

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 nº 2025.06.30.01, promovido pela **Procuradoria Geral do Município de Barbalha**, que culminou, em **15/07/2025**, na contratação de escritório de advocacia, tendo como objeto a prestação de serviços técnico-jurídicos voltados à recuperação de possíveis créditos pleiteados pelo município.

Após análise das bases públicas de consulta que contêm informações acerca do referido processo administrativo, em síntese, verificou-se a existência das seguintes irregularidades: (a) ausência de comprovação dos 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 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 este TCE/CE, pela realização de providências em matéria de competência do Tribunal. Por sua vez, os requisitos de admissibilidade são apresentados nos arts. 308 e 309 do Regimento Interno do TCE/CE (RITCE), abaixo transcrito:

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 as representadas, na qualidade de agentes públicos municipais, se encontram 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 Barbalha realizou o Processo de Inexigibilidade nº 2025.06.30.01, visando à contratação de serviços advocatícios para pleitear a recuperação de supostos créditos públicos, conforme descrição abaixo constante da autuação do referido processo:

Contratação de serviços técnico-jurídicos especializados em recuperação de créditos de natureza tributária, com fulcro na recuperação das receitas de IRRF 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 e recuperação de crédito do SUS em favor do Município, com base nos índices estabelecidos na tabela TUNEP ou IVR, através da Procuradoria Geral do Município de Barbalha/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 concebidos, ao final do processo administrativo, os Contratos nº 15.07.02/2025 (quanto à recuperação de créditos relacionados ao SUS) e nº 15.07.03/2025 (relativo à recuperação de créditos relacionados ao IRRF), ambos adjudicados em favor de Thales Catunda de Castro Sociedade Individual de Advocacia (CNPJ nº 04.060.148/0001-72).

Sobre o valor dos contratos, embora tenham sido mencionadas “estimativas” (questionadas mais adiante), a eventual contrapartida remuneratória se vincula ao sucesso da demanda, sendo fixado, em ambos os contratos, o recebimento de R\$ 0,15 (quinze centavos de real) para cada R\$ 1,00 (um real) recuperado.

Especificamente sobre o Processo de Inexigibilidade nº 2025.06.30.01, **não** foram encontradas informações no sítio¹ oficial do município, não obstante a divulgação de inúmeros outros processos de inexigibilidade.

Ocorre que a análise 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**, o qual foi juntado a esta representação.

De fato, no Documento de Formalização da Demanda (DFD) (anexo, p. 3-4), consta o registro das estimativas quanto aos valores a serem recuperados; contudo, desacompanhado de metodologia para se alcançar os montantes mencionados, conforme se constata na Figura 1:

Figura 1 – Trecho do DFD apresentado junto à Inexigibilidade nº 2025.06.30.01

VALOR ESTIMADO DAS PERDAS

- ✓ Verifica-se a necessidade de contratação de escritório especializado, respeitadas as formas e condições da lei de licitações, para recuperar os valores das receitas de IRRF incidente sobre valores pagos pelo Município que deixaram de ser repassados ao Município na ordem estimada de R\$ 18.319.361,34 (dezoito milhões, trezentos e dezenove mil,

Av. Domingos S. Miranda, nº 715 - Lot. J. dos Ipês - Alto da Alegria – CEP: 63.180-000 – Barbalha - CE



Prefeitura Municipal de Barbalha
GOVERNO MUNICIPAL
CNPJ nº 06.740.278/0001-81

trezentos e sessenta e um real e trinta e quatro centavos), e para recuperar os crédito do SUS em favor do Município, com base nos índices estabelecidos na tabela TUNEP ou IVR na ordem estimada de R\$ 897.740,06 (oitocentos e noventa e sete mil, setecentos e quarenta reais e seis centavos).

Fonte: Portal da Transparência dos Municípios

O Termo de Referência (TR), no item correlato (anexo, p. 10), limita-se a reproduzir os mesmos valores do DFD, também **não** apresentando fundamentação detalhada para alcançá-los.

¹ BARBALHA. Dados sobre os processos de inexigibilidades de licitação realizadas pelo Município de Barbalha durante o exercício de 2025. Disponível em: <https://barbalha.ce.gov.br/dispensaeinexigibilidade.php?ano=2025&mod=9>

² TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Dados sobre o processo de inexigibilidade de licitação nº 2025.06.30.01. Disponível em: https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa_inexigibilidade/detalhes/proc/252046/licit/48642

Não existindo fundamentação autônoma nos aludidos documentos, verifica-se que os valores apresentados no DFD e TR parecem apenas reproduzir a motivação veiculada nas propostas apresentadas pelo contratado.

Isso porque, na proposta relativa ao IRRF (anexo, p. 82-83), o contratado apresenta os **montantes anuais de despesas correntes** do município (de 2020 a 2024), cuja soma totaliza R\$ 1.831.936.136,63 (um bilhão, oitocentos e trinta e um milhões, novecentos e trinta e seis mil, cento e trinta e seis reais e sessenta e três centavos), e “estima” – enfatize-se –, sem qualquer critério técnico adicional, **que desse montante é possível recuperar 1%**, chegando ao valor de R\$ 18.319.361,34 (dezoito milhões, trezentos e dezenove mil, trezentos e sessenta e um reais e trinta e quatro centavos).

Entretanto, o percentual de 1% mostra-se como uma **previsão destituída de razoabilidade**, segundo motivação disponibilizada na seção “IV – Da Fundamentação”.

No tocante à proposta relativa ao SUS (anexo, p. 92-93), a motivação para o valor proposto pelo escritório foi tão infundada quanto aquela apresentada para a recuperação de créditos do IRRF, conforme se constata na transcrição a seguir (grifo nosso):

3.1 crédito do SUS não repassado ao Município, com base nos índices estabelecidos na tabela TUNEP ou IVR

O Município realiza diversos procedimentos junto a seus hospitais e PAB'se UPA's onde os valores repassados ao ente federado estão defasados, quando se avalia os valores constantes nas tabelas: TUNEP - tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos e IVR - Índice de Valoração do Ressarcimento.

O trabalho a ser realizado consiste em elaborar estudos técnicos e consultoria no sentido de identificar a viabilidade de proposição de demanda de conhecimento visando o recebimento dos valores devidos ao município, ou ainda, identificação de título judicial de titularidade de terceiros que possam atingir o objetivo aqui proposto.

Assim, responsabilizando a União pelo repasse do custo dos procedimentos ambulatoriais e hospitalares atualizados, buscando a competente complementação dos valores dos serviços de saúde prestados pela rede pública, com o pagamento dos valores retroativos aos últimos 5 (cinco) anos, equiparando-se a tabela SUS para como a base da tabela do serviço público reembolsado (Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP e/ou Índice de Valoração do Ressarcimento - IVR), tudo conforme já pacificado no âmbito do Supremo Tribunal Federal- STF, para com os temas de repercussão geral (1033 e 1133) e nos moldes do artigo 32 da Lei 9.656/1998.

O valor total a ser apurado nas demandas propostas, totaliza: R\$ 897.740,06 (oitocentos e noventa e sete mil setecentos e quarenta reais e seis centavos).

O cálculo para chegar ao valor estimado a ser recuperado foi baseado em 5% (cinco por cento) das receitas dos anos de 2020 a 2024, em conformidade com o Portal da Transparência dos Municípios, constante do site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Neste caso, “estimou-se” que seriam recuperados 5% de todas as receitas auferidas pelo município ao longo do quinquênio anterior (de 2020 a 2024); todavia, **também sem qualquer fundamentação formal ou demonstração de correlação entre a base de cálculo considerada (soma de receitas) e a recuperação de créditos relativos ao SUS.**

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 “estimem” valores a serem despendidos pelo município nos dois contratos (aplicação de 15% de honorários à soma dos valores estimados para recuperação de R\$ 18.319.361,34, quanto ao IRRF; e de R\$ 897.740,06 quanto a créditos do SUS, totalizando R\$ 2.882.565,21), **o valor a ser pago ao contratado não é este**, mas proporcional ao montante recuperado (anexo, p. 122-123, 129-130).

Segundo, porque os **contratos preveem cláusula de êxito**, isto é, o pagamento não será realizado imediatamente, mas apenas no sucesso das causas patrocinadas. Tanto é que, em 2025³ ou em 2026⁴, **não** há empenho emitido pelo município de Barbalha em favor do contratado.

Assim, 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 de um dos contratos concebidos.

Esse fato repercute diretamente na escolha do contratado, pois, analisando-se a “Razão da Escolha” (anexo, p. 36), consta como justificativa genérica que ele possui

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>

“larga experiência na prática do mesmo objeto”, sem fazer qualquer diferenciação quanto aos objetos contratados. Da forma que consta na justificativa, é dado a entender que, quanto à recuperação de valores relativos a recursos do SUS, o escritório possui experiência.

Ocorre que a suspensão imposta pelo STJ, em princípio, é incompatível com o relato de “larga experiência na prática do mesmo objeto”, especificamente em relação à recuperação de valores do SUS, uma vez que o tema ainda não foi pacificado.

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 o Processo de Inexigibilidade nº 2025.06.30.01, conforme já apresentado, ele teve por objeto a contratação de serviços técnico-jurídicos voltados à recuperação de créditos públicos federais não repassados ou repassados a menor ao município de Barbalha. No caso, foi adotado como fundamento normativo para a contratação o art. 74, III, “c”, e § 3º, da mencionada lei, abaixo transcritos (destaques nossos):

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/>

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; [...]

§ 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, deve se apresentar como parâmetro razoável, a partir do qual os valores indicados nas propostas podem ser considerados inexecutáveis 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, é possível concluir que, na verdade, as estimativas apresentadas (anexo, p. 3-4 e 67-68) representam **mera reprodução das propostas** (anexo, p. 82-83 e 92-93). Logo, além de não servirem de parâmetros para avaliar a razoabilidade das propostas, as estimativas **não** adotam o procedimento previsto no art. 23 da Lei nº 14.133/21.

Sobre a razão da escolha do contratado (inciso VI), foi informado na “Razão da Escolha” (anexo, p. 36) que o contratado possui “larga experiência na prática do mesmo objeto”. Contudo, especificamente em relação à recuperação de valores do SUS em decorrência da atualização por meio de tabelas específicas, a experiência prévia é, em tese, improvável.

É que, conforme será detalhado no subtópico “IV.3 – Incerteza sobre a existência de créditos a serem recuperados”, a questão é objeto de discussão no Recurso Especial nº 2176896/DF. Nesse contexto, em 17/12/2024, a Corte Superior determinou a suspensão, no Brasil, de todos os processos judiciais pendentes. Assim, **em princípio, não há como possuir larga experiência pretérita quanto ao referido objeto, cerne de controvérsia jurídica atual.**

Outro ponto relevante se refere à demonstração de compatibilidade da previsão (inciso IV). Ele 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 propostas (anexo, p. 89 e 99), o pagamento somente poderá ser realizado após o trânsito em julgado ou quando do efetivo recebimento dos valores retroativos, sendo estimado um prazo de, pelo menos, 5 (cinco) anos para a conclusão do serviço.

Portanto, a fonte de crédito indicada nos contratos, por meio da classificação funcional-programática (qual seja 04.122.00522.012.0000, elemento de despesa 3.3.90.39.00, anexo, p. 122 e 130), referente ao orçamento de 2025, **não** foi alcançada. Incorre-se, assim, em **nova falha, ao não ser possível indicar**

adequadamente a dotação orçamentária que suportará a despesa contratual futura, violando o art. 92, VIII⁶, da Lei nº 14.133/21.

Mesmo que fosse possível a conclusão do serviço e, conseqüentemente, a realização de seu pagamento em 2025, o valor estimado apresenta-se em montante desconexo com a realidade.

É que o valor estimado, considerando-se os dois contratos, foi de R\$ 2.882.565,21 (dois milhões, oitocentos e oitenta e dois mil, quinhentos e sessenta e cinco reais e vinte e um centavos), ao passo que **todo o orçamento destinado à unidade contratante, no exercício de 2025**, foi de “apenas” R\$ 1.223.000,00 (um milhão, duzentos e vinte e três mil reais), nos termos do art. 5º da LOA-2025⁷ de Barbalha. Ora, apenas dois contratos seriam necessários para comprometer mais que o dobro do orçamento de 2025 da respectiva unidade gestora.

Assim, a incompatibilidade apresentada **ratifica a tese de impossibilidade de indicação do crédito por conta do qual ocorreriam as despesas, revelando-se meramente formais as dotações constantes dos contratos.**

Diante do 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 documentos que obrigatoriamente devem instruir o processo administrativo, 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.

Nessa perspectiva, de acordo com os elementos ora disponíveis, **não há comprovação de alguns dos elementos mínimos necessários para instrumentalizar o Processo de Inexigibilidade nº 2025.06.30.01**, 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 dos aludidos contratos, mostra-se necessária a**

⁶ 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;

⁷ BARBALHA. Lei nº 2.848, de 26 de dezembro de 2024, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual de Barbalha para o exercício de 2025. Disponível em: <https://barbalha.ce.gov.br/arquivos/725/LOA%20%20LEI%20ORCAMENTARIA%20ANUAL%20ANUAL%2025%20000001.pdf>

notificação da Procuradora Geral, Sra. Ézera Cruz Silva Alencar Pinheiro, e da agente de contratação, Sra. Karla Deyane de Carvalho Cortez, para que apresentem cópia integral Processo de Inexigibilidade nº 2025.06.30.01 (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 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. 74 da Lei nº 14.133/21, o inciso VII trata da justificativa do preço. Ela 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 de um 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 ementa⁸ 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,

⁸ 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>

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.

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.**

Sobre o tema “recuperação de recursos do IRRF por municípios”, é relevante apresentar um pequeno histórico para bem compreendê-lo. O art. 158, I, da CF/88 assim dispõe (destacou-se):

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, **sobre rendimentos pagos, a qualquer título**, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

Havia divergência sobre se esse dispositivo também se aplicava a valores pagos a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, uma vez que a União assim já procedia (por força do art. 64⁹ da Lei nº 9.430/96), e ainda que a expressão “a qualquer título”, constante do inciso I do art. 158 da CF/88, em tese, permitiria a mesma ação a qualquer ente federado. A Receita Federal do Brasil (RFB) argumentava que pertencia aos municípios **apenas** o produto da arrecadação IRRF incidente sobre **rendimentos do trabalho de seus servidores e empregados.**

A questão foi pacificada pelo STF com o julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.293.453/RS, com trânsito em julgado em 16/02/2022, onde se fixou tese para o tema 1130¹⁰, reconhecendo-se que aos municípios pertencia o IRRF pago a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços.

⁹ Art. 64. **Os pagamentos efetuados por órgãos, autarquias e fundações da administração pública federal a pessoas jurídicas, pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços, estão sujeitos à incidência, na fonte, do imposto sobre a renda**, da contribuição social sobre o lucro líquido, da contribuição para seguridade social - COFINS e da contribuição para o PIS/PASEP. (grifo nosso)

¹⁰ STF. RE nº 1293453, tese do tema 1130: Pertence ao Município, aos Estados e ao Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme disposto nos arts. 158, I, e 157, I, da Constituição Federal. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6023158&numeroProcesso=1293453&classeProcesso=RE&numeroTema=1130>

Em 18/04/2022, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional expediu o Parecer SEI Nº 5744/2022/ME¹¹, a fim de permitir que a orientação da Corte Suprema fosse corretamente observada pela RFB. Em seguida, conferindo densidade normativa ao entendimento então pacificado, a RFB alterou a Instrução Normativa RFB nº 1234/2012¹² (por meio da Instrução Normativa RFB nº 2145/2023¹³).

Visando amoldar a legislação tributária vigente ao novo entendimento, os arts. 2º-A e 3º-A foram acrescentados à Instrução Normativa RFB nº 1234/2012 com o seguinte teor (destaques nossos):

Art. 2º-A. Os órgãos da administração pública direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive suas autarquias e fundações, ficam obrigados a efetuar a retenção, na fonte, do imposto sobre a renda incidente sobre os pagamentos que efetuarem a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços em geral, inclusive obras de construção civil.

[...]

Art. 3º-A. A retenção a que se refere o art. 2º-A será efetuada mediante aplicação, sobre o valor a ser pago pelo fornecimento do bem ou prestação do serviço, da alíquota informada na coluna 02-IR do Anexo I, determinada mediante a aplicação do percentual de 15% (quinze por cento) sobre a base de cálculo determinada na forma estabelecida pelo art. 15 da Lei nº 9.249, de 1995, conforme a natureza do bem fornecido ou do serviço prestado.

Pois bem, interpretando o acima exposto, sobre a mudança de paradigma a respeito da titularidade do IRRF decorrente de pagamentos realizados por municípios a pessoas jurídicas, é possível afirmar que devem compor a estimativa a ser recuperada, a título de IRRF, os montantes que cumulativamente:

(a) foram retidos após 16/02/2022 (pois foi a data em que o referido recurso extraordinário transitou em julgado, e a Corte não modulou os efeitos da decisão, prevalecendo a eficácia *ex nunc*);

(b) se refiram à parcela controversa, então pacificada pelo STF no RE nº 1.293.453/RS;

¹¹BRASIL. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Parecer SEI Nº 5744/2022/ME. Disponível em: https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/representacao-judicial/lista-dispensa-contestar-recorrer/parecer_sei_5744_2021.pdf

¹²BRASIL. Instrução Normativa RFB nº 1234, de 11 de janeiro de 2012, dispõe sobre a retenção de tributos incidentes sobre pagamentos efetuados a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços pelos órgãos da administração pública federal direta, autarquias, fundações, e pelos órgãos da administração pública direta dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive suas autarquias e fundações. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/37200>

¹³BRASIL. Instrução Normativa RFB nº 2145, de 26 de junho de 2023, altera a Instrução Normativa RFB nº 1.234/2012, que dispõe sobre a retenção de tributos nos pagamentos efetuados pelos órgãos da administração pública federal direta e indireta e demais pessoas jurídicas que menciona pelo fornecimento de bens e serviços. Disponível em: <https://normasinternet2.receita.fazenda.gov.br/#/consulta/externa/131582>

(c) foram recolhidos em favor da União; e

(d) observaram as alíquotas informadas na coluna 02-IR do Anexo I da Instrução Normativa RFB nº 1234/2012, alteração concebida apenas em 2023, por meio da Instrução Normativa RFB nº 2145/2023.

Diante desses referenciais, **conclui-se que a proposta relativa ao IRRF contém inúmeras inconsistências** como: considerar as despesas correntes (e não apenas a parcela controversa de IRRF); abranger período anterior ao trânsito em julgado no STF; desconsiderar regulamentação específica da União (compilada somente em 2023 com a Instrução Normativa RFB nº 2145/2023), ente federativo titular da competência tributária relativa ao imposto de renda; e aplicar o percentual de 1% às despesas correntes a título de estimativa sem rigor metodológico.

Por fim, deve-se reconhecer que o próprio município seria plenamente capaz de estimar os valores retidos e repassados indevidamente à União, uma vez que é guardião natural de toda a documentação contábil por ele mesmo produzida.

Logo, com a concepção da estimativa devidamente fundamentada, a demanda poderia ser solucionada mediante a adoção das medidas judiciais cabíveis, patrocinada pelos próprios integrantes da advocacia pública municipal. Aliás, **nos termos da tese fixada junto ao tema 309, para a Administração Pública contratar serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, deveria ser demonstrada a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público.**

No tocante à **proposta relativa ao SUS, ela também se mostrou totalmente infundada**. Nela, chega-se à estimativa de recuperação de R\$ 897.740,06 (oitocentos e noventa e sete mil, setecentos e quarenta reais e seis centavos), segundo a qual tal valor equivaleria a “5% (cinco por cento) das receitas dos anos de 2020 a 2024”. Segue transcrição da proposta ofertada (**anexo, p. 92-93**).

3 – DO OBJETO DA PRESENTE PROPOSTA

3.1 crédito do SUS não repassado ao Município, com base nos índices estabelecidos na tabela TUNEP ou IVR

O Município realiza diversos procedimentos junto a seus hospitais e PAB's e UPA's onde os valores repassados ao ente federado estão defasados, quando se avalia os valores constantes nas tabelas: TUNEP - tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos e IVR - Índice de Valoração do Ressarcimento.

O trabalho a ser realizado consiste em elaborar estudos técnicos e consultoria no sentido de identificar a viabilidade de proposição de demanda de conhecimento visando o recebimento dos valores devidos ao município, ou ainda, identificação de título judicial de titularidade de terceiros que possam atingir o objetivo aqui proposto.

Assim, responsabilizando a União pelo repasse do custo dos procedimentos ambulatoriais e hospitalares atualizados, buscando a competente complementação dos valores dos serviços de saúde prestados pela rede pública, com o pagamento dos valores retroativos aos últimos 5 (cinco) anos,

equiparando-se a tabela SUS para como a base da tabela do serviço público reembolsado (Tabela Única Nacional de Equivalência de Procedimentos - TUNEP e/ou Índice de Valoração do Ressarcimento - IVR), tudo conforme já pacificado no âmbito do Supremo Tribunal Federal- STF, para com os temas de repercussão geral (1033 e 1133) e nos moldes do artigo 32 da Lei 9.656/1998.

O valor total a ser apurado nas demandas propostas, totaliza: R\$ 897.740,06 (oitocentos e noventa e sete mil setecentos e quarenta reais e seis centavos).

O cálculo para chegar ao valor estimado a ser recuperado foi baseado em 5% (cinco por cento) das receitas dos anos de 2020 a 2024, em conformidade com o Portal da Transparência dos Municípios, constante do site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

A primeira inconsistência é aritmética, pois somando-se as receitas dos exercícios de 2020¹⁴ (R\$ 277.704.239,74), 2021¹⁵ (R\$ 298.588.930,57), 2022¹⁶ (R\$ 368.004.123,47), 2023¹⁷ (R\$ 447.953.471,85) e 2024¹⁸ (R\$ 486.349.354,54), e aplicando-se os 5%, **não** se chega ao valor registrado.

A segunda inconsistência (também observada na proposta relativa à recuperação de IRRF) é que, mesmo no cenário hipotético de concepção de estimativa e oferecimento da 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

¹⁴ TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Receita do município de Barbalha no exercício de 2020. Disponível em: <https://municipios-transparencia.tce.ce.gov.br/index.php/municipios/receitas/mun/023/versao/2020>

¹⁵ TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Receita do município de Barbalha no exercício de 2021. Disponível em: <https://municipios-transparencia.tce.ce.gov.br/index.php/municipios/receitas/mun/023/versao/2021>

¹⁶ TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Receita do município de Barbalha no exercício de 2022. Disponível em: <https://municipios-transparencia.tce.ce.gov.br/index.php/municipios/receitas/mun/023/versao/2022>

¹⁷ TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Receita do município de Barbalha no exercício de 2023. Disponível em: <https://municipios-transparencia.tce.ce.gov.br/index.php/municipios/receitas/mun/023/versao/2023>

¹⁸ TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Receita do município de Barbalha no exercício de 2024. Disponível em: <https://municipios-transparencia.tce.ce.gov.br/index.php/municipios/receitas/mun/023/versao/2024>

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/DF¹⁹, referendou em 05/11/2024 medida cautelar determinando que os municípios da referida ação se 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*

¹⁹ BRASIL. STF. ADPF nº 1.178/DF, Relator Min. Flávio Dino. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6952622>

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 deferida pelo STF fez remissão expressa a decisão do TCU (Acórdão nº 1285/2018 - Plenário), 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 consta fundamentação metodológica adequada, capaz de justificar o valor de cada proposta e, ainda que existisse, vê-se que os contratos celebrados preveem 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) e 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/DF²⁰, 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

²⁰STJ. 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>

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.

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 15/07/2025 (anexo, p. 128), 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 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).

Diante do exposto, evidencia-se que **o Contrato nº 15.07.02/2025 (anexo, p. 121-128) 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 dos 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 os contratos terem **vigência de 12 (doze) meses (portanto, de 15/07/2025 a 15/07/2026), com possibilidade de prorrogações sucessivas** com fundamento nos arts. 105, 106 e 107 da Lei nº 14.133/21.

Observa-se 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 propalado, 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 Barbalha que **suspenda a execução** dos contratos administrativos decorrentes do Processo de Inexigibilidade nº 2025.06.30.01, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, **devendo ainda ser determinado que sejam suspensos eventuais repasses deles decorrentes, até decisão final deste Tribunal.**

V – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades no Processo de Inexigibilidade nº 2025.06.30.01, 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** da Sra. Ézera Cruz Silva Alencar Pinheiro (Procuradora Geral) e da Sra. Karla Deyane de Carvalho Cortez (agente de contratação), para que **apresentem cópia integral do Processo de Inexigibilidade nº 2025.06.30.01 (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 dos contratos** administrativos decorrentes do Processo de Inexigibilidade nº 2025.06.30.01, **até deliberação ulterior desta Corte de Contas**, vedando-se, como consequência, o destaque de honorários;

d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seja **autorizada a audiência** da Sra. Ézera Cruz Silva Alencar Pinheiro (Procuradora Geral), da Sra. Karla Deyane de Carvalho Cortez (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, isto é, como se chegou às estimativas apresentadas nas propostas (anexo, p. 82-83 e 92-93), 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 Barbalha que promovam a **anulação dos contratos** administrativos decorrentes do Processo de Inexigibilidade nº 2025.06.30.01, sem prejuízo da imposição de penalidades caso sejam constatadas falhas insanáveis.

Nestes termos,

Pede deferimento.

6.ª Procuradoria de Contas, Fortaleza, 11 de junho de 2026.

CLÁUDIA PATRÍCIA RODRIGUES ALVES CRISTINO

Procuradora do MPC/TCE