Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILA LORENA DE OLIVEIRA SILVA em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

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 02.001/2025-INEX, promovido pela **Secretaria de Administração, Planejamento e Finanças do Município de Canindé**, que culminou, em **17/12/2025,** na contratação de escritório de advocacia, tendo como objeto a prestação de serviços técnico-jurídicos voltados à recuperação de possíveis créditos pertencentes ao município.

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

Diante desse contexto, no exercício de sua função fiscalizatória, em defesa da regular aplicação do erário municipal, este Órgão Ministerial vem requerer a este Tribunal de Contas (TCE/CE) a adoção imediata das medidas pertinentes para apuração desses indícios de irregularidades.

II - DA QUALIFICAÇÃO DO MPC/CE

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

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILA LORENA DE SOUSA ALVES em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

> Art. 308. A representação pode ser: [...]
> II – de origem interna, quando formalizada: [...]
> b) pelo Ministério Público especial.
>
> Art. 309. São requisitos de admissibilidade da representação:
> I – tratar de matéria de competência do Tribunal;
> II – referir-se a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição;
> III – ser redigida em linguagem clara e objetiva;
> IV – conter nome completo, qualificação, endereço e assinatura do representante;
> V – conter informações sobre o fato a ser apurado, a autoria e a indicação das provas de que o representante tenha conhecimento.

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

III – DOS FATOS

O município de Canindé realizou o procedimento de Inexigibilidade nº 02.001/2025-INEX visando à contratação de serviços advocatícios para pleitear a recuperação de supostos créditos públicos, conforme descrição contida no contrato e abaixo transcrita (destaques nossos):

> OBJETO: CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VOLTADA À PROPOSITURA E ACOMPANHAMENTO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E/OU JUDICIAIS, EM FACE DA UNIÃO FEDERAL, A FIM DE PROMOVER A RECUPERAÇÃO DE RECEITA, EM FAVOR DO MUNICÍPIO DE CANINDÉ, REFERENTE AOS VALORES INDEVIDAMENTE ARRECADADOS PELA UNIÃO, A TÍTULO DE IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE, INCIDENTE SOBRE OS VALORES PAGOS, POR AQUELE, A PESSOAS FÍSICAS ou JURÍDICAS CONTRATADAS PARA PRESTAÇÃO DE BENS E/OU SERVIÇOS, JUNTO A SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS DE CANINDÉ-CE.

Como fundamento para a contratação, foi adotada a impossibilidade de competição em razão de o serviço ser técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, tendo sido concebido, ao final do processo administrativo, o Contrato nº 02.001/2025-01-INEX (relativo à recuperação de créditos relacionados ao IRRF), adjudicado em favor de CATÃO SOCIEDADE DE ADVOGADOS (CNPJ nº 42.933.680/0001-46).

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILA LOPES FERREIRA DE SOUSA em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

Sobre o valor do contrato, embora tenha sido celebrado com base em "estimativa" (questionada mais adiante), a eventual contrapartida remuneratória se vincula ao sucesso da demanda, sendo fixado o recebimento de R$ 0,20 (vinte centavos de real) para cada R$ 1,00 (um real) recuperado.

Ocorre que a análise do sítio[1] oficial do município e do Portal[2] 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 contratado. Informe-se que os documentos contidos naquelas plataformas foram compilados em anexo que, por sua vez, foi juntado a esta representação.

Analisando-se a documentação disponível, constata-se que não foi localizado estudo técnico preliminar (ETP), tendo sido apresentado apenas o termo de referência (TR). Neste último, consta o registro de uma estimativa do valor a ser recuperado (anexo, p. 14 e 15); contudo, sem demonstrar qual a metodologia utilizada para se alcançar o montante apresentado, conforme se demonstra na Figura 1.

Figura 1 – Trecho do TR apresentado junto à Inexigibilidade nº 02.001/2025-INEX

3. ESPECIFICAÇÕES E QUANTITATIVOS:

ITEM	ESPECIFICAÇÃO	UND	QTD	VALOR MÁXIMO DE REPASSE AO MUNICÍPIO R$	PERCENTUAL DE HONORÁRIO ADVOCATÍCIOS %	VALOR MÁXIMO PAGO DE HONORÁRIOS R$
1	CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS VOLTADA À PROPOSITURA E ACOMPANHAMENTO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E/OU JUDICIAIS, EM FACE DA UNIÃO FEDERAL, A FIM DE PROMOVER A RECUPERAÇÃO DE RECEITA, EM FAVOR DO MUNICÍPIO DE CANINDÉ, REFERENTE AOS VALORES INDEVIDAMENTE ARRECADADOS PELA UNIÃO, A TÍTULO DE IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE, INCIDENTE SOBRE OS VALORES PAGOS, POR AQUELE, A PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS CONTRATADAS PARA PRESTAÇÃO DE BENS E/OU SERVIÇOS, JUNTO À SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS DE CANINDÉ-CE.	SERVIÇO	1	13.015.080,28	20%	2.603,016,05
					VALOR MÁXIMO PAGO DE HONORÁRIOS R$	2.603,016,05

Fonte: Portal da Transparência dos Municípios

[1] Canindé. Dados sobre o Processo de Inexigibilidade nº 02.001/2025-INEX. Disponível em: https://www.caninde.ce.gov.br/dispensaeinexigibilidade.php?id=391

[2] TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Dados sobre o Processo de Inexigibilidade nº 02.001/2025-INEX. Disponível em: https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa_inexibilidade/detalhes/proc/261083/licit/51862

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILA LORENA BARROSO DE ALMEIDA em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO [illegible]

Por sua vez, na proposta apresentada, **não** há qualquer estimativa de valor, mas apenas menção à remuneração pautada no êxito da demanda (anexo, p. 27).

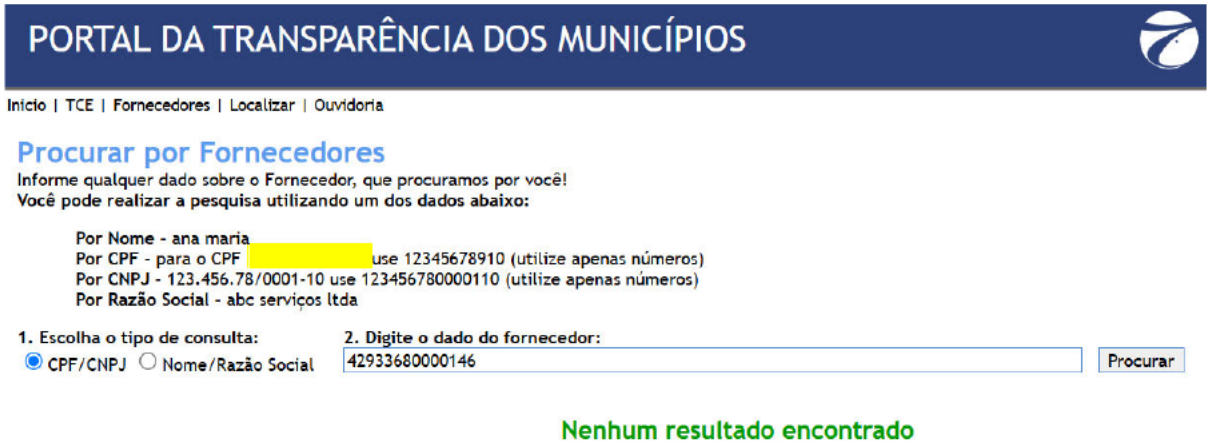
Como se vê, por si sós os aludidos documentos são **incapazes de justificar o valor apresentado como estimativa**. Tal estimativa é crucial para a adequada aferição da razoabilidade do preço, sobretudo porque, na contratação por inexigibilidade, **não** há competição entre potenciais interessados.

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

Primeiro, porque, embora se "estime" um valor a ser despendido pelo município (sem a divulgação de qualquer metodologia), em verdade, **o valor a ser recebido pelo contratado será proporcional ao montante eventualmente recuperado à razão de 20%** (anexo, p. 9, 27, 32).

Segundo, porque se trata de um **contrato com cláusula de êxito**, isto é, o pagamento não será realizado imediatamente, mas apenas no sucesso da causa patrocinada. Tanto é assim que **não há registro**[3] de empenho emitido pelo município de Canindé (ou por qualquer município cearense) em favor do contratado (Figura 2).

Figura 2 – Ausência de registro quanto a pagamentos em favor do contratado



Fonte: Portal da Transparência dos Municípios

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

[3] TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Ausência de registro quanto a valores pagos por municípios cearenses em favor de CATÃO SOCIEDADE DE ADVOGADOS (CNPJ nº 42.933.680/0001-46). Disponível em: https://municipios-transparencia.tce.ce.gov.br/index.php/negociante/showMunicipios/idn/38662785000130/versao/2025/nome/SAULO+GONCALVES+SANTOS+SOCIEDADE+INDIVIDUAL+DE+ADVOCACIA

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILA LOURENCO BARROSO SILVA 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

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 definição[4] do Tribunal de Contas da União (TCU), **caracteriza-se pela inviabilidade de competição entre fornecedores**, seja em razão da natureza singular do objeto a ser contratado, da existência de fornecedor exclusivo apto a atendê-lo, ou da necessidade de contratação de todos os interessados que satisfaçam os requisitos previamente estabelecidos pela Administração, como ocorre no credenciamento. O art. 74 da Lei nº 14.133/21 apresentou hipóteses – em caráter não exaustivo – de inviabilidade de competição.

Considerando especificamente a Inexigibilidade nº 02.001/2025-INEX, conforme já apresentado, ela teve por objeto a contratação de serviços técnico-jurídicos voltados à recuperação de receitas de IRRF que teriam sido indevidamente recolhidas, pelo município de Canindé, em favor da União. No caso, foi adotado como fundamento normativo para a contratação o art. 74, III, alíneas “c” e “e”, assim como o § 3º (anexo, p. 2, 20, 22), dispositivos abaixo transcritos (destaques nossos):

> Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: […]
>
> III - contratação dos seguintes **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual** com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: […]
>
> c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; […]
>
> e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; […]
>
> § 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, **considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade**, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, **permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.**

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

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILO DE LELIS COLARES VASCONCELOS em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

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

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

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
>
> I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
>
> **II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;**
>
> III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
>
> **IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;**
>
> V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
>
> **VI - razão da escolha do contratado;**
>
> **VII - justificativa de preço;**
>
> VIII - autorização da autoridade competente.
>
> Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Com base no dispositivo replicado, constata-se que a formalização do processo administrativo de inexigibilidade encerra elementos essenciais. Dentre tais elementos, alguns apresentam grau adicional de relevância, como é o caso dos **incisos II, IV, VI e VII, tendo sido identificadas inconsistências nos incisos destacados.**

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

No caso da inexigibilidade em questão, não foi apresentado critério para se chegar ao valor indicado como possível de ser recuperado, no montante de R$

13.015.080,28 (treze milhões, quinze mil, oitenta reais e vinte e oito centavos). Segundo a descrição apresentada (anexo, p. 15), estudos preliminares teriam sido realizados, chegando-se ao valor indicado; todavia, tais estudos não constam do processo de inexigibilidade.

Logo, além de o valor apresentado não servir de parâmetro para avaliar a razoabilidade da proposta, **não há comprovação** de que a estimativa tenha sido elaborada na forma estabelecida pelo art. 23 da Lei nº 14.133/21.

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

De fato, pois, de acordo com as informações disponíveis (anexo, p. 10, 24, 31), o pagamento somente poderá ser realizado após o efetivo recebimento dos valores recuperados. Portanto, a fonte de crédito indicada, qual seja a dotação nº 02.01.04.123.0054.2.004, elemento de despesa nº 3.3.90.39.00 (conforme anexo, p. 9, 34), referente ao orçamento[5] de 2025, sequer foi alcançada.

Incorre-se, assim, em **falha ao não ser possível indicar, no contrato, o crédito pelo qual ocorrerão as despesas**, violando o art. 92, VIII[6], da Lei nº 14.133/21.

Sobre a razão da escolha do contratado (inciso VI), **não há qualquer dado que possa justificar a sua escolha** ou a conclusão de que o contratado possui larga experiência (anexo, p. 5); tampouco a proposta apresenta comprovação de notória especialização, registrando-se apenas que escritório propôs diversas ações visando à recuperação de recursos (anexo, p. 24-25), sem indicar ao menos uma em que tenha logrado êxito.

Portanto, **com base no acima exposto, conclui-se <u>não ser possível atestar alguns dos elementos processuais necessários</u> 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.

[5] Canindé. Lei nº 2.715, de 11 de novembro de 2024, que dispõe sobre a Lei Orçamentária Anual do Município de Canindé para o exercício financeiro de 2025. Disponível em: https://www.caninde.ce.gov.br/lrf.php?id=916

[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;

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILA LORENA DE SOUSA ALMEIDA em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILA DE ALENCAR PARENTE SOUSA em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

Em algumas das referidas representações, mesmo tendo sido disponibilizados os respectivos estudos técnicos preliminares (não ocorrendo em relação à inexigibilidade ora analisada), os argumentos neles dispostos não justificaram a contratação por inexigibilidade, tendo sido deferidas medidas acautelatórias suspensivas, quanto à execução dos contratos, em todas as representações mencionadas.

Destarte, de acordo com os elementos ora disponíveis, **não há comprovação de alguns dos elementos mínimos a instrumentalizar o processo de inexigibilidade nº 02.001/2025-INEX**, em afronta ao art. 72, II, IV e VI, da Lei nº 14.133/21**.** Em tempo, informe-se que o não atendimento ao inciso VII do art. 72 será o fundamento do subtópico a seguir.

Com efeito, considerando a precariedade dos elementos que formalmente sustentam a contratação questionada, entendemos que, **além de ser imperiosa a sustação de efeitos que derivam do ajuste contratual celebrado, mostra-se necessária a notificação do Secretário de Planejamento, Administração e Finanças, Sr. Carlos Antônio Alencar Cruz, e do agente de contratação, Sr. Luiz Henrique do Nascimento Pereira, para que apresentem cópia integral da inexigibilidade (bem como de todos os documentos relacionados ao aludido processo)**, de modo a permitir uma análise pormenorizada, em especial sobre os requisitos relacionados à estimativa da despesa, à demonstração de sua compatibilidade com a previsão orçamentária, e à razão da escolha do contratado.

IV.2 – Ausência de parâmetro de preço da contratação

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

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

> Tese:
>
> a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, da Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária.
>
> b) São constitucionais os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que **a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de**

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILA LOPES ALVES 21/08/2026 15:18:05
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

> **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 ementa[7] da referida decisão, o relator indica que, mesmo para a contratação direta de serviços que envolvam maior complexidade e responsabilidade, é necessária a demonstração, pela Administração Pública, de que os "honorários ajustados se encontram dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional".

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

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. 64[8] da Lei nº

[7] 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&classeNumeroIncidente=RE%20656558

[8] 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)

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILO DE LELIS COLANERI MARTINS em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

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 do 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, ocasião em que foi fixada tese[9] em relação ao tema 1130, reconhecendo-se que aos municípios pertence o IRRF pago a pessoas jurídicas pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços.

Em 18/04/2022, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional expediu o Parecer SEI Nº 5744/2022/ME[10], 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 1234/2012[11] (por meio da Instrução Normativa RFB nº 2145/2023[12]).

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**

[9] 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

[10] BRASIL. 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

[11] BRASIL. 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

[12] BRASIL. 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

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILO DE LELLIS CAVALCANTI em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

> **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 deveriam 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) refiram-se à parcela controversa, então pacificada pelo STF no RE nº 1.293.453/RS;

(c) foram recolhidos em favor da União; e

(d) tenham observado 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.

É inequívoca a existência de uma série de restrições que limitam a magnitude de valores potencialmente recuperáveis. 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, diante de uma estimativa devidamente fundamentada (fato não observado na inexigibilidade em questão), a demanda poderia ser solucionada mediante a adoção das medidas judiciais cabíveis. Aliás, nos termos da tese fixada no tema 309, para a Administração Pública contratar serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, deve ser demonstrada a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público.

Mesmo no cenário hipotético de concepção de estimativa e oferecimento de justificativa de preço, no caso da inexigibilidade sob análise, o montante apresentado no contrato não teria aplicação prática, pois o valor dos honorários fixados foi proporcional ao valor efetivamente recuperado, tendo sido firmado a uma taxa de 20%, 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):

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILA LOPES FERREIRA DE SOUSA em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

> 80. No caso dos autos, o **contrato a ser firmado com o profissional do direito deveria estabelecer valor fixo** (art. 55, III, da Lei 8.666/1993), não podendo prever percentual sobre as receitas de impostos auferidas pelo ente municipal com as ações administrativas ou judiciais exitosas pelo contratado (art. 167, inciso IV da CF), ou, **caso a Administração firmasse contrato de risco puro, onde não houvesse qualquer dispêndio de valor com a contratação, seria hipótese de remuneração do contrato, exclusivamente, por meio dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados e fixados pelo juízo na sentença condenatória.**
>
> 81. Considerando que a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei, tendo em vista a vinculação da Administração Pública ao princípio constitucional da legalidade (art. 37, caput), e considerando, ainda, que toda a disciplina acerca dos contratos está traçada na Constituição Federal (art. 37, XXI) e na Lei de Licitações (artigos 54 a 80), sendo que **em nenhum momento a Constituição ou a Lei autorizam a Administração Pública a celebrar contrato de risco com particular, entende-se que os municípios estão impossibilitados de firmar contratos que prevejam pagamento de honorários com base em cláusula *ad exitum*, ressalvada a hipótese em que a remuneração do contratado decorra apenas dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida no processo.** [...]
>
> Quanto à **estipulação de honorários de êxito nas aludidas avenças**, em sintonia com as conclusões da equipe de auditoria, **verifico que contraria o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, que prevê, como cláusula essencial do contrato, a que estabelece e define o preço.**

É oportuno destacar que o Plenário do STF, no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.178/DF[13], em 05/11/2024, referendou 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

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

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILA LORENA DE OLIVEIRA SILVEIRA:28027518305 em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO [illegible]

> 2. Saber se os honorários de êxito importam risco de lesão econômica aos entes municipais, com prejuízo à reparação integral dos danos socioambientais dos quais se busca a tutela judicial.
>
> III. DISPOSITIVO
>
> 3. Medida cautelar **referendada**, para determinar aos Municípios relacionados nos autos: *(i) a juntada de cópias dos contratos porventura celebrados com os escritórios de advocacia para atuarem em outros países; e* ***(ii) a abstenção do pagamento de honorários, contratados ad exitum, relativos às ações judiciais perante Tribunais estrangeiros, sem antes haver exame da legalidade por parte das instâncias soberanas do Estado brasileiro, sobretudo este STF.***

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

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

Diante do exposto, declara-se que **não foi identificado documento com fundamentação metodológica adequada capaz de justificar o preço acordado, e mesmo que tal documento existisse, vê-se que o contrato concebido prevê remuneração exclusivamente vinculada ao êxito, em princípio, suscetível de incompatibilidade com entendimentos recentes do STF e de órgãos de controle externo.**

IV.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 **(a) ausência de comprovação de requisitos para a contratação direta via inexigibilidade de licitação; e (b) ausência de parâmetro de preço da contratação.**

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado pelo fato de o contrato original **possuir vigência próxima do término, uma vez que foi assinado em 17/12/25 (anexo, p. 37), com duração de 12 meses, circunstância que evidencia o risco de eventual prorrogação.**

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

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

Neste cenário, com fundamento nos arts. 21-A e 87-B, VII, ambos da LOTCE, o Ministério Público de Contas requer que seja **determinado** à Prefeitura Municipal de Canindé que **promova a suspensão imediata dos efeitos do contrato decorrente da Inexigibilidade nº 02.001/2025-INEX e dos atos dela decorrentes, abstendo-se de realizar quaisquer pagamentos até deliberação ulterior desta Corte de Contas.**

V – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades no Processo de Inexigibilidade nº 02.001/2025-INEX, e tendo em vista as circunstâncias evidenciadas na presente representação, o Ministério Público de Contas requer que:

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

b) seja promovida, com fundamento no art. 21-A da LOTCE, a **prévia oitiva** do Sr. Carlos Antônio Alencar Cruz (Secretário de Planejamento, Administração e Finanças) e do Sr. Luiz Henrique do Nascimento Pereira (agente de contratação), para que **apresentem cópia integral do Processo de Inexigibilidade nº 02.001/2025-INEX (com contrato e eventual aditivo), demonstrem os serviços já prestados com base no referido contrato, e comprovem, caso já implementada, a suspensão dos efeitos do contrato**;

c) tendo em vista os elementos apresentados, seja **deferida medida cautelar**, **submetendo-a à homologação do Plenário** desta Corte, visando à **suspensão dos efeitos do contrato** decorrente do Processo de Inexigibilidade nº 02.001/2025-INEX, **até deliberação ulterior desta Corte de Contas**, vedando-se, como consequência, eventual destaque de honorários;

d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seja **autorizada a audiência** do Sr. Carlos Antônio Alencar Cruz (Secretário de Planejamento, Administração e Finanças) e do Sr. Luiz Henrique do Nascimento Pereira (agente de contratação), e do advogado Rafael Santos Catão (OAB-PE nº 32.180), para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente representação, ou nos relatórios de instrução, demonstrando de forma objetiva:

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CAMILA DE LAVOR E SILVA em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO

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

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

d.3) a justificativa do preço firmado, bem como a justificativa para o percentual de 20% 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) após o regular processamento do feito, caso sejam **confirmadas as irregularidades** apontadas por este *Parquet* Especial ou pelo órgão de instrução, seja determinado às autoridades competentes do Município de Canindé que promovam a **anulação do contrato** administrativo decorrente do Processo de Inexigibilidade nº 02.001/2025-INEX, sem prejuízo da imposição de penalidades, caso sejam constatadas falhas insanáveis ou que caracterizem erro grosseiro.

Nestes termos,

Pede deferimento.

6.ª Procuradoria de Contas, Fortaleza, 18 de agosto de 2026.

CLAUDIA PATRICIA RODRIGUES ALVES CRISTINO

Assinado de forma digital por CLAUDIA PATRICIA RODRIGUES ALVES CRISTINO
Dados: 2026.08.18 09:51:45 -03'00'

CLÁUDIA PATRÍCIA RODRIGUES ALVES CRISTINO

Procuradora do MPC/TCE

Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - CLAUDIA PATRICIA RODRIGUES ALVES CRISTINO:05 em 18/08/2026 10:08:49.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO