

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**REPRESENTAÇÃO COM****PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 42 DO RITCE)**

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio da Procuradora que esta subscreve, no uso das atribuições previstas no art. 87-B da Lei Estadual nº 12.509/1995 (LOTCE), vem, respeitosamente, apresentar **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR** perante esta Egrégia Corte de Contas (TCE/CE), com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

I - DESCRIÇÃO DO OBJETO

A presente Representação originou-se da análise realizada no processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.02.07.002/2025, promovido pela **Secretaria de Saúde do Município de Massapê**, que culminou, em **11/02/2025**, na contratação de escritório de advocacia, tendo como objeto a prestação de serviços técnico-jurídicos voltados à recuperação de possíveis créditos pertencentes ao município.

Após análise das bases públicas de consulta que contêm informações acerca do referido processo administrativo, em síntese, verificaram-se as seguintes irregularidades: (a) ausência de comprovação de requisitos para a contratação direta por inexigibilidade de licitação; (b) ausência de parâmetro de preço da contratação; e (c) incerteza quanto à existência de créditos a serem recuperados.

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 (TCE/CE) a adoção imediata das medidas pertinentes para apuração desses indícios de irregularidades.

II - DA QUALIFICAÇÃO DO MPC/CE

De acordo com o art. 87-B, VII, da LOTCE, compete ao Ministério Público Especial representar, motivadamente, perante esta Corte, pela realização de providências em matéria de competência do próprio Tribunal. Por sua vez, os requisitos de admissibilidade são apresentados nos arts. 308 e 309 do Regimento Interno do TCE/CE (RITCE), abaixo transcritos:

Art. 308. A representação pode ser: [...]
II – de origem interna, quando formalizada: [...]
b) pelo Ministério Público especial.

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.

Considerando a legitimidade do MPC para formalizar representações perante o TCE/CE; considerando que os agentes representados, na qualidade de agentes públicos municipais, encontram-se sob jurisdição desta Corte, e que a matéria sob exame (irregularidades em processo de contratação direta) impõe atuação deste Tribunal; e, ainda, considerando a apresentação objetiva dos fatos, bem como a identificação desta signatária ao final, compreende-se que a presente representação deve ser **admitida**.

III – DOS FATOS

O município de Massapê realizou o procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.02.07.002/2025, visando à contratação de serviços advocatícios para pleitear a recuperação de supostos créditos públicos, conforme descrição contida no contrato e abaixo transcrita (destaques nossos):

CLÁUSULA SEGUNDA - DO OBJETO

2.1-O presente contrato tem por objeto a Contratação da prestação de serviços jurídicos especializados, prestados por profissionais de notória especialização, para a **recuperação de créditos devidos ao município de Massapê/CE pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que não foram repassados ao ente municipal, com base nos índices estabelecidos na tabela TUNEP (tabela única nacional de equivalência de procedimentos) ou no índice de valor de referência (IVR), junto à Secretaria de Saúde do Município de Massapê/CE.**

Como fundamento para a contratação, foi adotada a impossibilidade de competição em razão de o serviço ser técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, tendo sido concebido, ao final do processo administrativo, o Contrato nº 2025.02.07.002 (relativo à recuperação de créditos relacionados ao SUS corrigidos pela tabela TUNEP ou índice IVR), adjudicado em favor de Thales Catunda de Castro Sociedade Individual de Advocacia (CNPJ nº 04.060.148/0001-72).

Sobre o valor do contrato, embora tenha sido registrada uma “estimativa” (questionada mais adiante), a eventual contrapartida remuneratória se vincula ao

sucesso da demanda, sendo fixado o recebimento de R\$ 0,15 (quinze centavos de real) para cada R\$ 1,00 (um real) recuperado.

Ocorre que a análise do sítio¹ oficial do município e do Portal² da Transparência dos Municípios revelou a **inexistência de elementos capazes de justificar condições fundamentais da contratação direta**, como a estimativa da despesa, a demonstração da compatibilidade entre a previsão de despesa e os recursos orçamentários necessários, e a justificativa de preço exigido pelo eventual contratado. Registre-se que os documentos contidos naquelas plataformas foram compilados em anexo que, por sua vez, foi juntado a esta representação.

De fato, no estudo técnico preliminar (ETP), consta o registro da estimativa do valor contratado (anexo, p. 5); contudo, desacompanhado de metodologia para se alcançar o montante apresentado, conforme se demonstra na Figura 1:

Figura 1 – Trecho do ETP apresentado junto à Inexigibilidade nº 2025.02.07.002/2025

ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UND	VLR ESTIMADO A RECUPERAR	%	VLR TOTAL
1	CONTRATAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS ESPECIALIZADOS, PRESTADOS POR PROFISSIONAIS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO, PARA A RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DEVIDOS AO MUNICÍPIO DE MASSAPÊ/CE PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS), QUE NÃO FORAM REPASSADOS AO ENTE MUNICIPAL, COM BASE NOS ÍNDICES ESTABELECIDOS NA TABELA TUNEP (TABELA ÚNICA NACIONAL DE EQUIVALÊNCIA DE PROCEDIMENTOS) OU NO ÍNDICE DE VALOR DE REFERÊNCIA (IVR), JUNTO A SECRETARIA DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE MASSAPÊ/CE	SERV	R\$ 2.602.869,51	15%	R\$ 390.430,42

***O valor a ser pago a empresa será com base no valor efetivamente recuperado, tornando assim este um contrato de risco.**

Fonte: Portal da Transparência dos Municípios

¹ MASSAPÊ. Dados sobre o processo de inexigibilidade de licitação nº 2025.02.07.002/2025 Disponível em: <https://www.massape.ce.gov.br/dispensaeinexigibilidade.php?id=695>

² TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Dados sobre o processo de inexigibilidade de licitação nº 2025.02.07.002/2025. Disponível em: https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa_inexigibilidade/detalhes/proc/246011/licit/46402

O termo de referência (TR), no item correlato (anexo, p. 33-34), limita-se a reproduzir os mesmos valores do ETP, também **não** apresentando fundamentação detalhada para alcançá-los.

Como se vê, por si só, os aludidos documentos são **incapazes de justificar o valor praticado no contrato**, dada a impossibilidade de aferir se o valor indicado representa o melhor preço a partir dos critérios fixados no art. 23 da Lei nº 14.133/21. Tal estimativa é crucial, pois a contratação direta por inexigibilidade pressupõe impossibilidade de competição entre interessados.

Sobre a compatibilidade entre a previsão da despesa e os recursos orçamentários necessários, constata-se que a **indicação de dotação materializa informação meramente formal, sem aplicação prática**.

Primeiro, porque, embora se “estime” um valor a ser despendido pelo município (aplicação de 15% sobre o montante de R\$ 2.602.869,51, totalizando R\$ 390.430,42 a título de honorários), em verdade, **o valor pactuado foi proporcional ao montante eventualmente recuperado à razão de 15%** (anexo, p. 5, 33, 37, 65).

Segundo, porque se trata de um **contrato com cláusula de êxito**, isto é, o pagamento não será realizado imediatamente, mas apenas no sucesso da causa patrocinada. Tanto é que, em 2025³ ou em 2026⁴ (até a presente data), **não** há empenho emitido pelo município em favor do contratado.

Em relação à justificativa do preço por parte do contratado, **não há nenhum documento** que permita aferir a razoabilidade de sua proposta.

Ademais, **especificamente quanto à recuperação de créditos relativos ao SUS**, compreende-se que **há dúvida jurídica relevante que torna incerta – até o trânsito em julgado – a prospecção judicial por tais recursos**.

O motivo é que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) suspendeu, em 17/12/2024, o processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que envolvam recuperação de créditos relativos ao SUS ou se é possível a adoção de tabelas específicas (TUNEP/IVR). Ora, a incerteza jurídica pendente, então sob exame no âmbito do Recurso Especial nº 2176896/DF, impede a execução do contrato firmado.

³ TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Valores **recebidos em 2025** por Thales Catunda de Castro Sociedade Individual de Advocacia pagos por municípios cearenses. Disponível em: <https://municipios-transparencia.tce.ce.gov.br/index.php/negociante/showMunicipios/idn/04060148000172/versao/2025/nome/THALES+CATUNDA+DE+CASTRO+SOCIEDADE+INDIVIDUAL+DE+ADVOCACIA>

⁴ TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Valores **recebidos em 2026** por Thales Catunda de Castro Sociedade Individual de Advocacia pagos por municípios cearenses. Disponível em: <https://municipios-transparencia.tce.ce.gov.br/index.php/negociante/showMunicipios/idn/04060148000172/versao/2026/nome/THALES+CATUNDA+DE+CASTRO+SOCIEDADE+INDIVIDUAL+DE+ADVOCACIA>

Portanto, até o trânsito em julgado do referido recurso, não se pode garantir que o município tenha direito, em tese, à recuperação de créditos relativos ao SUS em face da União.

Estes são os fatos que, segundo a fundamentação abaixo, impõem a atuação desta Corte de Contas.

IV – DA FUNDAMENTAÇÃO

IV.1 - Ausência de comprovação dos requisitos para a contratação direta via inexigibilidade de licitação

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 37, XXI, estabeleceu que a Administração Pública deve, como regra, realizar licitação para efetuar contratações, cabendo à legislação definir as exceções. Sabe-se que a norma geral aplicável aos entes federativos sobre licitações e contratos é a Lei nº 14.133/21, sendo definidas como hipóteses que excepcionam a realização de licitação, as contratações diretas nas espécies dispensa e inexigibilidade.

A inexigibilidade de licitação, segundo definição⁵ do Tribunal de Contas da União (TCU), **caracteriza-se pela inviabilidade de competição entre fornecedores**, seja em razão da natureza singular do objeto a ser contratado, da existência de fornecedor exclusivo apto a atendê-lo, ou da necessidade de contratação de todos os interessados que satisfaçam os requisitos previamente estabelecidos pela Administração, como ocorre no credenciamento. O art. 74 da Lei nº 14.133/21 apresentou hipóteses – em caráter não exaustivo – de inviabilidade de competição.

Considerando especificamente a Inexigibilidade de Licitação nº 2025.02.07.002/2025, conforme já apresentado, ela teve por objeto a contratação de serviços técnico-jurídicos voltados à recuperação de recursos federais aos quais o município de Massapê supostamente teria direito. No caso, foi adotado como fundamento normativo para a contratação o art. 74, III, alíneas “c” e “e”, assim como o § 3º, todos do mesmo artigo, abaixo transcritos (destaques nossos):

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 ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: [...]

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; [...]

⁵ BRASIL. TCU. Licitações e contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU - 5ª Edição - versão 3.0 - atualizado em 27/08/2025. <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-10-processo-de-contratacao-direta/>

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; [...]

§ 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.**

Assim, a contratação por inexigibilidade de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual pressupõe notória especialização do contratado e, ainda, que o trabalho seja reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto.

Para demonstrar os critérios adotados na escolha de um eventual contratado e que ele, de fato, atende aos predicados necessários, são pontuados, no art. 72 da Lei nº 14.133/21, os requisitos indispensáveis à instrução de qualquer processo de contratação direta (gênero do qual a inexigibilidade é espécie). O dispositivo segue abaixo (destaques nossos):

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Com base no dispositivo replicado, constata-se que a formalização do processo administrativo de inexigibilidade encerra elementos essenciais. Dentre tais elementos, alguns apresentam grau adicional de relevância, como é o caso dos

incisos II, IV, VI e VII, tendo sido identificadas inconsistências nos incisos destacados.

A estimativa de despesa (inciso II), além de oferecer previsibilidade em relação ao montante do orçamento a ser impactado, apresenta-se como parâmetro razoável a partir do qual os valores indicados nas propostas podem ser considerados inexequíveis ou superestimados. Ademais, o próprio dispositivo indica que a estimativa de preços deve ser elaborada nos termos do art. 23 da mesma lei.

No caso da inexigibilidade em questão, não é possível identificar como a estimativa foi concebida. Logo, além de o valor apresentado não servir de parâmetro para avaliar a razoabilidade da proposta, a estimativa **não** foi concebida na forma indicada pelo art. 23 da Lei nº 14.133/21.

Ademais, para as contratações diretas que tenham baseado seu planejamento em ETP (art. 72, I, Lei nº 14.133/21⁶), a demonstração do valor estimado da contratação é obrigatória no aludido instrumento (art. 18, § 1º, VI, c/c § 2º, Lei nº 14.133/21⁷), o que **não** ocorreu no processo de inexigibilidade em análise, conforme se depreende da Figura 1 (anexo, p. 5).

Outro ponto relevante se refere à demonstração de compatibilidade da previsão (inciso IV). Ela tem um fator evidente de busca por previsibilidade, mas prepondera o planejamento orçamentário responsável, de aplicação cogente também por força da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Ocorre que, para a inexigibilidade ora analisada, **a indicação da classificação institucional-funcional-programática foi meramente formal.**

De fato, pois, de acordo com as informações disponíveis (anexo, p. 5, 34, 37, 65), o pagamento somente poderá ser realizado após o efetivo recebimento dos valores recuperados. Portanto, a fonte de crédito indicada, qual seja a dotação nº 0401.10.122.0402.2.008, elemento de despesa nº 3.3.90.39.00 (conforme anexo, p. 34, 37, 49 e 63), referente ao orçamento de 2025, sequer foi alcançada. Incorre-se, assim, em **falha ao não ser possível indicar, no contrato, o crédito pelo qual ocorrerão as despesas**, violando o art. 92, VIII⁸, da Lei nº 14.133/21.

⁶ Art. 72. O **processo de contratação direta**, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, **deverá ser instruído com os seguintes documentos**:

I - documento de formalização de demanda e, **se for o caso, estudo técnico preliminar**, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; (destaques nossos)

⁷ Art. 18. [...]

§ 1º O **estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e **conterá os seguintes elementos**: [...]

VI - **estimativa do valor da contratação, acompanhada** dos preços unitários referenciais, **das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte**, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

§ 2º O **estudo técnico preliminar deverá conter ao menos** os elementos previstos nos incisos I, IV, **VI**, VIII e XIII **do § 1º deste artigo** e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (destaques nossos)

Sobre a razão da escolha do contratado (inciso VI), a motivação apresentada (anexo, p. 36) é genérica e lacônica, resumindo-se à transcrição a seguir:

DA RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR

A proponente **THALES CATUNDA DE CASTRO SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA** foi selecionada através de Inexigibilidade de Licitação de licitação, apresentando sua proposta compatível com a realidade dos preços praticados no mercado em se tratando de produto ou serviço similar, tendo inclusive a proponente comprovado de que preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária. Portanto, pode a Administração adquiri-lo sem qualquer afronta à lei de regência dos certames licitatórios.

Portanto, **com base no acima exposto, conclui-se não ser possível atestar alguns dos elementos processuais mínimos que compõem o processo de inexigibilidade.**

Esta Corte de Contas (TCE/CE) também já teve a oportunidade de se manifestar em processos similares ao ora questionado (sobre contratação por inexigibilidade de escritório de advocacia sem a comprovação de notória especialização e/ou de elementos mínimos), a exemplo das Representações nº 08795/2021-5, nº 18289/2025-2 e nº 24201/2025-3.

Em algumas das referidas representações, mesmo tendo sido disponibilizados os respectivos estudos técnicos preliminares, de forma análoga ao aqui identificado, os argumentos neles dispostos não justificaram a contratação por inexigibilidade, tendo sido deferidas medidas acautelatórias suspensivas, quanto à execução dos contratos, em todas as representações mencionadas.

Destarte, de acordo com os elementos ora disponíveis, **não há comprovação de alguns dos elementos mínimos necessários para instrumentalizar o processo de inexigibilidade nº 2025.02.07.002/2025**, em afronta ao art. 72, II, IV e VI, da Lei nº 14.133/21. Em tempo, ressalte-se que o não atendimento ao inciso VII do art. 72 será o fundamento do subtópico a seguir.

Com efeito, considerando a precariedade dos elementos que formalmente sustentam a contratação questionada, entendemos que, **além de ser imperiosa a sustação de efeitos que derivam do ajuste contratual celebrado, mostra-se necessária a notificação do então Secretário de Saúde, Sr. Francisco Alex Sousa Oliveira, e do agente de contratação, Sr. Francisco Dionísio Pinto, para que apresentem cópia integral da inexigibilidade (bem como de todos os documentos relacionados ao aludido processo)**, de modo a permitir uma análise pormenorizada, em especial sobre os requisitos relacionados à estimativa da

⁸ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...] VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

despesa, à demonstração de sua compatibilidade com a previsão orçamentária, e à razão da escolha do contratado.

IV.2 – Ausência de parâmetro de preço da contratação

Ainda nos termos do art. 72 da Lei nº 14.133/21, o inciso VII trata da justificativa do preço. Ele é crucial na medida em que demonstra que o valor proposto para o serviço guarda razoabilidade e proporcionalidade com o benefício esperado. Certamente, tal requisito detém relevância nas contratações diretas justamente pelo fato de que a competição em busca do melhor preço é suprimida.

O Supremo Tribunal Federal (STF) fixou tese no Recurso Extraordinário nº 656.558/SP, tese esta catalogada como tema 309, abaixo transcrita (destaques nossos):

Tese:

a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária.

b) São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde 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 a responsabilidade profissional exigida pelo caso,** observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.

Na ementa⁹ da referida decisão, o relator indica que, mesmo para a contratação direta de serviços que envolvam maior complexidade e responsabilidade, é necessária a demonstração, pela Administração Pública, de que os “honorários ajustados se encontram dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional”.

Deve-se ressaltar que embora o precedente relativo ao tema 309 tenha sido firmado sob a égide da Lei nº 8.666/93, seus fundamentos principiológicos permanecem relevantes para interpretação restritiva das hipóteses de contratação direta.

⁹ BRASIL. STF. Recurso Extraordinário nº 656.558/SP, Relator Min. Dias Toffoli. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP&classeNumerolIncidente=RE%20656558>

Não obstante a necessidade de razoabilidade na definição dos honorários, o caso concreto aponta para **inexistência de documento com fundamentação metodológica adequada, não sendo possível, por conseguinte, justificar o preço solicitado.**

Mesmo no cenário hipotético de concepção de estimativa e oferecimento de justificativa de preço, no caso da inexigibilidade em questão, o montante proposto pelo contratado não teria aplicação prática, pois o valor dos honorários fixados foi proporcional ao valor a ser recuperado, tendo sido firmado a uma taxa de 15%, isto é, **a remuneração foi condicionada ao êxito**, possuindo caráter variável.

O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou, no bojo do Acórdão nº 889/2020 – Plenário, sobre a **impossibilidade de celebração de contrato administrativo com escritório advocatício remunerado exclusivamente por taxa de sucesso** (cláusula *ad exitum*), em face da indefinição no valor do contrato (grifos nossos):

80. No caso dos autos, o **contrato a ser firmado com o profissional do direito deveria estabelecer valor fixo** (art. 55, III, da Lei 8.666/1993), não podendo prever percentual sobre as receitas de impostos auferidas pelo ente municipal com as ações administrativas ou judiciais exitosas pelo contratado (art. 167, inciso IV da CF), ou, **caso a Administração firmasse contrato de risco puro, onde não houvesse qualquer dispêndio de valor com a contratação, seria hipótese de remuneração do contrato, exclusivamente, por meio dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados e fixados pelo juízo na sentença condenatória.**

81. Considerando que a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei, tendo em vista a vinculação da Administração Pública ao princípio constitucional da legalidade (art. 37, caput), e considerando, ainda, que toda a disciplina acerca dos contratos está traçada na Constituição Federal (art. 37, XXI) e na Lei de Licitações (artigos 54 a 80), sendo que **em nenhum momento a Constituição ou a Lei autorizam a Administração Pública a celebrar contrato de risco com particular, entende-se que os municípios estão impossibilitados de firmar contratos que prevejam pagamento de honorários com base em cláusula *ad exitum*, ressalvada a hipótese em que a remuneração do contratado decorra apenas dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida no processo. [...]**

Quanto à **estipulação de honorários de êxito nas aludidas avenças**, em sintonia com as conclusões da equipe de auditoria, **verifico que contraria o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, que prevê, como cláusula essencial do contrato, a que estabelece e define o preço.**

É oportuno destacar que o Plenário do STF, no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.178/DF¹⁰, em 05/11/2024, referendou medida cautelar determinando que os municípios da referida ação se

¹⁰ BRASIL. STF. ADPF nº 1.178/DF, Relator Min. Flávio Dino. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6952622>

abstivessem de efetuar pagamento de honorários, contratados *ad exitum*, relativos às ações judiciais perante Tribunais estrangeiros, sem antes haver exame da legalidade por parte das instâncias soberanas do Estado brasileiro, sobretudo do STF. Segue transcrição da ementa (destaques nossos):

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR. LITÍGIOS INTERNACIONAIS INSTAURADOS POR MUNICÍPIOS BRASILEIROS. HONORÁRIOS *AD EXITUM*.

I. CASO EM EXAME

1. Questiona-se, cautelarmente, a validade da contratação de serviços de advocacia por Municípios, para fins de representação judicial em estados estrangeiros, mediante contrato de honorários *ad exitum*, com remuneração estipulada em percentual do resultado obtido em favor do Poder Público.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Saber se os honorários de êxito importam risco de lesão econômica aos entes municipais, com prejuízo à reparação integral dos danos socioambientais dos quais se busca a tutela judicial.

III. DISPOSITIVO

3. Medida cautelar **referendada**, para determinar aos Municípios relacionados nos autos: *(i) a juntada de cópias dos contratos porventura celebrados com os escritórios de advocacia para atuarem em outros países; e (ii) a abstenção do pagamento de honorários, contratados ad exitum, relativos às ações judiciais perante Tribunais estrangeiros, sem antes haver exame da legalidade por parte das instâncias soberanas do Estado brasileiro, sobretudo este STF.*

A motivação apresentada no voto cautelar, por maioria referendado, adotou, como parte da sua fundamentação, linha defendida pelo TCU (por sua vez, acompanhada por, pelo menos, mais duas outras Cortes de Contas estaduais), ao suspender os pagamentos de honorários com cláusula *ad exitum*, embora não seja o tema central da ADPF.

Destaque-se que trecho reproduzido no voto condutor da cautelar no STF fez remissão expressa ao Acórdão nº 1285/2018 do TCU, onde se declara que contrato com cláusula *ad exitum* que preveja “honorários convencionais desproporcionais é lesivo ao patrimônio público e, como tal, há de ser anulado [...], inclusive com responsabilização dos que derem causa ao prejuízo”.

Diante do exposto, declara-se que **não foi identificado documento com fundamentação metodológica adequada capaz de justificar o preço acordado, e mesmo que tal documento existisse, vê-se que o contrato celebrado prevê remuneração exclusivamente vinculada ao êxito, em princípio, suscetível de**

incompatibilidade com entendimentos recentes do STF e de órgãos de controle externo.

IV.3 – Incerteza sobre a existência de créditos a serem recuperados

Em relação aos supostos créditos relacionados ao ressarcimento de valores em defasagem, tendo como novos referenciais as tabelas TUNEP (Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos) ou o IVR (Índice de Valoração de Ressarcimento), não se pode defender que há plena certeza jurídica quanto ao direito invocado.

É que no âmbito do STJ, especificamente no Recurso Especial nº 2176896/DF¹¹, discute-se se é possível (ou não) realizar correção adotando-se as tabelas indicadas. Considerando a representatividade do referido recurso em relação à questão controvertida, o processo foi afetado, dada a multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito. Um dos efeitos da afetação é o de suspender a tramitação de todos os processos judiciais pendentes sobre o tema. Segue a transcrição da ementa na decisão de afetação:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. PROPOSTA DE AFETAÇÃO COMO REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. DIREITO ADMINISTRATIVO. SISTEMA COMPLEMENTAR DE SAÚDE. AÇÃO DE REVISÃO DA TABELA DE PROCEDIMENTOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS ("TABELA SUS"). UNIÃO. (DES)NECESSIDADE DE COMPOR O POLO PASSIVO COM OUTROS ENTES FEDERATIVOS. (IM)POSSIBILIDADE DE SE EQUIPARAR OS PROCEDIMENTOS REMUNERADOS PELA TABELA SUS ÀQUELES CORRESPONDENTES NA TABELA ÚNICA NACIONAL DE EQUIVALÊNCIA DE PROCEDIMENTOS - TUNEP OU AO ÍNDICE DE VALORAÇÃO DO RESSARCIMENTO (IVR), ELABORADOS PELA AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE - ANS.

1. Delimitação da questão de direito controvertida: Definir: a) se a União deve figurar no polo passivo de demanda em que se pretende a revisão da Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares do Sistema Único de Saúde - SUS; b) a (in)existência de litisconsórcio passivo necessário entre os entes federativos para integrarem a lide; e c) se é possível equiparar os valores da Tabela de Procedimentos Ambulatoriais e Hospitalares do Sistema Único de Saúde - SUS aos estabelecidos pela Agência da Nacional de Saúde - ANS (TUNEP/IVR), com o objetivo de preservar o equilíbrio econômico-financeiro de contrato ou convênio firmado com hospitais privados, para prestação de serviços de saúde em caráter complementar.

2. Determinada a suspensão de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional, nos termos do art. 1.037, II, do CPC/2015, ressalvados os casos nos quais já se operou o trânsito em julgado.

¹¹STJ. Informações sobre o Recurso Especial nº 2176896/DF. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRegistro&termo=202403085449&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea>

3. Recurso especial submetido à sistemática dos recursos repetitivos, em afetação conjunta com os REsps ns. 2.184.221/DF, 2.176.897/DF e 2.182.157/DF.

Portanto, até o trânsito em julgado do referido recurso, não se pode garantir que o município tenha direito inequívoco à recuperação de créditos relativos ao SUS, em face da União, por atualização com base na tabela TUNEP ou no índice IVR. A bem da verdade, em tese, é possível que a Corte Superior decida que os municípios não têm o direito que vislumbram.

Sabendo-se que a decisão de afetação foi exarada em 17/12/2024, e que o contrato para recuperar valores relativos ao SUS foi assinado em 11/02/2025 (anexo, p. 64), isto é, quando já estavam suspensos os processos sobre o tema; **tem-se por prejudicada a demonstração da finalidade pública da contratação, uma vez que pautada em mera expectativa de direito.**

Vale dizer, estando suspensas pelo STJ as ações pendentes relativas ao tema, não se vislumbra, ao menos neste momento, demonstração suficiente de que o contrato atenda ao interesse público, pois o próprio direito sobre o qual se sustenta é incerto.

Ganha mais relevância o papel do STJ, pois, de acordo com o STF (tese fixada no ARE nº 1.301.749), a discussão sobre o tema **não** detém repercussão geral, **circunscrevendo-se ao ambiente infraconstitucional**. Segue transcrição da tese, catalogada como tema 1133:

É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia relativa à preservação do equilíbrio econômico-financeiro de contrato ou convênio firmado com hospitais particulares, para prestação de serviços de saúde em caráter complementar, mediante equiparação da Tabela de Procedimentos do SUS à Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos (Tunep), assim como eventual discussão referente à legitimidade para figurar no polo passivo da demanda.

Por fim, ressalte-se que o Plenário desta Corte de Contas, por meio da Resolução nº 5356/2020 (Processo nº 27130/2019-8), já determinou, por unanimidade, a **suspensão de contratação em decorrência de incerteza sobre a existência de créditos a serem recuperados**. Por oportuno, transcrevem-se trechos da decisão (grifos nossos):

[...] 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

13 / 16

realização do pagamento antes de confirmada existência de crédito a recuperar, conforme será visto a seguir. [...]

Considerando que os valores a serem pagos à 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).

Diante do exposto, evidencia-se que **o Contrato nº 2025.02.07.002 (anexo, p. 53-64) não se apresenta em consonância com o interesse público, devendo ser suspenso até decisão definitiva desta Corte, visando, ao final, sua anulação.**

IV.4 – 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 **(a) ausência de comprovação de requisitos para a contratação direta via inexigibilidade de licitação; (b) ausência de parâmetro de preço da contratação; e (c) incerteza sobre a existência de créditos a serem recuperados.**

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado pelo fato de o contrato original, com vigência até 31 de dezembro de 2025, **já ter sido prorrogado, com vigência do aditivo estendendo-se de 01/01/2026 a 31/12/2026 (anexo, p. 66), com possibilidade de prorrogações sucessivas (anexo, p. 54).**

Observa-se, portanto, que, caso esta Corte de Contas não defira o pedido de suspensão dos efeitos do contrato, **tais instrumentos poderão ser objeto de prorrogação, causando lesão ao patrimônio público (decorrente, por sua vez, dos custos relacionados à prorrogação).**

Destaque-se que a concessão da medida cautelar **não acarretará nenhum prejuízo ao município**, visto que **não se trata de serviço urgente e imprescindível para a continuidade das atividades da municipalidade**. Ao contrário, conforme já exposto, o pagamento somente – e eventualmente – ocorrerá em caso de êxito.

Neste cenário, com fundamento nos arts. 21-A e 87-B, VII, ambos da LOTCE, o Ministério Público de Contas requer que seja **determinado** à Prefeitura Municipal de Massapê que **suspenda a execução** do contrato administrativo decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.02.07.002/2025, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, **devendo ainda ser determinado que sejam suspensos eventuais repasses dele decorrentes, até decisão final deste Tribunal.**

V – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades no Processo de Inexigibilidade nº 2025.02.07.002/2025, e tendo em vista as circunstâncias evidenciadas na presente representação, o Ministério Público de Contas requer que:

a) seja a presente representação **recebida**, pois interposta por legítimo interessado;

b) seja promovida, com fundamento no art. 21-A da LOTCE, a **prévia oitiva** do Sr. Francisco Alex Sousa Oliveira (então Secretário de Saúde) e do Sr. Francisco Dionísio Pinto (agente de contratação), para que **apresentem cópia integral do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.02.07.002/2025 (com contrato e aditivo), demonstrem os serviços já prestados com base no referido contrato, e comprovem, caso já implementada, a suspensão contratual;**

c) tendo em vista os elementos apresentados, seja **deferida medida cautelar, submetendo-a à homologação do Plenário** desta Corte, visando à **suspensão da execução do contrato** administrativo decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.02.07.002/2025, **até deliberação ulterior desta Corte de Contas**, vedando-se, por consequência, eventual destaque de honorários;

d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seja **autorizada a audiência** do Sr. Francisco Alex Sousa Oliveira (então Secretário de Saúde), do Sr. Francisco Dionísio Pinto (agente de contratação), e do advogado Thales Catunda de Castro (OAB-CE nº 13.138), para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente representação, ou nos relatórios de instrução, demonstrando de forma objetiva:

d.1) a estimativa da despesa calculada na forma estabelecida no art. 23 da Lei nº 14.133/21;

d.2) a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

d.3) a justificativa do preço firmado, bem como a justificativa para o percentual de 15% a título de remuneração sobre os valores eventualmente recuperados;

d.4) quais serviços já foram prestados com base no instrumento contratual, indicando precisamente ações já adotadas; e

e) após o regular processamento do feito, caso **confirmadas as irregularidades** apontadas por este *Parquet* Especial ou pelo órgão de instrução, seja determinado às autoridades competentes do Município de Massapê que promovam a **anulação do contrato** administrativo decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.02.07.002/2025, sem prejuízo da imposição de penalidades caso sejam constatadas falhas insanáveis.

Nestes termos,

Pede deferimento.

6.ª Procuradoria de Contas, Fortaleza, 10 de junho de 2026.

CLÁUDIA PATRÍCIA RODRIGUES ALVES CRISTINO

Procuradora do MPC/TCE