

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**

## **REPRESENTAÇÃO COM**

### **PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 16 DO RITCE)**

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Procurador que esta subscreve, no uso das atribuições previstas no art. 87-B da Lei Estadual nº 12.509/1995, vem apresentar **REPRESENTAÇÃO** a esta e. Corte de Contas, com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

#### **1 – Dos Fatos**

A presente Representação originou-se da análise realizada no Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº SAF-IN002/2025, promovido pela Prefeitura Municipal de Nova Russas, que culminou na contratação, em 09/06/2025, de escritório de advocacia, tendo como objeto a “contratação de serviços técnicos-jurídicos especializados para requerer recuperação de valores a título de verbas de imposto de renda retido na fonte e SUS em participação dos Municípios – FPM, como também restituição dos pagamentos realizados a maior referente à contribuição para o financiamento dos benefícios de aposentadoria especial e seguro de acidente de trabalho RAT/FAP para o Município de Nova Russas/CE, junto à (...)”, **no valor de R\$ 1.086.122,81 (um milhão, oitenta e seis mil, cento e vinte e dois reais e oitenta e um centavos)**.

Após análise do processo administrativo, em síntese, verificou-se a existência das seguintes irregularidades: (i) ausência de comprovação dos requisitos para a contratação via inexigibilidade de licitação e (ii) ausência de comprovação da necessidade da contratação pela incerteza sobre a 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.

## 2.– Da Fundamentação

### 2.1 – Ausência de comprovação dos requisitos para a contratação via inexigibilidade de licitação

Sobre a inexigibilidade de licitação, preambularmente, cumpre esclarecer que ela pressupõe a inviabilidade de competição, na forma do art. 74 da Lei nº 14.133/2021.

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

De acordo com lição de Marçal Justen Filho:

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

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

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

As considerações acima permitem configurar a inexigibilidade como situação em que a licitação, tal como estruturada legalmente, torna-se via inadequada para obtenção do resultado pretendido. A licitação não cumpre a função a ela reservada (seleção da proposta mais vantajosa) porque sua estrutura não é adequada a tanto.

(JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 16a edição, São Paulo: Revista dos tribunais, 2014, pag. 482-483)

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

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

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou **contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos**;

(...)

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

Como se vê, a **contratação direta por inexigibilidade somente será possível**, conforme preconiza o *caput* do artigo transcrito, **quando houver inviabilidade de competição** para contratação do objeto almejado pelo Poder Público.

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

entre potenciais interessados.

Já no tocante à hipótese do inciso I, além de estar comprovada a inviabilidade da competição, é necessário que seja comprovada a exclusividade da empresa prestadora do serviço, enquanto que no inciso III é necessário que os serviços a serem contratados sejam prestados por profissionais com notória especialização.

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

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

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

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

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

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

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

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

(Boletim de Jurisprudência 236/2018)

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

(Boletim de Jurisprudência 60/2014)

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

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

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

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

No mesmo sentido, no exame do Processo nº 08795/2021-5, em que foi concedida medida cautelar em decorrência de contratação por inexigibilidade para o mesmo objeto, por meio do Despacho Singular nº 3723/2021, o eminente Relator pontuou que:

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

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

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

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

Contudo, ao analisar o Portal de Licitações<sup>1</sup> evidenciou-se que a contratação direta ora impugnada teve por fundamento o **artigo 74, inciso I (exclusividade da empresa)**, da Lei nº 14.133/2021, conforme itens VI e IX do Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Contratação nº SAF-IN002/2025, *in verbis*:

VI - JUSTIFICATIVA DA AQUISIÇÃO E/OU CONTRATAÇÃO

Esse mesmo suporte fático de que utiliza o **gestor para justificar a contratação também servirá de base para a caracterização da hipótese de inexigibilidade verificada no caso concreto, a exemplo da contratação fundamentada no Art. 74, I da Lei Federal 14.133** de 1 de abril de 2021.

(...)

IX - DECLARAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

O Agente de Contratação do(a) Secretaria de Administração e Finanças, no uso de suas atribuições legais e, considerando o que consta deste processo administrativo, **vem emitir a presente Declaração de Inexigibilidade de Licitação, fundamentada no Art. 74, I da Lei Federal 14.133 de 1 de abril de 2021**, para a contratação pretendida através dá proponente (...), inscrita no CNPJ/MF N° (...).

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

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

O item 4.1 do Termo de Referência, que aborda os ‘Requisitos da Contratação’, indica que “A descrição dos requisitos da contratação encontra-se pormenorizada em tópico específico dos Estudos Técnicos Preliminares, apêndice deste Termo de Referência”. Por sua vez, o item 8 do mesmo documento define os métodos e os critérios de seleção do fornecedor, da seguinte maneira:

8. DA FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR

8.1. O fornecedor será selecionado por meio da realização processo de inexigibilidade de licitação.

8.2. Para fins de habilitação, deverá o licitante comprovar os seguintes requisitos:

(...)

**Qualificação Técnica**

8.20. Comprovação de aptidão para execução dos serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto desta contratação, ou com o item pertinente, por meio da apresentação de certidões ou atestados, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, ou regularmente emitido(s) pelo conselho profissional competente, quando for o caso.

Constata-se que, para a comprovação da qualificação técnica, não há nenhuma exigência de que a empresa comprove ser fornecedora exclusiva do serviço a ser

<sup>1</sup> Disponível em: [https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa\\_inexibilidade/detalhes/proc/250818/licit/48162](https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa_inexibilidade/detalhes/proc/250818/licit/48162) . Acesso em 10/06/2025.

contratado.

O item 3 do Estudo Técnico Preliminar detalha a “Descrição dos Requisitos da Contratação”, nos seguintes termos:

A contratação dos serviços técnicos-jurídicos especializados é uma necessidade expressa pela Prefeitura Municipal de Nova Russas/CE para assegurar a recuperação de valores significativos referentes a verbas de Imposto de Renda Retido na Fonte, SUS, e outros encargos que não foram corretamente repassados ou foram pagos em excesso. **Dada a complexidade e o caráter técnico do objeto, é imprescindível que a prestação desses serviços seja realizada por profissionais com expertise nas áreas tributária, previdenciária e administrativa**, assegurando a correta condução de procedimentos legais, reduzindo a exposição a riscos jurídicos e promovendo a recuperação de receitas para o município.

Os padrões mínimos de qualidade e desempenho exigem que os serviços contratados contemplem um diagnóstico preciso das situações que impactam os interesses financeiros do município, acompanhamento processual rigoroso, e busca contínua pela restituição de valores devidos. Estes padrões são justificados pela necessidade de assegurar a máxima eficiência e economicidade na gestão dos recursos públicos, conforme os princípios estabelecidos no art. 50 da Lei nº 14.133/2021. As soluções devem evidenciar não apenas competência técnica e jurídica, mas também compromisso em operar de acordo com as normativas vigentes, minimizando riscos associados a perdas financeiras devido a incorreções processuais.

O uso do catálogo eletrônico de padronização foi considerado, porém não se mostrou viável devido à natureza singular e complexa dos serviços jurídicos especializados, que necessitam abordagem personalizada e adaptada às especificidades de Nova Russas.

A vedação à indicação de marcas ou modelos é mantida, respeitando o princípio da competitividade, permitindo apenas exceções tecnicamente justificadas caso serviços similares já tenham proporcionado resultados comprovados e vantajosos em contratos públicos anteriores.

Em relação aos critérios sustentáveis, é necessário garantir que os procedimentos adotados pelos fornecedores gerem o menor impacto financeiro a longo prazo, levando em consideração as direções do Guia Nacional de Contratações Sustentáveis.

A aplicação de critérios sustentáveis é condicionada à priorização de encargos e receitas corretas, com a expectativa de que tal abordagem proporcione benefícios econômicos duradouros para o município.

Os requisitos aqui definidos orientarão o levantamento de mercado, concentrando-se na capacidade dos fornecedores em atender aos critérios mínimos técnicos e operacionais estabelecidos. Considerando a amplitude dos possíveis impactos econômicos e a especificidade dos serviços requeridos, é essencial que sejam suficientemente flexíveis para encorajar a competição sem comprometer os objetivos da contratação. Em conclusão, os requisitos foram fundamentados na necessidade estabelecida pelo Documento de Formalização da Demanda os, (DFD), encontram-se em conformidade com a Lei nº 14.133/2021, e servirão como base técnica para guiar o levantamento de mercado, facilitando a seleção da solução mais vantajosa conforme preconizado no art. 18.

Evidencia-se que nos requisitos da contratação não se exige que a empresa demonstre ser fornecedora exclusiva do serviço a ser contratado.

Ainda nos itens 4 e 7 do Estudo Técnico Preliminar, que tratam, respectivamente, do levantamento de mercado e estimativa do valor da contratação, informam que para a definição do preço a ser contratado **foi realizada pesquisa de mercado com três fornecedores** e análise de contratações em outros municípios, assim dispendo:

#### 4. LEVANTAMENTO DE MERCADO

Para a determinação da natureza do objeto da contratação, observou-se que este corresponde à prestação de serviços técnicos especializados. Conforme a descrição apresentada, **o escopo da contratação envolve serviços especializados para a recuperação de valores a título de verbas de imposto e contribuições, o que caracteriza a necessidade de serviços especializados com expertise técnica na área jurídica.**

A pesquisa de mercado envolveu consultas a três fornecedores especializados, cujas respostas revelaram faixas de preços variando significativamente de acordo com o porte das empresas e o escopo dos serviços oferecido. Analisamos, adicionalmente, contratações similares de outros órgãos, que evidenciaram modelos de aquisição baseados em contratos de prestação contínua, com base em remunerações percentuais sobre valores recuperados. Fontes públicas confiáveis como o Painel de Preços e Comprasnet foram consultadas, embora não tenham apresentado benchmarks específicos para essa natureza de serviço devido à sua especificidade. Identificou-se inovações em metodologias de recuperação fiscal e tributária, como o uso de tecnologias de big data para identificação de créditos fiscais.

Diversas alternativas foram analisadas, incluindo a contratação direta de escritórios especializados, a formação de consórcio entre pequenos escritórios locais, e a adesão a ARP caso houvesse disponibilidade. Cada alternativa foi comparada com base em critérios técnicos, econômicos, e de sustentabilidade, respeitando o art. 44 da Lei.

A opção mais vantajosa identificada envolve a contratação de empresas especializadas que oferecem serviços integrados de recuperação fiscal. Essas empresas disponibilizam tecnologias avançadas, apresentando maior capacidade de incremento na eficiência e menor custo total de propriedade. Tal alternativa também promove a inovação e está alinhada aos 'Resultados Pretendidos', proporcionando ao município uma solução eficaz na recomposição de receitas e correção de desembolsos em desconformidade.

A recomendação geral é pela adoção da abordagem de contratação direta com uma empresa especializada que apresente comprovada expertise, um portfólio substancial de serviços similares, e valores de remuneração competitivos, conforme os resultados do levantamento. Essa abordagem favorece a competitividade e transparência.

#### 7. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

Deste modo, como tendo como parâmetro as pesquisas de preços realizadas, tem-se que o valor médio estimado, conforme dados demonstrados acima, totalizam a monta de P\$ 1.086.122,81 (um milhão e oitenta e seis mil, cento e vinte e dois reais e oitenta e um centavos).

A indicação de que existem diversos fornecedores capacitados para atender a demanda da contratação consta, ainda, no item 16 do Estudo Técnico Preliminar, que discorre sobre o 'posicionamento conclusivo sobre a viabilidade e razoabilidade da contratação':

#### 16. POSICIONAMENTO CONCLUSIVO SOBRE A VIABILIDADE E

## RAZOABILIDADE DA CONTRATAÇÃO

(...)

A pesquisa de mercado detalhada demonstra a existência de fornecedores capacitados para atender à demanda, apresentando soluções tecnológicas e metodológicas atuais que asseguram a eficiência e a eficácia esperadas pela Administração. A estimativa das quantidades a serem contratadas e o valor referencial de R\$ 1.086.122,81 estão em consonância com os preços praticados no mercado, sustentando a vantajosidade econômica da contratação.

Salienta-se, ainda, que na Autorização de Inexigibilidade está indicado que a decisão de inexigibilidade foi fundamentada no art. 74, inciso I, da Lei nº 14.133/2021. Além disso, consta que o proponente apresentou a proposta mais vantajosa, conforme segue:

## AUTORIZAÇÃO DE INEXIGIBILIDADE ELETRÔNICA Nº SAF-IN002/2025

CONSIDERANDO os elementos contidos no presente processo de contratação direta de licitação, que foi devidamente justificado, tanto pela razão da escolha do fornecedor/prestador de serviços, quanto pela justificativa dos preços, vez que **a proponente apresentou a proposta mais vantajosa;**

(...)

CONSIDERANDO que a JUSTIFICATIVA apresentada pela Comissão de Contratação que prevê que a Inexigibilidade Eletrônica de Licitação **está em conformidade com o Art. 74, I da Lei Federal 14.133 de 1 de abril de 2021**, Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: 1 - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

(...)

CONSIDERANDO que a seleção do fornecedor foi realizada com base numa análise detalhada que **confirmou a proposta mais vantajosa para a administração** pública, cumprindo os princípios de economicidade, eficiência e adequação às necessidades do órgão, conforme demonstrado pelas justificações robustas e documentação completa apresentadas no processo;

CONSIDERANDO que, apesar da presença de um único proponente, o processo não foi comprometido em sua integridade ou objetividade, assegurando que todas as etapas foram transparentes e que a oferta selecionada estava alinhada com os preços de mercado e os interesses públicos;

Dessa forma, além de não haver exigência e comprovação de exclusividade, ficou evidente que existem múltiplos fornecedores para o serviço contratado.

Destaque-se que, conforme o art. 74, §1º, acima transcrito, é obrigação da Administração demonstrar a inviabilidade de competição mediante a apresentação de atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o serviço será prestado por empresa exclusiva.

No entanto, o item VII do Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº SAF-IN002/2025, que descreve a razão da escolha do fornecedor, não apresenta elementos que comprovem a exclusividade da empresa contratada:

## VII - DA RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR OU EXECUTANTE

A proponente (...) foi selecionada através de inexigibilidade eletrônica 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 realizar a contratação sem qualquer afronta à lei de regência dos certames licitatórios.

Portanto, de acordo com os elementos ora disponíveis, **não resta provada a inviabilidade da competição, tampouco a exclusividade da empresa contratada e a singularidade do serviço**, como exige o art. 74, incisos, I e III, da Lei nº 14.133/2021, **já que não se vislumbra a comprovação efetiva de que o serviço, por ser supostamente dotado de notória peculiaridade, apenas possa ser prestado pela sociedade de advogados contratada**.

Destarte, considerando que não restaram atendidos os requisitos legais, a **contratação impugnada não deve surtir efeitos**, de forma que a presente irregularidade merece o devido saneamento por parte desta Corte de Contas. Outrossim, faz-se imperiosa a notificação dos gestores da Prefeitura do Município de Nova Russas para apresentação de cópia integral do Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº SAF-IN002/2025, bem como do respectivo contrato celebrado, para fins de apreciação do atendimento dos requisitos da singularidade do objeto, da **exclusividade da empresa contratada para o fornecimento do serviço** e da **notória especialização da sociedade contratada**.

## **2.2 – Ausência de comprovação da necessidade da contratação pela incerteza sobre a existência de créditos a serem recuperados e ausência de parâmetro de preço da contratação**

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

Art. 150. **Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto** e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

Já o art. 18 da Lei nº 14.133/2021 determina que na fase preparatória do processo licitatório deve ser elaborado um estudo técnico preliminar descrevendo a necessidade da contratação, informando o interesse público envolvido e definindo o objeto a ser contratado por meio de termo de referência, anteprojeto e projeto básico ou executivo, assim dispendo:

Art. 18. A **fase preparatória do processo licitatório** é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, **compreendidos**:

I - a **descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido**;

II - a **definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso**;

Ao analisar o processo de inexigibilidade de licitação, não se menciona a existência de créditos a recuperar e **não há nos autos nenhuma evidência de que houve sequer um pagamento indevido, ou seja, não existem indícios da existência dos créditos a serem recuperados.**

O item VI do Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº SAF-IN002/202 aborda a justificativa para a aquisição e contratação, conforme detalhado a seguir:

#### VI - JUSTIFICATIVA DA AQUISIÇÃO E/OU CONTRATAÇÃO

**A justificativa da contratação, elaborada pela unidade requisitante, especificou as razões de fato e de direito que fundamentam a demanda da contratação que se pretende contratar, apontando claramente os benefícios a serem alcançados pela contratação.**

Portanto, a justificativa apresentada, demonstrou que a contratação se encontra plenamente adequada ao seu objetivo, além de evidenciar que o objeto da inexigibilidade de licitação seria a solução capaz de satisfazer as necessidades do(a) Secretaria de Administração e Finanças.

Esse mesmo suporte fático de que utiliza o gestor para justificar a contratação também servirá de base para a caracterização da hipótese de inexigibilidade verificada no caso concreto, a exemplo da contratação fundamentada no Art. 74, 1 da Lei Federal 14.133 de 1 de abril de 2021.

Observa-se que, embora haja referência a uma justificativa elaborada pela unidade requisitante, não é mencionado em qual documento essa justificativa pode ser encontrada.

Os itens 2 e 3 do Termo de Referência tratam da fundamentação da necessidade de contratação e da descrição da solução, respectivamente, remetendo ao Estudo Técnico Preliminar, *in verbis*:

#### 2. DA FUNDAMENTAÇÃO E DA DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

2.1. A fundamentação da contratação e de seus quantitativos encontra-se pormenorizada em tópico específico dos Estudos Técnicos Preliminares, apêndice deste Termo de Referência.

#### 3. DA DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO CONSIDERADO O CICLO DE VIDA DO OBJETO E DA ESPECIFICAÇÃO DO PRODUTO

3.1. A descrição da solução como um todo encontra-se pormenorizada em tópico específico dos Estudos Técnicos Preliminares, apêndice deste Termo de Referência.

Entretanto, ao se examinar os itens 1 e 5 do Estudo Técnico Preliminar, que tratam, respectivamente, da descrição da necessidade de contratação e da descrição da solução como um todo, não é possível identificar qualquer elemento que comprove a necessidade da contratação. Observe-se:

#### 1. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

**A Administração Pública Municipal de Nova Russas/CE tem a necessidade de recuperar valores de tributos e contribuições previdenciárias que deixaram de ser repassados de forma correta e integral pelos entes federativos.** Essa situação resulta em significativa insuficiência de recursos financeiros, prejudicando diretamente a capacidade da gestão municipal de realizar o planejamento e a

execução de políticas públicas essenciais para a população. **O problema identificado se refere à incompatibilidade das receitas recebidas com os direitos legais do município, o que compromete o equilíbrio orçamentário e afeta a continuidade e a qualidade dos serviços públicos oferecidos.**

Os impactos operacionais e sociais da não contratação de serviços técnicos-jurídicos especializados são graves. A falta de recuperação desses valores pode levar à interrupção de serviços essenciais, como saúde e educação, e atrasar a execução de projetos de infraestrutura e assistência social. Não responder a essa demanda representa um grave risco de não cumprimento das metas institucionais, dificultando o alcance de melhorias estratégicas e prejudicando o interesse público, conforme preconizado no art. 50 da Lei nº 14.133/2021.

**Os resultados pretendidos com a contratação são a recuperação de receitas legais mal repassadas**, o que promoverá o fortalecimento da autonomia financeira do município e assegurará a continuidade dos serviços públicos. Além disso, a medida visa garantir o compromisso com a responsabilidade fiscal e a eficiência na gestão dos recursos públicos, em consonância com os objetivos administrativos estabelecidos.

Em conclusão, a contratação dos serviços técnicos-jurídicos especializados se mostra imprescindível para resolver o problema identificado, assegurando uma atuação proativa e eficaz na defesa dos interesses financeiros e institucionais de Nova Russas.

Esta ação se alinha com os princípios de eficiência, economicidade e interesse público estabelecidos na Lei nº 14.133/2021, destacando-se como uma necessidade crítica para alcançar os objetivos institucionais e garantir a adequada gestão das finanças municipais.

## 5. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO

A solução proposta consiste na contratação de serviços técnicos-jurídicos especializados para o Município de Nova Russas/CE, com o objetivo de requerer a recuperação de valores a título de verbas do Imposto de Renda Retido na Fonte e SUS, confrontado com a tabela TUNEP e IVR, além da obtenção de repasses a menor ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM e restituição de pagamentos realizados a maior referentes à contribuição para o financiamento dos benefícios de aposentadoria especial e seguro de acidente de trabalho - RAT/FAP. Essa contratação visa assegurar o respaldo técnico requerido para identificar e corrigir inconsistências que têm gerado prejuízos financeiros significativos ao município, comprometendo o equilíbrio fiscal e a capacidade de execução de políticas públicas.

**Este serviço incluirá o diagnóstico preciso das situações lesivas aos interesses municipais, instrução e acompanhamento processual junto aos órgãos competentes, e busca pela efetiva restituição dos valores devidos.** A contratação se justifica pela complexidade técnica do objeto, que envolve cálculos e legislações específicas, demandando conhecimento especializado e experiência comprovada, não absorvível integralmente pelas estruturas administrativas locais. Essa integração de serviços assegura a obtenção dos resultados pretendidos, garantindo economicidade, eficiência e alinhamento com o interesse público.

**A viabilidade e adequação da solução proposta estão respaldadas por estudos de mercado que evidenciam a capacidade do setor jurídico em fornecer o suporte necessário ao cumprimento dos objetivos da Administração.** A proposta atende aos princípios da Lei nº 14.133/2021, garantindo que a alternativa contratada represente a opção mais adequada e sofisticada tecnicamente frente às demandas apresentadas. Assim, legitima-se a contratação como medida proativa e estratégica,

visando o fortalecimento financeiro e administrativo do Município de Nova Russas.

Nos documentos disponíveis do processo de inexigibilidade e de contratação não há a demonstração dos tributos e contribuições previdenciárias que foram repassados de forma incorreta pelos entes federativos. Afirma-se que foram identificados problemas de incompatibilidade das receitas recebidas com os direitos legais do município, mas não há nenhuma demonstração de valores incompatíveis.

Menciona-se que haverá recuperação de valores a título de verbas do Imposto de Renda Retido na Fonte e SUS, em virtude de equívoco na aplicação dos índices previstos na tabela TUNEP e IVR, mas nenhum valor indevido foi apresentado. Ainda se menciona que o repasses do FPM foi realizado em valores inferiores ao devido e não há demonstração dos meses em que ocorreu ou do índice indevidamente aplicado a menor.

A incerteza sobre a existência de crédito a ser recuperado é tão evidente que a remuneração do contratado é estipulada por estimativa, com base na receita do crédito a ser recuperado, conforme se depreende do seguinte trecho da “Autorização de Inexigibilidade Eletrônica nº SAF-IN002/2025”:

AUTORIZO a Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº SAF-IN002/2025, nos termos descritos abaixo:

OBJETO A SER CONTRATADO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS-JURÍDICOS ESPECIALIZADOS PARA REQUERER RECUPERAÇÃO DE VALORES A TÍTULO DE VERBAS DO IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE E SUS EM CONFRONTO COM A TABELA TUNEP E IVR, REPASSES A MENOR AO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS - FPM, COMO TAMBÉM RESTITUIÇÃO DOS PAGAMENTOS REALIZADOS A MAIOR REFERENTE À CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DOS BENEFÍCIOS DE APOSENTADORIA ESPECIAL E SEGURO DE ACIDENTE DE TRABALHO - RAT/FAP PARA O MUNICÍPIO DE NOVA RUSSAS/CE.

(...)

**VALOR ESTIMADO de créditos a recuperar em favor do Município é de R\$ 7.240.818,73** (sete milhões, duzentos e quarenta mil, oitocentos e dezoito reais e setenta e três centavos), **sendo devidos a título de honorários advocatícios contratuais a proporção de R\$ 0,15** (quinze centavos) para cada R\$ 1,00 (um real) recuperado aos Cofres Municipais.

**Apesar de ser apontada a possibilidade de que o município possua créditos a recuperar, devido a indícios como retenção de imposto de renda superior ao correto, repasses do FPM inferiores ao que deveria ter recebido, e o pagamento de contribuições em percentuais acima do devido, não há nos autos qualquer prova de que tenha ocorrido ao menos um pagamento indevido ou maior que o apropriado.**

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

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 similar em decorrência de incerteza sobre a existência de créditos a serem recuperados.** Por oportuno, transcrevem-se trechos da decisão:

(...) após a análise de mérito, remanesceram graves irregularidades que, por si só, justificam a necessidade de anulação dos atos praticados. São elas a ausência no edital de dispositivos claros sobre o montante que se estimou recuperar e que serviu de esteio a definição do valor da prestação dos serviços, ocasionando exorbitância do valor previsto para remuneração do serviço contratado; e, ainda, previsão de realização do pagamento antes de confirmada existência de crédito a recuperar, conforme será visto a seguir. (...)

“Considerando que os valores a serem pagos a contratada foram vinculados aos créditos recuperados, fazia-se imprescindível a demonstração dos parâmetros utilizados para alcançar a mencionada estimativa de valores, o que não ocorreu, restando desrespeitados o art. 6, IX, e alíneas “a” a “f”, bem como art. 40, §2º, II da Lei de Licitações.

Assim, em harmonia com o Órgão Técnico e com o *Parquet* de Contas, entendo que restou ratificada grave irregularidade consistente na ausência de demonstração do referencial adotado pela Prefeitura para justificar a estimativa de recuperação em R\$ 2.500.00,00 e, por conseguinte, que demonstre a vantajosidade do modelo de contratação, que estimou o pagamento no valor de 21,66% do valor total que se estimou compensar, resultando, ao final, numa injustificada contratação na ordem R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).”

Diante do exposto, evidencia-se que o procedimento de inexigibilidade almeja uma contratação cuja necessidade não está devidamente comprovada, uma vez que, repita-se, não há evidência de que o município realizou o pagamento de valores indevidos a entes diversos, a exemplo da Receita Federal.

### **3 – Da necessidade de concessão de medida cautelar**

Em face de tudo o que foi explanado, no caso em epígrafe, resta demonstrada a presença dos requisitos autorizativos da concessão de medida cautelar, quais sejam o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*.

Observa-se a presença da fumaça do bom direito diante da **não comprovação da inviabilidade da competição, exclusividade do fornecedor, tampouco da singularidade do serviço**, como exige o artigo 74, incisos I e III, da Lei nº 14.133/2021, já que não se vislumbra a comprovação efetiva de que o serviço, por ser supostamente dotado de notória peculiaridade, apenas possa ser prestado pela sociedade de advogados contratada.

Ademais, uma análise perfunctória do Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº SAF-IN002/2025 já permite inferir que **a necessidade da contratação não está devidamente justificada.**

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado pelo fato de a contratação já ter sido materializada, conforme Termo de Adjudicação em anexo. Observa-se, portanto, que, caso esta Corte de Contas não defira o pedido de suspensão dos efeitos do contrato, **a contratada já poderá ser remunerada, acarretando prejuízo ao erário.**

Portanto, urge a necessidade de esta Corte de Contas deferir o pedido de suspensão dos efeitos do contrato, a fim de evitar maior prejuízo ao erário.

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. Pelo contrário. Conforme já registrado, não há sequer demonstração de que a contratação é necessária para o município.

Neste cenário, tendo em vista a necessidade de bom emprego das verbas municipais e as competências fiscalizatórias desta Corte de Contas, o Ministério Público de Contas requer que seja **determinado** à Prefeitura Municipal de Nova Russas que **suspenda a execução** do contrato administrativo decorrente do Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº SAF-IN002/2025, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, **devendo ainda ser determinado que seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal.**

#### 4 – Conclusão

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades no Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº SAF-IN002/2025, e tendo em vista as circunstâncias evidenciadas na presente Representação, o Ministério Público de Contas requer que:

a) seja a presente Representação recebida, pois ajuizada por legítimo interessado;

b) seja afastada a aplicação, no caso concreto, do art. 21-A da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará;

c) tendo em vista a urgência na apuração dos fatos, **seja deferida medida cautelar inaudita altera pars**, sendo determinado à Sra. Giordanna Silva Braga Mano, Prefeita do Município de Nova Russas, e ao Sr. José Nonato Braga Rolim, Secretário de Administração e Finanças e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Nova Russas, que **suspendam a execução do contrato administrativo** decorrente do Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº SAF-IN002/2025, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, sendo ainda determinado que seja suspenso qualquer repasse dele decorrente, até decisão final deste Tribunal;

d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, tendo em conta as ocorrências descritas nesta peça, seja concedido prazo à Sra. Giordanna Silva Braga Mano, Prefeita do Município de Nova Russas, e ao Sr. José Nonato Braga Rolim, Secretário de Administração e Finanças e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Nova Russas para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente representação, bem como apresentem cópia integral do Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº SAF-IN002/2025 e do respectivo contrato administrativo firmado, demonstrando, de forma objetiva:

d.1) a singularidade do serviço contratado, demonstrando qual a

complexidade da atividade demandada que torna necessária a peculiar expertise de profissional para a execução do serviço, de tal modo a justificar a contratação sem haver competição;

d.2) os elementos que credenciam a notória especialização da contratada capazes de justificar a sua escolha, e ainda as razões de os serviços demandados não poderem ser desempenhados por outros profissionais/escritórios;

d.3) os elementos que demonstrem a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o serviço será prestado por empresa comercial exclusiv, nos termos do art. 74, §1º, da Lei nº 14.133/2021;

d.4) que os honorários se encontram dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, lastreada em documentação comprobatória;

d.5) como se chegou a estimativa de créditos a recuperar de R\$ 7.240.818,73 (sete milhões, duzentos e quarenta mil, oitocentos e dezoito reais e setenta e três centavos), bem como ao percentual de 15% da remuneração dos valores a serem recuperados;

d.6) a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública;

e) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas, seja determinado aos gestores do Município de Nova Russas que promovam a **anulação do contrato administrativo** decorrente do Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº SAF-IN002/2025.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

**José Aécio Vasconcelos Filho**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas