

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**REPRESENTAÇÃO COM****PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 16 DO RITCE)**

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 COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR a esta e. Corte de Contas, com fundamento nos fatos e argumentos jurídicos a seguir descritos.

1 – DOS FATOS

A presente Representação originou-se da análise realizada no Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.03-SMS, promovido pela **Secretaria Municipal de Saúde de Caucaia**, que culminou na contratação, em **04/07/2025**, de escritório de advocacia para prestação de “serviços técnico-jurídicos especializados”, compreendendo a propositura de medidas judiciais e administrativas destinadas à recuperação de créditos do SUS em favor do Município, com base nos índices estabelecidos na Tabela TUNEP ou IVR, **no valor estimado de R\$ 5.382.013,87 (cinco milhões, trezentos e oitenta e dois mil, treze reais e oitenta e sete centavos)**.

Após análise do processo administrativo, verificou-se, em síntese, a existência das seguintes irregularidades: (i) ausência de comprovação dos requisitos legais autorizadores da contratação por inexigibilidade de licitação, (ii) ausência de demonstração da necessidade da contratação, diante da incerteza quanto à efetiva existência de créditos passíveis de recuperação e da inexistência de parâmetros objetivos de precificação; e (iii) ausência de demonstração de eventual recuperação de créditos que justificasse o empenho realizado com fundamento na Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.03-SMS.

Diante desse contexto, no exercício de sua função fiscalizatória e 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.

2.– DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Ausência de comprovação dos requisitos autorizadores da contratação por inexigibilidade de licitação

Preliminarmente, cumpre destacar que a inexigibilidade de licitação pressupõe a inviabilidade de competição, nos termos do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

A inexigibilidade não constitui propriamente exceção à regra constitucional da licitação, mas hipótese em que o dever de licitar deixa de incidir em razão da impossibilidade lógica de competição, pressuposto indispensável à realização do certame, conforme dispõe o art. 37, inciso XXI da CF/1988.

Sobre o tema, leciona 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)

No caso em análise, a contratação teve por fundamento o art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, dispositivo que assim dispõe:

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;

Como se vê, **a contratação direta por inexigibilidade somente será possível, conforme preconiza o caput do artigo transcrito, quando houver inviabilidade de competição, singularidade do objeto e a notória especialização do contratado.**

Ou seja, como primeiro e essencial requisito da inexigibilidade da licitação, está a comprovação de que não há possibilidade de realizar um procedimento competitivo entre potenciais interessados.

Já no tocante à hipótese do inciso III, tem-se que, além de estar comprovada a inviabilidade da competição, é necessário que os serviços a serem contratados sejam prestados por profissionais com notória especialização.

A Lei nº 14.133/2021 exige os seguintes documentos para comprovação da exclusividade ou notória especialização:

§ 1º Para fins do disposto no **inciso I** do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comerciais exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

§ 3º Para fins do disposto no **inciso III** do caput deste artigo, considera-se de **notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade**, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, **permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato**.

No tocante especificamente aos serviços advocatícios, a notória especialização deve ser demonstrada a partir de **desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com as atividades do profissional ou da sociedade de advogados que permitam inferir que o trabalho se revela reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto contratual**. Nesta senda, colaciona-se o disposto no art. 3º-A da Lei nº 8.096/1994 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil):

Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, **quando comprovada sua notória especialização**, nos termos da lei. (Incluído pela Lei nº 14.039, de 2020)

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de **desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato**. (Incluído pela Lei nº 14.039, de 2020)

O Tribunal de Contas da União tem jurisprudência consolidada no sentido de que a contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação deve estar substancialmente amparada pela comprovação da **singularidade do objeto** e da **notória**

especialização do contratado:

A contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação encontra amparo no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, **desde que presentes os requisitos concernentes à singularidade do objeto e à notória especialização do contratado.**

(Boletim de Jurisprudência 236/2018)

Na contratação de serviços advocatícios, a regra geral do dever de licitar é afastada **na hipótese de estarem presentes, simultaneamente, a notória especialização do contratado e a singularidade do objeto. Singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.**

(Boletim de Jurisprudência 60/2014)

Destarte, a contratação em questão deve consistir em hipótese de um serviço incomum, que não pode ser satisfatoriamente prestado por qualquer profissional, mas apenas por aqueles que detenham um grau maior de especialização e capacidade.

Cabe destacar, ainda, que, mesmo com o advento da Lei nº 14.039/2020, a inviabilidade da competição ainda é pressuposto para a inexigibilidade. Dito de outro modo, a eventual comprovação da notória especialização da sociedade de advogados contratada não tem o condão de alçá-los automaticamente à hipótese de inexigibilidade. Sobre o ponto, destaque-se, no âmbito deste Tribunal, o Despacho Singular nº 2730/2021 (Processo nº 06774/2021-9):

“... antes mesmo da natureza singular dos serviços a serem executados e da notória especialização do profissional a ser contratado, **constitui condição sine qua non a inviabilidade de competição**, consoante estabelece o caput do art. 25 da Lei nº. 8.666/93

A alteração promovida no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil (Lei Federal n. 8.906/94) pela Lei Federal 14.039/2020 que considerou os serviços profissionais de advogado como de natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei (art. 3-A), **não tem num exame a priori o condão de alçá-los automaticamente à hipótese de inexigibilidade**, insculpida no inciso II do art. 25, como sugere o defendente.”

Também o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADC nº 45, assentou que a contratação direta de serviços advocatícios exige: notória especialização; natureza singular do serviço; inadequação da prestação pelos integrantes do Poder Público; e preço compatível com o mercado, assim dispondo:

7. Por meio da decisão do STF (ADC nº 45), o Ministro Luis Roberto Barroso fixou a seguinte tese:

"São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde de que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado".

8. A contratação sem licitação, via inexigibilidade de licitação, requer que o serviço demandado apresente o requisito da singularidade. **É a especificidade ímpar, singular, do serviço demandado que inviabiliza a competitividade e, por conseguinte, justifica a contratação sem licitação, que é a regra.**

Reunidos todos esses requisitos, **estando comprovados de forma inequívoca e clara**, seria possível a contratação direta por inexigibilidade.

Contudo, ao analisar o Portal de Licitações¹, verifica-se que a contratação ora em análise teve por fundamento o artigo 74, inciso III, alínea “e”, da Lei nº 14.133/2021, conforme o Termo de Ratificação/Autorização do Processo de Inexigibilidade de Contratação nº 2025.04.30.01-SEFIN, *in verbis*:

TERMO DE RATIFICAÇÃO/AUTORIZAÇÃO

[...]

JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO: Com base no parecer jurídico dos dados expostos e da documentação apresentada, RATIFICO a situação de INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, **fundamentada no Art. 74, III, alínea “e” e “e” da Lei Federal 14.133 de 1 de abril de 2021.**

Apesar de a contratação direta ora impugnada ter sido fundamentada no artigo 74, inciso III, alínea “e”, da Lei nº 14.133/2021, **não se verificam presentes os requisitos suficientes para a contratação direta.**

Entre os documentos disponibilizados no Portal de Licitações não consta a **comprovação da exclusividade do escritório de advocacia contratado, tampouco evidenciam sua notória especialização, conforme exigido pela legislação pertinente.**

Os itens 1 e 2 do Processo de Inexigibilidade, que abordam, respectivamente, a ‘Justificativa da Inexigibilidade’ e a ‘Justificativa de Escolha’, definem os métodos e os critérios de seleção do fornecedor, da seguinte maneira:

1. JUSTIFICATIVA DA INEXIGIBILIDADE

[...]

Vê-se, assim, que uma das hipóteses de inexigibilidade, expressamente prevista na norma competente, é a de contratação de serviços advocatícios, com o patrocínio ou

¹ Disponível em: https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa_inexigibilidade/detalhes/proc/252166/licit/48683 . Acesso em 18/05/2026.

defesa de causa, quer em juízo ou fora deste. A razão para tanto é a dificuldade - até mesmo impossibilidade - de comparação dos serviços técnicos especializados através de critérios objetivos, no que diz respeito à qualidade, metodologia e natureza da prestação.

Note-se que, para fins de reconhecimento da inexigibilidade, deve a empresa ou o profissional a ser contratado possuir "notória especialização", O parágrafo 3º da norma acima define tal conceito:

[...]

A análise da proposta de serviços no caso envolveu a verificação de referências do escritório proponente, que já atuou em favor de diversos Municípios, através de consultoria, patrocínio e defesa de interesses legais. Trata-se de uma sociedade advocatícia séria e cuja atuação vem de longa data.

Depende de tal notória especialização, de fato, a própria execução dos serviços jurídicos em comento, os quais visam a recuperação de créditos tributários. É necessária ampla compreensão da legislação processual civil, processual administrativa e tributária, além de conhecimento adequado e atualizado sobre a jurisprudência dos Tribunais. Para melhor entendimento, o tópico seguinte explicita cada serviço jurídico proposto pela banca advocatícia.

[...]

2. JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA

No que diz respeito a RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR, em atendimento ao que preconiza o artigo 72, VI da Lei 14.133/2021, justifica-se por se tratar de empresa na área do objeto de pretensão contratual, que comprova a notória especialização e que preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária à contratação;

[...]

Justificativa pertinente à escolha da contratação do escritório [...].

Ainda, trata-se de empresa conceituada no ramo de atuação em virtude das características na forma de atuação em outros entes públicos.

Êxito nos Resultados: **A notoriedade da escolhida, não apenas advém de sua experiência, mas também dos êxitos consistentes nos resultados obtidos.** A empresa demonstrou habilidade em alcançar soluções favoráveis para as demandas apresentadas, reforçando sua reputação positiva.

Capacidade Comprovada de Atendimento: A empresa possui comprovada capacidade para atender às demandas de grande porte, adequando-se às especificidades do objeto pleiteado. Isso assegura que a municipalidade receberá um serviço personalizado e eficaz.

Com base nesses argumentos e na confiança estabelecida pela relação de confiabilidade e sucesso mútuo, ratifica-se a razão de escolha, para a solicitação de proposta de preços. A empresa, pela sua singularidade, notória especialização e histórico de êxito, está apta a atender às demandas específicas da municipalidade, contribuindo para a eficácia e eficiência dos serviços demandados.

Assim, e por entender que se encontram cumpridos os requisitos previstos na legislação, em especial quanto a fundamentação da contratação por em **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, em conformidade com o art.74, caput, inciso III, alínea "c" e "e" da Lei nº L4.133/2021, passa-se a JUSTIFICAR a indicação em análise.

O Estudo Técnico Preliminar detalha os “Requisitos da Futura Contratação”, da seguinte forma:

Para atendimento da necessidade, a contratação deverá ser realizada objetivando a prestação de serviços advocatícios do escritório que:

- a) possui atuação em demandas semelhantes, com ênfase na recuperação de créditos tributários;
- b) detém comprovado domínio técnico da matéria, a ser atestado através de referências de contratação e de processos em que atue como responsável advogado pertencente ao escritório;
- c) conservará a maior segurança possível aos cofres do Município, uma vez que o regime de pagamento será pelo êxito.

Ainda o item 5 do Termo de Referência trata da ‘Forma e Critérios de Seleção do Fornecedor e Forma de Fornecimento’, nos seguintes termos:

5. FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR E FORMA DE FORNECIMENTO

A contratação da empresa [...] será realizada por meio de Contratação Direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, especificamente no artigo 74, que trata da inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com notória especialização.

Constata-se que, entre os documentos disponibilizados no Portal de Licitações **não consta a comprovação de notória especialização da contratada**. No mesmo ponto, **não foram esclarecidas as razões pelas quais os serviços demandados não podem ser desempenhados por outros profissionais/escritórios**.

Tampouco foi comprovada **a impossibilidade de prestação dos serviços contratados pelos membros da advocacia pública**.

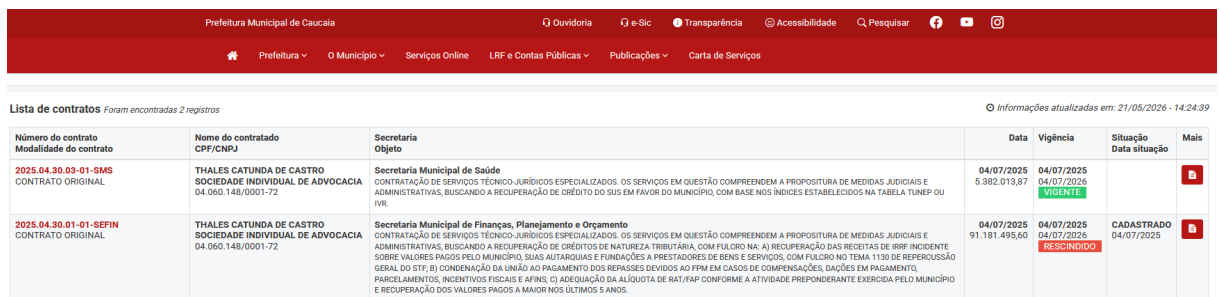
Portanto, à luz dos elementos constantes nos autos, **não restaram demonstradas a inviabilidade da competição e a singularidade do objeto**, requisitos indispensáveis à contratação direta prevista no art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.



Não há comprovação de que **os serviços contratados possuam peculiaridades técnicas capazes de justificar sua execução exclusiva pela sociedade de advocacia contratada, tampouco de que a demanda não pudesse ser desempenhada por outros profissionais habilitados ou pela própria Procuradoria Municipal**.

Ressalte-se, ainda, que **esta Corte de Contas possui precedentes em casos análogos envolvendo contratações de escritórios de advocacia por inexigibilidade sem a devida**

comprovação da singularidade do objeto e da notória especialização da contratada, a exemplo das Representações nº 08795/2021-5, nº 23529/2025-0, nº 18289/2025-2 e nº 24201/2025-3, nas quais foram deferidas medidas cautelares para suspensão da execução contratual.

Cumpre destacar, ademais, que, em 04 de julho de 2025, a Secretaria Municipal de Saúde de Caucaia celebrou o Contrato nº 2025.04.30.03-01-SMS², decorrente do Procedimento de Inexigibilidade nº 2025.04.30.03-SMS, com vigência até 04 de julho de 2026, conforme demonstrado na figura abaixo.



Número do contrato Modalidade do contrato	Nome do contratado CPF/CNPJ	Secretaria Objeto	Data	Vigência	Situação Data situação	Mais
2025.04.30.03-01-SMS CONTRATO ORIGINAL	THALES CATUNDA DE CASTRO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA 04.060.148/0001-72	Secretaria Municipal de Saúde CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICO-JURÍDICOS ESPECIALIZADOS. OS SERVIÇOS EM QUESTÃO COMPREENDEM A PROPOSTURA DE MEDIDAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS, BUSCANDO A RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO DO SUS EM FAVOR DO MUNICÍPIO, COM BASE NOS ÍNDICES ESTABELECIDOS NA TABELA TUNEP OU IWR.	04/07/2025 6.382.013,87	04/07/2025 04/07/2026 VIGENTE		
2025.04.30.01-01-SEFIN CONTRATO ORIGINAL	THALES CATUNDA DE CASTRO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA 04.060.148/0001-72	Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Orçamento CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICO-JURÍDICOS ESPECIALIZADOS. OS SERVIÇOS EM QUESTÃO COMPREENDEM A PROPOSTURA DE MEDIDAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS, BUSCANDO A RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA, COM FULCRO NA: A) RECUPERAÇÃO DAS RECEITAS DE IRPF INCIDENTE SOBRE VALORES PAGOS PELO MUNICÍPIO, SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES A PRESTADORES DE BENS E SERVIÇOS, COM FULCRO NO TEMA 1130 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF; B) CONDENAÇÃO DA UNIÃO AO PAGAMENTO DOS REPASSES DEVIDOS AO FPM EM CASOS DE COMPENSAÇÕES, DAQÜES EM PAGAMENTO, PARCELAMENTOS, INCENTIVOS FISCAIS E FINS; C) ADEQUAÇÃO DA ALÍQUOTA DE RATIAPR CONFORME A ATIVIDADE PREPONDERANTE EXERCIADA PELO MUNICÍPIO E RECUPERAÇÃO DOS VALORES PAGOS A MAIOR NOS ÚLTIMOS 5 ANOS.	04/07/2025 91.181.495,60	04/07/2025 04/07/2025 RESCINDIDO	CADASTRADO 04/07/2025	

Na mesma data a Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Orçamento firmou o Contrato nº 2025.04.30.01-01-SEFIN, igualmente fundamentado em inexigibilidade de licitação para execução de objeto semelhante, o qual foi posteriormente rescindido, em 09 de janeiro de 2026, em cumprimento à determinação contida no Acórdão nº 7795/2025, proferido nos autos da Representação nº 24201/2025-3.

Diante desse contexto, considerando a ausência de comprovação dos requisitos legais autorizadores da contratação direta, entende este Ministério Público de Contas que a **contratação impugnada não deve produzir efeitos**, impondo-se a adoção das medidas saneadoras cabíveis por esta Corte. Reputa-se, ainda, necessária a notificação dos gestores da Prefeitura Municipal de Caucaia para apresentação de cópia integral do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.03-SMS e do respectivo contrato administrativo, a fim de possibilitar a análise da observância dos requisitos da singularidade do objeto e da **notória especialização da sociedade contratada**.

2.2 – Ausência de demonstração da necessidade da contratação, diante da incerteza quanto à efetiva existência de créditos passíveis de recuperação e da inexistência de parâmetros objetivos de precificação

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

² Consulta disponível no endereço eletrônico: <https://www.caucaia.ce.gov.br/contratos.php?ano=2025&credor=thales>

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 a fase preparatória da contratação deve ser instruída com estudo técnico preliminar apto a demonstrar a necessidade administrativa, o interesse público envolvido e a solução escolhida, 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;

Entretanto, no caso concreto, não há demonstração efetiva da existência dos créditos alegadamente passíveis de recuperação.

Os documentos constantes do procedimento administrativo utilizam expressões hipotéticas e condicionais, limitando-se a afirmar que o Município “pode vir a ser beneficiado” com eventual recuperação de créditos do SUS, sem apresentar estudos técnicos, auditorias, levantamentos contábeis ou documentos que evidenciem pagamentos realizados em valores inferiores aos índices previstos na Tabela TUNEP ou IVR.

Na descrição da fundamentação e da descrição da necessidade de contratação é evidente a incerteza sobre a existência de créditos a recuperar:

2 – DA FUNDAMENTAÇÃO E DA DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

A contratação dos serviços advocatícios se justifica perante a necessidade de recuperação de crédito do SUS em favor do Município, com base nos índices estabelecidos na tabela TUNEP ou IVR. Ademais, a contratação não representa qualquer custo inicial para o Município, posto que a remuneração da contratada se dará com base em percentual sobre os valores efetivamente recuperados.

2.1. recuperação de crédito do SUS em favor do Município, com base nos índices estabelecidos na tabela TUNEP ou IVR.

Os municípios arcam com muitas demandas na área de saúde, e percebem valores defasados. A demanda a ser intentada é no intuito de equilibrar esses pagamentos junto ao sistema único de saúde por parte da União Federal.

Para isso, **se propõe protocolar ação judicial específica para promover a revisão dos valores de todos os itens dispostos na Tabela de procedimentos**

9/16

ambulatoriais e hospitalares do SUS que tenham valores comprovadamente defasados para com a tabela sus, aplicando-se conseqüentemente as tabelas: 1- tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP e o Índice de Valoração do Ressarcimento - IVR, ou outra tabela que venha a ser utilizada pela ANS.

Além disso, buscará se condenação a União ao pagamento dos valores retroativos aos últimos 05 (cinco) ano contados da data da propositura da demanda, bem como que a União Federal seja compelida a compartilhar em quotas iguais os valores ressarcidos ao Sistema Único Saúde (SUS) pelos planos de saúde, de todos os valores recebidos nos últimos 05 (cinco) anos.

Assim, **seria cabível a tomada de medidas administrativas para que, caso seja constatada a possibilidade de readequação de alíquota, o Município possa recolher a contribuição em patamar mais baixo**, bem como veja-se compensado ou restituído dos pagamentos realizados a maior nos últimos 5 anos.

Assim, propõe-se a tomada de medidas administrativas a fim de possibilitar a fiscalização, a cobrança e a efetiva recuperação de créditos não adimplidos pelas instituições financeiras, decorrentes dos serviços que prestam no Município.

A incerteza sobre a existência de crédito a ser recuperado é tão evidente que remuneração do contratado é estipulada por estimativa, com base em uma suposta receita do crédito a ser recuperado, conforme se depreende do item 1.4 do Termo de Referência e do Termo de Ratificação/Autorização da Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.03-SMS:

TERMO DE REFERÊNCIA

1.4 **O custo estimado total da contratação não pode ser mensurado** de forma precisa neste momento, tendo em vista que **o valor do crédito ao município seja na ordem estimada** é de R\$ 35.880.092,49 (trinta e cinco milhões, oitocentos e oitenta mil, noventa e dois reais e quarenta e nove centavos), **podendo, entretanto, ser sujeito a atualizações**.

TERMO DE RATIFICAÇÃO/AUTORIZAÇÃO

[...] AUTORIZO a continuidade no procedimento administrativo, objetivando a contratação via INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 2025.04.30.03-SUS para atendimento da despesa a seguir discriminada:

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICO-JURÍDICOS ESPECIALIZADOS. OS SERVIÇOS EM QUESTÃO COMPREENDEM A PROPOSITURA DE MEDIDAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS, BUSCANDO A RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DO SUS EM FAVOR DO MUNICÍPIO, COM BASE NOS ÍNDICES ESTABELECIDOS NA TABELA TUNEP OU IVR.

[...]

VALOR OFERTADO: 15% (quinze por cento) sobre o benefício auferido pelo MUNICÍPIO de Caucaia/CE, perfazendo **estimativamente** o valor de R\$ 35.880.092,49 (trinta e cinco milhões, oitocentos e oitenta mil, noventa e dois reais e quarenta e nove centavos).

Ainda, no processo de inexigibilidade nº 2025.04.30.03-SUS, evidencia-se a incerteza quanto à existência de créditos passíveis de recuperação no seguinte trecho da “justificativa de preço e do valor da contratação”:

Mesmo nos casos de inexigibilidade de licitação, deve ser sempre respeitado o emprego eficiente e frutífero dos recursos do Erário Municipal. Assim, há de se verificar se o preço cobrado pelo escritório proponente é razoável e vantajoso, especialmente quando comparado às práticas do mercado.

A proposta apresentada pela banca advocatícia envolve a seguinte base de apuração: De cada R\$ 1,00 (um real) em créditos recuperados pela prestadora de serviços, a ela serão devidos R\$ 0,15 (quinze centavos). Ressalta-se que a remuneração somente se dará no êxito das medidas de recuperação, passando a ser devida no momento em que o valor ingressar efetivamente nos cofres do Município.

A proposta é compatível com diversos outros contratos semelhantes, conforme anexos a este processo administrativo.

A incerteza da existência de créditos a serem recuperados é evidente no item do Estudo Técnico Preliminar que trata da descrição da necessidade de contratação, também não é possível identificar qualquer elemento que comprove a necessidade da contratação. Observe-se:

DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

Conforme indicado no memorando do Órgão demandante, a presente contratação justifica-se pelo fato de que o Município de Caucaia/CE pode vir a ser beneficiado com a recuperação de créditos do SUS em favor do Município, como base nos índices estabelecidos na tabela TUNEP ou IVR.

Apesar de ser apontada a possibilidade de que o município possua créditos a recuperar, devido a percepção de valores defasados relativos a procedimentos ambulatoriais e hospitalares do SUS, não há nos autos qualquer prova de procedimentos na área da saúde, arcados pelo Município e cuja responsabilidade é da União, que tenham sido restituídos aos cofres municipais em valores inferiores aos estabelecidos na tabela TUNEP ou IVR.

Registre-se que, na ocorrência de decisão contrária que obrigue o município ao ressarcimento e/ou pagamento de tributos indevidamente compensados pela contratada, o município incorrerá em dívida, o que configurará dano ao erário, e não se constata nos autos garantia de que a contratada arcará com o ressarcimento.

Ressalte-se, ainda, que esta Corte de Contas já apreciou situação semelhante no Processo nº 27130/2019-8, culminando na edição da Resolução nº 5356/2020, na qual se reconheceu a irregularidade decorrente da ausência de demonstração dos parâmetros utilizados para estimativa dos créditos supostamente recuperáveis e da remuneração

contratual. 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).”

Também não há demonstração concreta da impossibilidade ou relevante inconveniência da atuação da Procuradoria Municipal, havendo apenas afirmação genérica no Estudo Técnico Preliminar no sentido de que o órgão jurídico municipal estaria impossibilitado de assumir o patrocínio das demandas, veja-se:

Registre-se a importância do município em buscar os créditos em seu nome. Há de se considerar, porém, que a Procuradoria local se declara impossibilitada de assumir o patrocínio da(s) causa(s) decorrente(s) do presente objeto, haja vista a especificidade deste e o custo de pessoal e financeiro para o acompanhamento processual em toda a sua futura marcha.

Tal justificativa mostra-se insuficiente, porquanto desacompanhada de elementos objetivos relacionadas à estrutura da Procuradoria, quantitativo de pessoal, capacidade operacional ou eventual complexidade excepcional da demanda.

Por fim, relevante mencionar que esta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 7795/2025, proferido nos autos da Representação nº 24201/2025-3, deferiu medida cautelar e determinou a suspensão de contratação similar realizada pelo Município de Caucaia *in verbis*:

ACORDA O PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por maioria de votos, em RATIFICAR a MEDIDA CAUTELAR deferida por meio do Despacho Singular nº 7502/2025, em face da presença dos requisitos

12/16

acauteladores (*fumus boni juris e periculum in mora*), HOMOLOGANDO-A, com fulcro no art. 41, III do RITCE, no sentido de:

b) **Deferir a medida cautelar**, em face da presença dos requisitos acauteladores (*fumus boni juris e periculum in mora*), no sentido de **determinar que a Secretaria Municipal de Finanças, Planejamento e Orçamento de Caucaia**, na pessoa do atual Secretário Sr. João Paulo de Moraes Furtado, **adote providências no sentido de suspender, de imediato, os efeitos do contrato decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.01-SEFIN**, abstendo-se de realizar quaisquer pagamentos, até ulterior deliberação deste Tribunal de Contas, devendo comunicar a este Tribunal, no prazo de 10 (dez) dias, quanto às providências adotadas, estando os responsáveis sujeitos às penalidades previstas na Lei nº 12.509/95 (LOTCE), em caso de descumprimento desta decisão;

Diante do exposto, evidencia-se que o procedimento de inexigibilidade almeja uma contratação cuja necessidade não está devidamente comprovada, uma vez que, repita-se, não há evidência de que o município recebeu valores inferiores ao estabelecido na tabela TUNEP ou IVR, em restituição a procedimentos realizados na área da saúde, arcados pelo Município, cuja responsabilidade seja da União.

2.3 – Ausência de demonstração de eventual recuperação de créditos que justificasse o empenho realizado com fundamento na Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.03-SMS

Em consulta ao Portal da Transparência do Município de Caucaia, verificou-se que a **Secretaria Municipal de Saúde de Caucaia empenhou, em 2025, em favor da sociedade de advogados contratada, o montante de R\$ 10.000,00³ (dez mil reais), na rubrica “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.**

Segundo o histórico da despesa, o empenho encontra-se vinculado ao **Contrato nº 2025.04.30.03-01 - SMS, celebrado em 04/07/2025**, decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.03-SMS (30/04/2025).

Destaca-se, igualmente, o exíguo intervalo temporal entre a instauração do Processo de Inexigibilidade (30/04/2024), a celebração do contrato (04/07/2025) e o primeiro empenho realizado em favor contratada (18/08/2025), o que indica celeridade incomum em procedimento que, ordinariamente, exige análise cuidadosa acerca da necessidade de contratação e da vantajosidade para a Administração.

Entretanto, não há demonstração de recuperação de créditos, êxito judicial ou benefício econômico efetivamente auferido pelo Município apto a justificar a adoção de providências administrativas voltadas à execução financeira do contrato.

Ressalte-se, ainda, o reduzido intervalo temporal entre:

³ Consulta disponível no endereço eletrônico: <https://www.caucaia.ce.gov.br/lcempenhos.php?exe=2025&emp=18080008&org=06&uni=20>.

- a instauração do procedimento de inexigibilidade;
- a celebração do contrato; e
- o empenho realizado em favor da contratada,

Embora se tenha constatado posteriormente o cancelamento do empenho, a ocorrência demonstra risco concreto de realização de pagamentos sem a devida comprovação da regularidade da contratação e da efetiva ocorrência de benefício econômico em favor do Município.

Diante desse cenário, reputa-se necessária a notificação dos gestores responsáveis para apresentação da integralidade da documentação relacionada à execução financeira do contrato, incluindo eventual demonstração da recuperação de créditos que justificasse o empenho realizado.

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 da **ausência de comprovação da inviabilidade da competição, da singularidade do objeto, da notória especialização da contratada, da necessidade da contratação e da compatibilidade econômica do ajuste**, como exige o artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado pelo fato de que a contratação já se encontra materializada e apta a produzir efeitos financeiros, havendo inclusive registro de empenho em favor da contratada, posteriormente cancelado.

Assim, a manutenção da execução contratual poderá ocasionar pagamentos potencialmente irregulares e **prejuízo ao erário municipal**.

Importa destacar que a suspensão cautelar da contratação não compromete a continuidade de atividade administrativa essencial, especialmente diante da ausência de demonstração concreta da imprescindibilidade da contratação.

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 Caucaia que **suspenda eventuais pagamentos decorrentes da execução do contrato administrativo firmado com base no Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.03-SMS, até deliberação ulterior desta Corte de Contas**.

4 – CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades no Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.03-SMS, 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 ao Sr. Naumi Gomes de Amorim, Prefeito do Município de Caucaia, e ao Sr. Glai Jones Alves Feitosa, Secretário Municipal de Saúde e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Caucaia, que **suspendam eventuais pagamentos decorrentes da execução do contrato administrativo** firmado com base no Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.03-SMS, até deliberação ulterior desta Corte de Contas;
- d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta as ocorrências descritas nesta peça, seja concedido prazo ao Sr. Naumi Gomes de Amorim, Prefeito do Município de Caucaia, e ao Sr. Glai Jones Alves Feitosa, Secretário Municipal de Saúde e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Caucaia para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente representação, bem como apresentem cópia integral do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.03-SMS e do respectivo contrato administrativo firmado, demonstrando, de forma objetiva:
 - d.1) a singularidade do serviço contratado, demonstrando qual a complexidade da atividade demandada que torna necessária a peculiar expertise de profissional para a execução do serviço, de tal modo a justificar a contratação sem haver competição;
 - d.2) os elementos que credenciam a notória especialização da contratada capazes de justificar a sua escolha, e ainda as razões de os serviços demandados não poderem ser desempenhados por outros profissionais/escritórios;
 - d.3) que os honorários se encontram dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, lastreada em documentação comprobatória;
 - d.4) como se chegou à estimativa de créditos a recuperar de R\$ 35.880.092,49 (trinta e cinco milhões, oitocentos e oitenta mil, noventa e dois reais e quarenta e nove centavos), bem como ao percentual de 15% da remuneração dos valores a serem recuperados;
 - d.5) a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública;
- e) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas, seja determinado aos gestores do Município de Caucaia que promovam a **anulação**

do contrato administrativo decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.03-SMS.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

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