

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

## **REPRESENTAÇÃO COM**

### **PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 42 DO RITCE<sup>1</sup>)**

O **Ministério Público de Contas**, por meio do Procurador de Contas 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 de Licitação nº 2025.004-IN, da Prefeitura Municipal de Aratuba, que culminou na contratação, em 09/05/2025, do Instituto de Administração e Tecnologia – ADM & TEC, tendo como objeto a “contratação de serviços técnicos especializados de desenvolvimento institucional com ensino, capacitação e treinamento do corpo técnico de profissionais da administração, análise de contingências passíveis de redução e de diagnóstico de contribuições nos temas de despesas com pessoal e encargos da administração municipal e repasses constitucionais, atendendo as demandas da Secretaria de Administração e Finanças do Município de Aratuba”. **O valor do contrato é de R\$ 1.100.098,44 (um milhão, cem mil, noventa e oito reais e quarenta e quatro 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, (ii) ausência de comprovação da necessidade da contratação e ausência de parâmetro de preço da contratação e (iii) ausência de descrição dos critérios de medição e pagamento.

Diante desse contexto, no exercício de sua função fiscalizatória, em defesa do interesse público e 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.

<sup>1</sup> Art. 42. Em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, e existindo prova inequívoca, o relator poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medidas cautelares, na forma estabelecida na Lei Orgânica.

## 2. 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 que 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, insculpida 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>2</sup> evidenciou-se que a contratação

2 Disponível em: <[https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa\\_inexibilidade/detalhes/proc/249821/licit/47791](https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa_inexibilidade/detalhes/proc/249821/licit/47791)> . Acesso em 27/08/2025.

direta ora impugnada teve por fundamento o **artigo 74, inciso III (contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual ou empresa de notória especialização)**, da Lei nº 14.133/2021, conforme tópico DA JUSTIFICATIVA DA DISPENSA do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.004-IN, *in verbis*:

#### JUSTIFICATIVA DA DISPENSA

O processo administrativo de contratação de pessoa jurídica para a prestação de serviços artísticos, por meio de contratação direta por inexigibilidade, está devidamente instruído e autuado com os elementos necessários à sua instauração, conforme constatado nos autos do processo administrativo nº 2025.004, composto de:

- a) Documentação de Formalização da Demanda, identificando a demanda da secretaria participante do processo;
- b) Estudo Técnico Preliminar;
- c) Termo de Referência, com exposição de motivos para a contratação, firmado pela da Secretaria da Administração e Finanças de ARATUBA/CE;
- d) Proposta de mercado da futura contratada;
- e) Habilitação Jurídica, Fiscal e Trabalhista, Qualificação Econômica-financeira, Qualificação Técnica e Declarações previsto no inciso XXXIII do Art. 7º da Constituição Federal da futura contratada;
- f) atestado de capacidade técnica;
- g) Informações sobre a disponibilidade financeira orçamentária para a realização de despesas e em conformidade com a lei federal nº 14.133/21 e suas alterações posteriores, bem como o art. 16 da Lei Complementar 101/2000;
- h) Autorização de contratação emitida pela autoridade competente;
- i) Minuta do contrato com as cláusulas a serem pactuadas com a futura contratada, fundamentada na Lei Federal 14.133/21.

(...)

**No caso em tela, trata-se de certame realizado sob a obediência ao estabelecido no art. 74, caput, e inciso III, alínea “c e f” da Lei Federal nº 14.133/2021, onde se verifica ocasião em que é cabível a inexigibilidade de licitação, vejamos:**

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) assessoria ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal.

Apesar de a contratação direta ora impugnada ter sido fundamentada no artigo 74, inciso III, 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 notória especialização da empresa contratada, tampouco evidenciam a natureza predominantemente intelectual do serviço contratado, conforme exigido pela legislação pertinente.**

Destaque-se, ainda, que não estão disponibilizados os documentos: Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, contendo a exposição de motivos para a contratação, e atestado de capacidade técnica, permitindo a aferição da transparência e adequação da contratação realizada pela Prefeitura Municipal de Aratuba.

No tópico do processo administrativo que discorre sobre a JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO, os itens 6, 7 e 8 indicam que a contratação direta, realizada com uma instituição de ensino, é a melhor forma de realizar o serviço, sem demonstrar os fatores que levaram a tal constatação, *in verbis*:

#### JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

- 6) Neste contexto, é nítida a importância de buscar um ambiente com altíssimo capital intelectual, em geral existente no espaço universitário. Aqui, tem especial relevância as instituições de ensino e pesquisa, sobretudo entidades de apoio às universidades, que possuem professores e profissionais do mais alto gabarito.
- 7) Com efeito, carente que somos de recursos e ferramentas, não nos é visto melhor forma de proceder à aquisição desse capital intelectual que através de instituição de ensino.
- 8) Por outro lado, os professores e profissionais, do espaço universitário estão aptos a transferir todo o know-how aos servidores da edilidade, promovendo treinamento gradual e contínuo ao corpo técnico, através de Oficinas Práticas e Técnicas Operacionais.

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

Ainda no processo administrativo, no tópico que discorre sobre a PESQUISA DE MERCADO, informa-se que foi **realizada a pesquisa de mercado, a partir da qual se elaborou o Mapa de Preço e constatou-se que a empresa contratada apresentou proposta compatível com os preços médios praticados no mercado**, assim dispondo:

#### PESQUISA DE MERCADO

Em conformidade com as pesquisas de mercado realizado pelo setor competente, e após a análise, conclui-se que a empresa, (.....) apresentou proposta com preços médios praticados pelo mercado, conforme conta nos autos do processo, no tocante ao relatório de pesquisa de mercado, Mapa de Preço.

Assim, conforme demonstrada na proposta e com base na pesquisa de Mercado, o valor apersentado pela empresa (.....) está com valores praticados no mercado, onde sua proposta global para o município de ARATUBA/CE é de R\$ 1.100.098,44 (um milhão, cem mil e noventa e oito reais e quarenta e quatro centavos).

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, no item do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.004-IN em que se descreve a razão da escolha do fornecedor, não constam elementos que comprovem a exclusividade da empresa contratada:

#### DA ESCOLHA DO FORNECEDOR

A escolha do escritório (...) foi em consequência as suas atividades **por comprovar possuir experiência na prática de serviços de consultoria, treinamento e aperfeiçoamento para profissionais da administração municipal, consoante comprova documentos acostados ao presente processo** somando-se a esses os motivos a seguir:

Estando dessa forma em conformidade com o que está preconizado no Art. 74, inciso III da Lei 14.133/21. É imperioso frisar que as cotações são realizadas para balizamento dos valores máximos a serem aceitos pela administração ou para aferir o menor valor da proposta vencedora, quando promovida a disputa de licitação convencional.

Nessa caso, haja vista a falta de aplicabilidade da disputa em razão das características que moldam este procedimento, qual seja, o Art. 74, Caput e inciso III da Lei 14.133/21, vislumbra os casos de impossibilidade de competição, como é o caso de que trata esta despesa, considerando que a empresa se trata de fornecedor exclusivo dos livros supracitados. (SIC)

(...)

Ademais, a **notória especialização da empresa (...) fora satisfatoriamente e legalmente comprovados.**

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 empresa 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 Aratuba para apresentação de cópia integral do Processo de Inexigibilidade Eletrônica de Licitação nº 2025.004-IN, 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 empresa contratada.**

## 2.2 – Ausência de comprovação da necessidade de contratação 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 dispondo:

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

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

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

A análise do processo de inexigibilidade de licitação nº 2025.004-IN revela que, em síntese, a Administração Municipal busca contratar uma empresa para analisar as despesas do Município de Aratuba, realizando o diagnóstico das “contingências passíveis de redução e de diagnósticos de contribuições nos temas de despesas com o pessoal e encargos da administração municipal e repasses constitucionais”.

Convém reproduzir literalmente a descrição definida no item DO OBJETO do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.004-IN:

**DO OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL COM ENSINO, CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO DO CORPO TÉCNICO DE PROFISSIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO, ANÁLISE DE CONTINGÊNCIAS PASSÍVEIS DE REDUÇÃO E DE DIAGNÓSTICO DE CONTRIBUIÇÕES NOS TEMAS DE DESPESAS COM O PESSOAL E ENCARGOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E REPASSES CONSTITUCIONAIS, ATENDENDO AS DEMANDAS DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE ARATUBA/CE.**

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 Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.004-IN aborda a justificativa da contratação, assim dispondo:

DA JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO

**Da Justificativa apresentada pela Secretaria:**

Justifica-se tal ação, por saber que não houvera a contemplação prévia no Plano de Contratações Anual, constante do Art. 18 do mesmo instrumento legal – Lei de Licitações e Contratos Administrativos, como a seguir é informado, cujo Objeto é **CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL COM ENSINO, CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO DO CORPO TÉCNICO DE PROFISSIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO, ANÁLISE DE CONTINGÊNCIAS PASSÍVEIS DE REDUÇÃO E DE DIAGNÓSTICO DE CONTRIBUIÇÕES NOS TEMAS DE DESPESAS COM O PESSOAL E ENCARGOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E REPASSES CONSTITUCIONAIS, ATENDENDO AS DEMANDAS DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE ARATUBA/CE.**

1) Os serviços técnicos especializados de identificação de indêbitos do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) referem-se a um **conjunto de atividades realizadas para identificar e corrigir situações em que o Poder Público possa contar com a possibilidade de obter créditos com a Previdência Social, por identificação de indêbitos de recolhimentos inapropriados ou indevidos.** Esses indêbitos podem surgir devido a uma variedade de razões, como falhas no recolhimento de contribuições previdenciárias, erros na apuração dos valores devidos ou por inconsistência de sistema de apuração.

2) Esses serviços envolvem uma análise detalhada das informações contábeis, fiscais e previdenciárias das Unidades contribuintes patronais, **com o objetivo de identificar inconsistências e irregularidades que possam resultar em indêbitos junto à Previdência Social.** Para isso, são utilizadas técnicas especializadas de auditoria, cruzamento de dados e análise de documentos.

3) **Uma vez identificados os indêbitos, são adotadas medidas para regularização da situação, que podem incluir na compensação legal para as devidas recompensas no prazo de não prescrição legal.**

4) Esses serviços são de extrema importância para garantir a sustentabilidade financeira do sistema financeiro municipal, assegurando que todas as unidades administrativas do Poder Municipal cumpram com suas obrigações legais de contribuição para a Previdência Social, o que é essencial para garantir o financiamento dos benefícios servidores, e ainda das demais atividades elencadas no ordenamento orçamentário e financeiro do Município.

5) Esta Administração vem realizando a modernização dos seus processos com seus funcionários, através de cursos de desenvolvimento voltados à melhores práticas administrativas e operacionais no quesito despesas de pessoal e encargos e repasses constitucionais.

6) Neste contexto, é nítida a importância de buscar um ambiente com altíssimo capital intelectual, em geral existente no espaço universitário. Aqui, tem especial relevância as instituições de ensino e pesquisa, sobretudo entidades de apoio às universidades, que possuem professores e profissionais do mais alto gabarito.

7) Com efeito, carente que somos de recursos e ferramentas, não nos é visto melhor forma de proceder à aquisição desse capital intelectual que através de instituição de ensino.

Observa-se que a justificativa da contratação se baseia em uma possível existência de créditos a recuperar. Entretanto, constata-se que **não foi apresentada nenhuma evidência da necessidade de contratação do serviço sob análise.** Os argumentos apresentados são vagos, não fundamentam a necessidade da contratação e trazem meras suposições de existência de valores a recuperar, baseados em possíveis créditos com a previdência por identificação de indêbitos de recolhimentos inapropriados ou indevido, após

análises das contribuições previdenciárias já pagas.

Ainda, examinando a CLÁUSULA QUINTA do contrato celebrado, na qual consta a descrição dos serviços contratados, verifica-se que é evidente a incerteza da existência de valores a serem recuperados. Os serviços descritos não apresentam como a solução proposta resultará em benefícios para o Município que proporcione a redução de contingências nas despesas de pessoal e encargos, nos índices de acidente de trabalho e riscos ambientais, nos recolhimentos de tributo, ou no endividamento total. Sequer é possível entender como os produtos entregues poderão resultar em melhorias nos processos administrativos e financeiros e redução de contingências, *in verbis*:

#### CLÁUSULA QUINTA - PREÇO

5.1. O valor da contratação é de R\$ 1.100.098,44 (um milhão, cem mil e noventa e oito reais e quarenta e quatro centavos).

#### DESCRIÇÃO DOS SERVIÇOS:

- a) **Análise das contingências passíveis de redução** nas despesas de pessoal e encargos, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- b) **Análise das contingências passíveis de redução** nos índices de acidente de trabalho e riscos ambientais do trabalho, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- c) **Análise das contingências passíveis de redução** no histórico das informações e recolhimentos sujeitos à Administração Tributária, materializados em relatórios anuais;
- d) **Análise das contingências passíveis de redução** fundadas endividamento total da Administração, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- e) **Análise das contingências passíveis de redução** nos repasses constitucionais, com identificação e estratificação dos eventos, materializados em relatórios anuais;
- f) Diagnóstico de desenvolvimento institucional com análise dos índices de comprometimento nos relatórios de execução orçamentária, materializados em relatórios anuais;
- g) Acompanhamento gradual e contínuo do corpo técnico da Administração, com disponibilização de *help desk* para orientações e dúvidas, durante toda a vigência do contrato;
- h) Oficina prática de capacitação e desenvolvimento do corpo técnico da administração, com acompanhamento de profissionais especializados quanto as obrigações e declarações tributárias da edibilidade;
- i) Parametrização dos sistemas informatizados da Administração de acordo com a nova ordem vigente, com medidas de apoio e transferência de *know-how*;

**Em relação ao valor da contratação, verifica-se que não consta a demonstração dos parâmetros de preços** utilizados como base para definir a estimativa do valor da contratação. Apenas há a informação do valor total estimado da contratação, sem qualquer detalhamento e nenhuma correlação com os itens do serviço apresentado.

Conclui-se que não foi demonstrada a necessidade de contratação dos

serviços objeto da Inexigibilidade de Licitação nº 2025.004-IN e não foram apresentados os parâmetros utilizados para definir o preço estimado da contratação.

### 2.3. Ausência de descrição dos critérios de medição e de pagamento

Conforme exposto nesta Representação, a Inexigibilidade de Licitação nº 2025.004-IN tem por objetivo contratar serviços de serviços técnicos de desenvolvimento institucional com ensino e treinamento ao corpo técnico de profissionais da administração, acompanhado por um diagnóstico detalhado de contribuições relacionadas a despesas e encargos municipais.

O valor global estimado da contratação é de R\$ 1.100.098,44 (um milhão, cem mil, noventa e oito reais e quarenta e quatro centavos).

De início, é essencial destacar que a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 6º, inciso XXIII, alínea 'g', dispõe que o Termo de Referência deve definir os **critérios de medição e de pagamento**, *in verbis*:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;

(...)

g) critérios de medição e de pagamento;

Examinando-se o Processo Administrativo e o Contrato da Inexigibilidade de Licitação nº 2025.004-IN, verifica-se que não existe um item detalhando os critérios de medição, liquidação e pagamento dos itens contratados.

A Cláusula Sexta do contrato remete as condições de pagamento para o Termo de Referência:

#### CLÁUSULA SEXTA – PAGAMENTO

6.1. O prazo para pagamento ao contratado e demais condições a ele referentes encontram-se no Termo de Referência, parte integrante deste Contrato.

Já a Cláusula Quinta, já transcrita no tópico anterior deste Parecer, apresenta a descrição dos serviços em diversos itens relacionados com a entrega de relatórios com a análise das contingências passíveis de redução. **Entretanto, não há uma descrição detalhada da forma de pagamento do item contratado, correlacionando com os itens detalhados no Contrato.**

Considerando que vários fatores influenciam nas despesas de pessoal e encargos, na tributação previdenciária e no endividamento total da administração, como será estabelecida a correlação entre eventual redução dessas despesas e a atuação da empresa a ser contratada? Que ações serão realizadas pela empresa contratada para comprovar que os dados

apresentados nos relatórios serão efetivos contingenciamentos? O que empresa contratada entregará, além de relatórios, que efetivamente demonstre uma possível redução de gastos para o município?

Da mesma forma, em caso de redução nas despesas tributárias, previdenciárias e repasses constitucionais do Município que serão objeto de auditoria, como saber se a redução decorreu de uma economia proporcionada pelo resultado das atividades desenvolvidas pela empresa contratada? **Sem a descrição dos critérios de medição e pagamento, é impossível responder a essas questões!**

Importante destacar que não estão disponibilizados o Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e nem o Projeto Básico que demonstre que o Município possui despesas excessivas que possam vir a ser contingenciadas ou que tenha realizado pagamentos de tributos em valores acima do devido, além de não demonstrar a possível existência de ocorrências de acidente de trabalho ou risco ambiental no trabalho.

Ressalte-se que o Plenário desta Corte de Contas, por meio da Resolução nº 5356/2020 (Processo nº 27130/2019-8) determinou, por unanimidade, a suspensão de contratações em decorrência da incerteza sobre a existência de créditos a serem recuperados pelos municípios contratantes. 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\$ 2.500.000,00 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).”.

Destaque-se, ainda, como resultado de atuação desta Corte de Contas (processo nº 09136/2025-9), em fiscalização de processo de licitação em que foram identificadas irregularidades similares a estas apresentadas, o Município procedeu à anulação do certame<sup>3</sup>, tendo fundamentado sua decisão na inexistência de demonstração da necessidade de contratação e na ausência de descrição dos critérios de medição e pagamento, in verbis:

3 Termo de Anulação disponível em: <https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/licitacao/detalhes/proc/246275/licit/176008>

TERMO DE ANULAÇÃO DE LICITAÇÃO

(...)

Não obstante a conclusão do referido processo, não se pode, na oportunidade, prosseguir com o dito procedimento. Após uma análise criteriosa dos elementos presentes no edital do processo licitatório, consideramos que **não há comprovação da necessidade de contratação pela não demonstração de existência de créditos a serem recuperados**, em desacordo com os artigos 150 e 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, além da **ausência de descrição dos critérios de medição e pagamentos**, em desacordo com o artigo 6º da Lei Federal nº 14.133/2021.

Nesse mesmo sentido, esta Corte de Contas concedeu medida cautelar e determinou a suspensão dos pagamentos de contrato celebrado decorrente de licitação realizada para contratação do mesmo objeto questionado nesta Representação, nos termos do Despacho Singular nº 3868/2025, *in verbis*:

DESPACHO SINGULAR

Ante o exposto, decido por:

- a. ADMITIR a presente REPRESENTAÇÃO, porque preenchidos os requisitos de admissibilidade;
- b. CONCEDER a medida cautelar requerida, tendo em vista o preenchimento dos requisitos para tanto, a saber, a fumaça do bom direito e o perigo da demora, para DETERMINAR à Prefeitura Municipal de LIMOEIRO DO NORTE, que SUSPENDA os pagamentos correspondentes ao Contrato nº 20250271, decorrente da Concorrência nº 005/2025-SEPLAG, até ulterior decisão deste Tribunal de Contas, o que faço com fundamento no art. 21-A da LOTCE e art. 41, III e 42 do RITCE;
- c. DETERMINAR a notificação da Sra. Pâmela Paula Cruz Bezerra Torquato, Secretária de Planejamento, Gestão e Inovação de Limoeiro do Norte, para que adote as medidas necessárias ao imediato cumprimento da suspensão cautelar determinada nesta decisão, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, encaminhando, em seguida, para este TCE/CE, cópia do ato administrativo em que promovida a referida suspensão;
- d. ADVERTIR à referida agente pública que eventual ausência de manifestação quanto ao que se reclama nestes autos não impedirá a continuidade da instrução deste Processo, e, em caso de não atendimento sem causa justificada, poderá ensejar aplicação de multa prevista no art. 62, V, da Lei Orgânica deste Tribunal;
- e. ENCAMINHAR os autos à Gerência de Comunicações Oficiais para NOTIFICAR todos os interessados desta decisão, inclusive os advogados outorgados pelas representadas; e
- f. RETORNAR, empós, os autos à Unidade Técnica para que seja dada continuidade a instrução processual.

Considera-se também grave a previsão de prorrogação da vigência contratual, conforme estabelecido na Cláusula Terceira do Contrato, que dispõe o seguinte:

CLÁUSULA TERCEIRA – VIGÊNCIA E PRORROGAÇÃO

3.1. O contrato produzirá seus jurídicos e legais efeitos a partir da data de sua assinatura

3.2 O contrato produzirá seus jurídicos e legais a partir da data de sua assinatura e vigorará por 12 (DOZE) MESES, prorrogável por até 10 anos por se tratar de serviços de natureza contínua, na forma estabelecida pelos art. 106 e 107 da Lei nº 14.133, de 2021.

Registre-se que o serviço que se pretende contratar não se enquadra como serviço de natureza contínua, que permitiria a prorrogação contratual nos termos previstos no referido contrato.

Com efeito, por meio do Despacho Singular nº 51945/2022, datado de 20/06/2022, foi deferida medida cautelar para suspender certame com objeto similar da Prefeitura Municipal de Trairi, nos autos do processo nº 11693/2022-8, destacando que “a contratação de consultoria tributária especializada, não se coaduna com a hipótese prevista no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/1993, ou seja, não se enquadra como de natureza continuada”.

Assim, pelos motivos expostos, o Órgão Ministerial entende que a contratação em questão é desprovida de amparo legal, razão pela qual se revela necessária a anulação do certame em tela.

### 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 das cláusulas que infringem a Lei nº 14.133/2021, dispostas nos itens 2.1, 2.2 e 2.3 desta representação.

Em consulta realizada no endereço eletrônico da Prefeitura Municipal de Aratuba, constatou-se que **já foram realizados dois empenhos (02060019, de 02/06/2025 e 30060008, de 30/06/2025) nos montantes respectivos de R\$ 80.914,38 e R\$ 90.824,89, totalizando R\$ 171.739,27**, conforme figura<sup>4</sup> abaixo reproduzida:

⊙ Dados atualizados em: 28/08/2025 - 17:07:35

Identificação do empenho	Orgão	Valor (R\$)	Mais
Fornecedor	Histórico		
EMPENHO: 30060008 - DATA: 30/06/2025 INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO E TECNOLOGIA ADM & TEC	01 - SEC. DE ADMINTRAÇÃO E FINANÇAS SERVIÇOS TECNICOS ESPECIALIZADOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, COM ENSINO, CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO DE CORPO TECNICO DE PROFISSIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO, ANALISE E DE CONTIGENC [...]	90.824,89	
EMPENHO: 02060019 - DATA: 02/06/2025 INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO E TECNOLOGIA ADM & TEC	01 - SEC. DE ADMINTRAÇÃO E FINANÇAS SERVIÇOS TECNICOS ESPECIALIZADOS DE DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL, COM ENSINO, CAPACITAÇÃO E TREINAMENTO DE CORPO TECNICO DE PROFISSIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO, ANALISE E DE CONTIGENC [...]	80.914,38	

Fonte: Página Eletrônica da Prefeitura Municipal de Aratuba. Acesso em 28/08/2025.

Dos valores empenhados, já ocorreu a liquidação do empenho nº 02060019, (R\$ 80.914,38). Entretanto, nenhum valor foi pago até a data da elaboração desta Representação, conforme figura<sup>5</sup> abaixo reproduzida:

4 Consulta disponível no endereço eletrônico: <https://aratuba.ce.gov.br/lcempenhos.php?credor=INSTITUTO%20DE%20ADMINISTRA%C3%87%20E%20TECNOLOGIA%20ADM%20&%20TEC>

5 Consulta disponível no endereço eletrônico: <https://aratuba.ce.gov.br/lccredores.php?ANO=2025&tipo=&credor=instituto+de+administra%C3%A>

Credor	CNPJ/CPF	Empenhado (R\$)	Liquidado (R\$)	Pago (R\$)	Mais
INSTITUTO DE ADMINISTRAÇÃO E TECNOLOGIA ADM & TEC	35.328.913/0001-16	171.739,27	80.914,38	0,00	

Fonte: Página Eletrônica da Prefeitura Municipal de Aratuba. Acesso em 28/08/2025.

Nesse sentido, o *periculum in mora* resta caracterizado diante da iminente ocorrência do pagamento dos valores empenhados e parcialmente liquidados, no total de **R\$ 171.739,27**.

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 Aratuba que suspenda**, na fase em que se encontra, os **pagamentos das notas de empenho nº 02060019 e nº 30060008**, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, e seja suspenso qualquer repasse decorrente do contrato nº 2025.05.09.01, celebrado com fundamento na Inexigibilidade de Licitação nº 2025.004-IN, até decisão final deste Tribunal.

#### 4. Conclusão

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades na Inexigibilidade de Licitação nº 2025.0004-IN, e tendo em vista as circunstâncias evidenciadas na presente Representação, o Ministério Público de Contas requer que:

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

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

c) tendo em vista a urgência na apuração dos fatos, **seja deferida medida cautelar inaudita altera pars**, sendo **determinado** ao Sr. Antônio Maycon Varelo Pinheiro (Secretário de Administração e Finanças e Ordenador de Despesas) e à Sra. Raquel Ferreira de Paiva (Presidente da Comissão de Licitação e Pregoeira) que **suspendam**, na fase em que se encontra, os **pagamentos das notas de empenho nº 02060019 e nº 30060008**, relacionadas ao Contrato nº 2025.05.09.01, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, devendo ainda ser determinado que seja suspenso qualquer repasse decorrente do referido contrato, 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 ao Sr. Antônio Maycon Varelo Pinheiro (Secretário de Administração e Finanças e Ordenador de Despesas) e à Sra. Raquel Ferreira de Paiva (Presidente da Comissão de Licitação e Pregoeira) para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente representação e apresentem cópia integral dos seguintes documentos:

- d.1) processo administrativo da Inexigibilidade de Licitação nº 2025.0004-IN, acompanhado da Documentação de Formalização da Demanda, do Estudo Técnico Preliminar, do Termo de Referência, da pesquisa de preço de mercado, do atestado de capacidade técnica da empresa contratada; e
- d.2) processos de pagamento das notas de empenho nº 02060019 e nº 30060008;
- e) após o regular processamento do feito, caso confirmadas as irregularidades apontadas, seja determinado aos gestores do Município de Crateús que promovam a **anulação** da Inexigibilidade de Licitação nº 2025.0004-IN e do Contrato nº 2025.05.09.01.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

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