário.

4. Conclusão

Ante o exposto, 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. Maria Evânia Sousa Furtado (Secretaria de Saúde), Gilberto Juca da Silva (Secretaria de Educação), Cláudia Fernanda Moreira (Secretaria de Proteção Social e do Trabalho) e José Henrique Carneiro (Secretaria de Fazenda) que **suspendam, na fase em que se encontra, a Inexigibilidade de Licitação nº 10/2026, 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 agentes públicos supramencionados para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente Representação, apresentem cópia integral da Inexigibilidade de Licitação nº 10/2026, bem como do eventual contrato administrativo firmado, assim como os processos de pagamentos porventura existentes;
- e) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas, seja determinado aos gestores do Município de Mauriti que promovam a **anulação** da Inexigibilidade de Licitação nº 10/2026, assim como do eventual contrato administrativo derivado do referido procedimento administrativo.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

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