

**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 de Licitação nº 2025.04.30.01-SEFIN, promovido pela Prefeitura Municipal de Caucaia, que culminou na contratação, em 04/07/2025, de escritório de advocacia, tendo como objeto a “contratação de serviços técnico-jurídicos especializados, os serviços em questão compreendem a propositura de medidas judiciais e administrativas, buscando a recuperação de créditos de natureza tributária, com fulcro na: a) recuperação das receitas de IRRF incidentes sobre valores pagos pelo Município, suas autarquias e fundações a prestadores de bens e serviços, com fulcro no Tema 1130 de repercussão geral do STF; b) condenação da União ao pagamento dos repasses devidos ao FPM em casos de compensações, dação em pagamento, X parcelamentos, incentivos fiscais e afins; c) adequação da alíquota de RAT/FAP conforme a atividade preponderante exercida pelo Município e recuperação dos valores pagos a maior nos últimos 5 anos”. **no valor de R\$ 13.677.224,34 (treze milhões, seiscentos e setenta e sete mil, duzentos e vinte e quatro reais e trinta 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 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:

(...) 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 III, tem-se que, além de estar comprovada a inviabilidade da competição, 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, 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.**

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>1</sup>, verifica-se que a contratação ora em análise teve por fundamento o artigo 74, inciso III, alíneas “c” e “e”, da Lei nº

1 Disponível em: <[https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa\\_inexibilidade/detalhes/proc/252218/licit/48700](https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa_inexibilidade/detalhes/proc/252218/licit/48700)> . Acesso em 08/09/2025.

14.133/2021, conforme o Termo de Ratificação/Autorização do Processo de Inexigibilidade de Contratação nº 2025.04.30.01-SEFIN, *in verbis*:

TERMO DE RATIFICAÇÃO/AUTORIZAÇÃO

(...)

JUSTIFICATIVA DA CONTRATAÇÃO: Com base no parecer jurídico dos dados expostos e da documentação apresentada, RATIFICO a situação de INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, **fundamentada no Art. 74, III, alínea “c” e “e” da Lei Federal 14.133 de 1 de abril de 2021.**

Apesar de a contratação direta ora impugnada ter sido fundamentada no artigo 74, inciso III, alíneas “c” e “e”, 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.**

Os itens 1 e 2 do Processo de Inexigibilidade, que abordam, respectivamente, a ‘Justificativa da Inexigibilidade’ e a ‘Justificativa de Escolha’, definem os métodos e os critérios de seleção do fornecedor, da seguinte maneira:

1. JUSTIFICATIVA DA INEXIGIBILIDADE

(...)

Vê-se, assim, que uma das hipóteses de inexigibilidade, expressamente prevista na norma competente, é a de contratação de serviços advocatícios, com o patrocínio ou defesa de causa, quer em juízo ou fora deste. A razão para tanto é a dificuldade - até mesmo impossibilidade - de comparação dos serviços técnicos especializados através de critérios objetivos, no que diz respeito à qualidade, metodologia e natureza da prestação.

Note-se que, para fins de reconhecimento da inexigibilidade, deve a empresa ou o profissional a ser contratado possuir "notória especialização", O parágrafo 3º da norma acima define tal conceito:

(...)

A análise da proposta de serviços no caso envolveu a verificação de referências do escritório proponente, que já atuou em favor de diversos Municípios, através de consultoria, patrocínio e defesa de interesses legais. Trata-se de uma sociedade advocatícia séria e cuja atuação vem de longa data.

Depende de tal notória especialização, de fato, a própria execução dos serviços jurídicos em comento, os quais visam a recuperação de créditos tributários. É necessária ampla compreensão da legislação processual civil, processual administrativa e tributária, além de conhecimento adequado e atualizado sobre a jurisprudência dos Tribunais. Para melhor entendimento, o tópico seguinte explicita cada serviço jurídico proposto pela banca advocatícia.

(...)

2. JUSTIFICATIVA DE ESCOLHA

No que diz respeito a RAZÃO DA ESCOLHA DO FORNECEDOR, em atendimento ao que preconiza o artigo 72,V da Lei 14.133/2021, justifica-se por se tratar de empresa na área do objeto de pretensão contratual, que comprova a notória especialização e que preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima

necessária à contratação;

(...)

Justificativa pertinente à escolha da contratação do escritório (...).

Ainda, trata-se de empresa conceituada no ramo de atuação em virtude das características na forma de atuação em outros entes públicos.

Êxito nos Resultados: A notoriedade da escolhida, não apenas advém de sua experiência, mas também dos êxitos consistentes nos resultados obtidos. A empresa demonstrou habilidade em alcançar soluções favoráveis para as demandas apresentadas, reforçando sua reputação positiva.

Capacidade Comprovada de Atendimento: A empresa possui comprovada capacidade para atender às demandas de grande porte, adequando-se às especificidades do objeto pleiteado, Isso assegura que a municipalidade receberá um serviço personalizado e eficaz.

**Com base nesses argumentos e na confiança estabelecida pela relação de confiabilidade e sucesso mútuo, ratifica-se a razão de escolha, para a solicitação de proposta de preços. A empresa, pela sua singularidade, notória especialização e histórico de êxito, está apta a atender às demandas específicas da municipalidade, contribuindo para a eficácia e eficiência dos serviços demandados.**

Assim, e por entender que se encontram cumpridos os requisitos previstos na legislação, em especial quanto a fundamentação da contratação por em **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, em conformidade com o art.74, caput, inciso III, alínea "c" e "e" da Lei nº L4.133/2021, passa-se a JUSTIFICAR a indicação em análise.

O Estudo Técnico Preliminar detalha os “Requisitos da Futura Contratação”, da seguinte forma:

Para atendimento da necessidade, a contratação deverá ser realizada objetivando a prestação de serviços advocatícios do escritório que:

- a) possui atuação em demandas semelhantes, com ênfase na recuperação de créditos tributários;
- b) detém comprovado domínio técnico da matéria, a ser atestado através de referências de contratação e de processos em que atue como responsável advogado pertencente ao escritório;
- c) conservará a maior segurança possível aos cofres do Município, uma vez que o regime de pagamento será pelo êxito.

Ainda o item 5 do Termo de Referência trata da ‘Forma e Critérios de Seleção do Fornecedor e Forma de Fornecimento’, nos seguintes termos:

#### 5. FORMA E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DO FORNECEDOR E FORMA DE FORNECIMENTO

A contratação da empresa (XXXX) será realizada por meio de Contratação Direta, por inexigibilidade de licitação, com fundamento na Lei nº 14.133/2021, especificamente no artigo 74, que trata da inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com notória especialização.

Constata-se que, entre os documentos disponibilizados no Portal de Licitações **não consta a comprovação de notória especialização da contratada**. No mesmo

ponto, **não foram esclarecidas as razões pelas quais os serviços demandados não podem ser desempenhados por outros profissionais/escritórios.**

Tampouco foi comprovada a **impossibilidade de prestação dos serviços contratados pelos membros da advocacia pública.**

Portanto, de acordo com os elementos ora disponíveis, **não resta provada a inviabilidade da competição, tampouco a singularidade do serviço**, como exige o art. 74, inciso 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.**

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 Caucaia para apresentação de cópia integral do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.01-SEFIN, bem como do respectivo contrato celebrado, para fins de apreciação do atendimento dos requisitos da singularidade do objeto 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 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;

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.

Na descrição da fundamentação e da descrição da necessidade de contratação é evidente a incerteza sobre a existência de créditos a recuperar:

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

A contratação dos serviços advocatícios se justifica perante a necessidade de recuperação de indébito tributário e de receitas tributárias, prestigiando-se o interesse público e a boa gestão dos ativos e passivos municipais (...)

Para melhor compreensão do serviço, explicitam-se abaixo as medidas englobadas pela contratação:

3.1. Tema 1130 de Repercussão Geral - possibilidade de recuperação das receitas arrecadadas a título de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), que incide sobre valores pagos pelo Município suas autarquias e fundações a prestadores de bens e serviços, que, nos termos do Tema 1130 de Repercussão Geral do supremo Tribunal Federal, são de titularidade do Município.

(...)

Cabe contextualizar o tema. Os municípios, suas autarquias e fundações, ao contratarem com pessoas físicas ou jurídicas a prestação de bens ou serviços, retêm na fonte o respectivo imposto de renda.

(...)

Deste modo, pode-se dizer que há máxima segurança jurídica quanto à titularidade do IR retido pelos Municípios. Eis que **é recomendável o ajuizamento de ações declaratórias de inexistência de relação jurídico-tributária**, cumuladas com repetição de indébito (...).

3.2 Repasses a menor ao Fundo de Participação dos Município, em casos de compensações, dações em pagamento, parcelamentos, incentivos fiscais e afins

Sabe-se que, conforme o art. 159, "b" da constituição Federal, 22,50Á (vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento) da receita que a união auferir com IR e IPI deve ser entregue ao Fundo de Participação dos Municípios. (...)

**Ocorre que as municipalidades têm observado que em diversas situações os valores que seriam devidos em prol do FPM não são repassados.** São casos de ineficiência de sistemas informatizados; de parcelamento de créditos tributários não adimplidos - quando a União deixa de discriminar quais valores advêm de IR/IPI; benefícios fiscais concedidos pela União que terminam por diminuir, ilegalmente, os repasses devidos aos Municípios; de compensação de créditos, entre outras situações. (...)

Sendo assim, é possível o manejo de ação judicial, para condenar a união em obrigação de fazer consistente na correta classificação dos códigos de receita de IR e IPI em casos de compensação, dação em pagamento, parcelamentos, incentivos fiscais e afins, bem como para condená-la a realizar os repasses de FPM devidos nos cinco anos anteriores ao ajuizamento e não pagos em razão do erro de classificação referido.

3.3 Adequação da alíquota de RAT/FAP

Conforme o art. 22, II, da Lei nº 8.212/91, devem os empregadores recolher contribuição para o financiamento dos benefícios de aposentadoria especial e seguro de acidente de trabalho, cuja alíquota pode variar de 1 a 3%. A definição da alíquota se dá pelo chamado Risco Ambiental do Trabalho ou Fator Acidentário de prevenção

(RAT/FAP). Quanto maior o risco de acidentes, conforme a atividade do empregador, maior a alíquota.

(...)

Assim, **seria cabível a tomada de medidas administrativas para que, caso seja constatada a possibilidade de readequação de alíquota, o Município possa recolher a contribuição em patamar mais baixo**, bem como veja-se compensado ou restituído dos pagamentos realizados a maior nos últimos 5 anos.

A incerteza sobre a existência de crédito a ser recuperado é tão evidente que remuneração do contratado é estipulada por estimativa, com base em uma suposta receita do crédito a ser recuperado, conforme se depreende do item 1.4 do Termo de Referência e do Termo de Ratificação/Autorização da Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.01-SEFIN:

#### TERMO DE REFERÊNCIA

1.4 **O custo estimado total da contratação não pode ser mensurado** de forma precisa neste momento, tendo em vista que **o valor do crédito ao município seja da ordem estimada** é de R\$ 91.181.495,60 (noventa e um milhões cento e oitenta e um mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e sessenta centavos), **podendo, entretanto, ser sujeito a atualizações**.

#### TERMO DE RATIFICAÇÃO/AUTORIZAÇÃO

(...) AUTORIZO a continuidade no procedimento administrativo, objetivando a contratação via INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 2025.04.30.01-SEFIN para atendimento da despesa a seguir discriminada:

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICO-JURÍDICOS ESPECIALIZADOS. OS SERVIÇOS EM QUESTÃO COMPREENDEM A PROPOSITURA DE MEDIDAS JUDICIAIS E ADMINISTRATIVAS, BUSCANDO A RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA, COM FULCRO NA: A) RECUPERAÇÃO DAS RECEITAS DE IRRF INCIDENTE SOBRE VALORES PAGOS PELO MUNICÍPIO, SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES A PRESTADORES DE BENS E SERVIÇOS, COM FULCRO NO TEMA 1130 DE REPERCUSSÃO GERAL DO STF; B) CONDENAÇÃO DA UNIÃO AO PAGAMENTO DOS REPASSES DEVIDOS AO FPM EM CASOS DE COMPENSAÇÕES, DAÇÕES EM PAGAMENTO, x PARCELAMENTOS, INCENTIVOS FISCAIS E AFINS; C) ADEQUAÇÃO DA ALÍQUOTA DE RAT/FAP CONFORME A ATIVIDADE PREPONDERANTE EXERCIDA PELO MUNICÍPIO E RECUPERAÇÃO DOS VALORES PAGOS A MAIOR NOS ÚLTIMOS 5 ANOS.

(...)

VALOR OFERTADO: 15% (quinze por cento) sobre o benefício auferido pelo MUNICÍPIO de Caucaia/CE, perfazendo **estimativamente** o valor de R\$ 91.181.495,60 (noventa e um milhões, cento e oitenta e um mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e sessenta centavos).

Ainda, no processo de inexigibilidade nº 2025.04.30.01-SEFIN, demonstra-se inequívoca a incerteza de existência de crédito no seguinte trecho da “justificativa de preço e do valor da contratação”:

Mesmo nos casos de inexigibilidade de licitação, deve ser sempre respeitado o emprego eficiente e frutífero dos recursos do Erário Municipal. Assim, há de se verificar se o preço cobrado pelo escritório proponente é razoável e vantajoso, especialmente quando comparado às práticas do mercado.

A proposta apresentada pela banca advocatícia envolve a seguinte base de apuração: De cada R\$ 1,00 (um real) em créditos recuperados pela prestadora de serviços, a ela serão devidos R\$ 0,15 (quinze centavos). Ressalta-se que a remuneração somente se dará no êxito das medidas de recuperação, passando a ser devida no momento em que o valor ingressar efetivamente nos cofres do Município.

**A proposta é compatível com diversos outros contratos semelhantes, conforme anexos a este processo administrativo.**

A incerteza da existência de créditos a serem recuperados é evidente no item do Estudo Técnico Preliminar que trata da descrição da necessidade de contratação, também não é possível identificar qualquer elemento que comprove a necessidade da contratação. Observe-se:

#### DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE

**Conforme indicado no memorando do Órgão demandante, a presente contratação justifica-se pelo fato de que o Município de Caucaia/CE pode vir a ser beneficiado com a recuperação de créditos tributários federais**, através de serviços jurídicos especializados, baseados em: a) recuperação de receitas de IRRF incidente sobre valores pagos pelo Município, suas autarquias e fundações a prestadores de bens e serviços (vide Tema 1-130 de Repercussão Geral); b) recuperação de receitas referentes ao não pagamento pela União dos repasses devidos ao FPM em casos de compensações, dações em pagamento, parcelamentos, incentivos fiscais e afins; c) adequação da alíquota de RAT/FAP conforme a atividade preponderante exercida pelo Município e recuperação dos valores pagos a maior nos últimos 5 anos.

O item que trata da descrição da solução como um todo se limita a exemplificar o serviço a ser realizado e deixa claro que não há identificação de existência de créditos a recuperar:

#### 5. DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA COMO UM TODO

No âmbito da prestação dos serviços, **importante que abarquem, minimamente, as seguintes nuances:**

- a) **Levantamento para a identificação e apuração de todos os créditos a recuperar** junto à União, observada a prescrição legal;
- b) Propositura das ações judiciais e dos procedimentos administrativos competentes;
- c) Liquidação e execução dos valores reconhecidos por decisão judicial, inclusive a inscrição em precatório, com o seu acompanhamento até a efetiva entrega dos valores;
- d) Acompanhamento dos atos processuais e procedimentais, com particular atenção à interposição de recursos, impugnações e outros meios de defesa da União.

**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\$ 2.500.000,00 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).”

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, tampouco da singularidade do serviço,**

como exige o artigo 74, inciso 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 de Licitação nº 2025.04.30.01-SEFIN 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 Ratificação/Autorização 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 Caucaia que **suspenda a realização de pagamentos decorrentes** do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.01-SEFIN, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, **até decisão final deste Tribunal.**

#### 4 – Conclusão

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades no Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.01-SEFIN, 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. Naumi Gomes de Amorim, Prefeito do Município de Caucaia, e ao Sr. João Paulo de Moraes Furtado, Secretário de Finanças, Planejamento e Orçamento e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Caucaia, que **suspendam a realização de pagamentos** decorrentes do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.01-SEFIN, até deliberação ulterior desta Corte de Contas;

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. Naumi Gomes de Amorim, Prefeito do Município de Caucaia, e ao Sr. João Paulo de Moraes Furtado,

Secretário de Finanças, Planejamento e Orçamento e ordenador de despesas da Prefeitura Municipal de Caucaia para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente representação, bem como apresentem cópia integral do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.01-SEFIN 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) que os honorários se encontram dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, lastreada em documentação comprobatória;

d.4) como se chegou a estimativa de créditos a recuperar de R\$ 91.181.495,60 (noventa e um milhões, cento e oitenta e um mil, quatrocentos e noventa e cinco reais e sessenta centavos), bem como ao percentual de 15% da remuneração dos valores a serem recuperados;

d.5) 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 Caucaia que promovam a **anulação do contrato administrativo** decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 2025.04.30.01-SEFIN.

Nestes termos,

Pede deferimento.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

**José Aécio Vasconcelos Filho**

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas