



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

NÃO JULGADO

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA - MPC/RO, órgão de estatura constitucional, previsto no artigo 130 da Constituição Federal de 1988, no exercício de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático, a guarda e a fiscalização do cumprimento da lei no âmbito do Estado de Rondônia e seus municípios, bem como fundado nas disposições contida nos artigos 80 e 81 da Lei Complementar nº. 154/96 e no inciso I, do artigo. 230 e artigo 108-A, ambos do Regimento Interno desta Corte de Contas, **formula**

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

em face de **CARLA GONÇALVES REZENDE**,
Prefeita; **LUIZ FERNANDES RIBAS MOTTA**, Secretário Municipal
de Fazenda; **THIAGO RODRIGUES NEPOMUCENO**, Gerente
Administrativo da Secretaria Municipal de Fazenda; e
ROSANGELA MARTINS DE OLIVEIRA, Agente de Contratação e
Pregoeira; todos do quadro de pessoal do Município de
Ariquemes-RO, ente inscrito no Cadastro Nacional de Pessoas
Jurídicas sob o nº. 04.104.816/0001-16 e sediado na Avenida
Tancredo Neves, nº 2166, Setor Institucional, CEP 76.872-
854, em razão de ilicitudes atinentes à Inexigibilidade de
Licitação nº 90062/2025¹, que resultou na contratação da
empresa **PUBLICABR CONSULTORIA TRIBUTARIA LTDA**, CNPJ nº
95.867.065/0001-45, consoante as razões fáticas e jurídicas
adiante alinhavadas:

1. DOS FATOS

O Ministério Público de Contas tomou conhecimento da deflagração, pelo Município de Ariquemes/RO, da Inexigibilidade de Licitação nº 90062/2025, que teve por objeto a *"formação de registro de preços por inexigibilidade de licitação para contratação de empresa especializada com notório conhecimento intelectual para prestação de serviços técnicos especializados de consultoria para estudo, levantamento e propositura de demandas judiciais e/ou administrativas com pagamentos ad exitum, visando a recuperação de créditos, com o projeto de recuperação dos valores relativos a retenção de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valor"*.

¹ Processo Administrativo nº 15462/SEMFAZ/2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

A contratação foi fundamentada no art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei nº 14.133/2021², sob a justificativa de que o Município, por ser de médio porte, *"não possui em seu quadro pessoal e servidores municipais especializados com expertise em prestar tal tarefa especializada"*³.

Ademais, o ajuste prevê um modelo de remuneração *ad exitum*, no percentual de 20% sobre o montante a ser recuperado, com um valor estimado para o contrato de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais), a depender dos valores efetivamente recuperados⁴.

Ocorre que, da análise do referido processo administrativo, este *Parquet* de Contas constatou múltiplas irregularidades que, ao que tudo indica, maculam a contratação.

Tais ilícitos, detalhados a seguir, revelam-se graves o suficiente para justificar a atuação preventiva dessa Corte de Contas, a fim de obstar a concretização de dano ao erário.

² 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.

³ Previsão do Estudo Técnico Preliminar.

⁴ **Cláusula Quinta do Contrato, item 5.3:** "5.3 O valor acima é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos ao contratado dependerão dos valores efetivamente recuperados, após decisão judicial em transitado e julgado".



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

2. DO DIREITO E DAS RESPONSABILIDADES

2.1. Do Cabimento e da Legitimidade

O consagrado direito à petição, de salvaguarda constitucional, é instrumentalizado nos Tribunais de Contas por meio do manejo de representações e denúncias, ambos institutos que visam a um fim único: levar ao Tribunal de Contas o conhecimento de ato administrativo reputado ilegal, ilegítimo, ou antieconômico, clamando pela atuação da Corte na sua devida apuração e correção.

O que difere, fundamentalmente, a Denúncia da Representação é a qualidade do sujeito ativo, haja vista serem as denúncias disponíveis a qualquer um do povo, ao passo em que as representações possuem rol de legitimados ativos taxativamente expressos, correspondentes a determinadas autoridades públicas com atribuição e dever de zelar pelo bom desempenho do controle externo. No âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, outro não é o caso.

Nessa Corte, a Representação é tratada no **capítulo IV-A** da Lei Orgânica, e sua regulação básica se extrai a partir do **art. 52-A**. Ei-lo:

"Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas:

I - as unidades técnicas do Tribunal, nos termos do art. 85, II, desta Lei Complementar;

II - as equipes de inspeção ou de auditoria, nos termos do Regimento Interno;

III - os Ministérios Públicos de Contas, o Ministério Público da União e os dos Estados;

IV - os Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

V - os órgãos de controle interno, em cumprimento ao § 1º do art. 74 da Constituição Federal;

VI - os Senadores da República, os Deputados Federais e Estaduais, Vereadores, Juizes, servidores públicos e outras autoridades que comuniquem a ocorrência de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do cargo que ocupem;

VII - os licitantes, contratado ou pessoa física ou jurídica, contra ilegalidades ou irregularidades na aplicação da Lei Federal nº. 8.666, 21 de junho de 1993, e das leis correlatas às licitações, contratos e instrumentos congêneres;

VIII - outros órgãos, entidades ou pessoas que detenham essa prerrogativa por força de Lei específica.”

Por sua vez, o Regimento Interno esmiúça o procedimento das representações e denúncias do art. 79 ao art. 82-A, deixando assente no §2º deste dispositivo que seu trâmite ocorrerá conforme o rito dos feitos relativos à Fiscalização de Atos e Contratos, definido nos arts. 62 a 65 do RITCE-RO.

Outrossim, não há dúvidas do cabimento da presente Representação, já que o suposto desvio da boa conduta administrativa diz respeito à matéria inequivocamente da jurisdição da Corte de Contas (ilegalidade na contratação de serviços).

De outra banda, o autor da Representação é o Ministério Público de Contas, a quem a Constituição Federal atribuiu a missão de zelar pela ordem jurídica no âmbito dos Tribunais de Contas, e cuja legitimidade ativa é expressa, nos exatos termos no inciso III do art. 52-A da Lei orgânica do TCE.

Aliás, a legitimidade do MPC no oferecimento de Representações é ilação que se extrai da própria lógica do sistema dos Tribunais de Contas.

O que se pretende, portanto, por meio desta Representação, é averiguar os atos da administração e, caso confirmadas as irregularidades descritas no pórtico deste



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

instrumento, provocar a exata conduta administrativa, compatibilizando-a as normas que regem o regime jurídico-administrativo pátrio.

2.2. Das Ilícitudes Identificadas

2.2.1. Da Inexistência de Singularidade do Objeto e da Consequente Viabilidade de Competição

Ab initio, destaque-se que a inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021⁵, pressupõe a inviabilidade de competição.

Embora a nova lei tenha suprimido a exigência expressa da natureza singular do serviço, a doutrina e a jurisprudência pátria são uníssonas em afirmar que a singularidade permanece como requisito implícito, indissociável da inviabilidade de competição⁶.

Nesse sentido, **um serviço é singular quando sua complexidade ou especificidade impede a utilização de**

⁵ 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:

⁶ Segundo o doutrinador **Rafael Carvalho Rezende Oliveira**: "A interpretação literal do art. 74, III, da Lei 14.133/2021 afastaria a singularidade do serviço técnico como requisito para caracterização da inexigibilidade. Contudo, tem havido divergência na interpretação do citado dispositivo legal. Em nossa opinião, a ausência da menção à natureza singular do serviço técnico não deve acarretar o afastamento da exigência, uma vez que a própria necessidade de demonstração da inviabilidade de competição para caracterização da inexigibilidade revelaria a inafastabilidade do requisito da singularidade do serviço na contratação sem licitação." (OLIVEIRA, Rafael Carvalho R. Curso de Direito Administrativo - 13ª Edição 2025. 13. ed. Rio de Janeiro: Método, 2025. E-book. p.435. ISBN 9788530995850. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995850/>. Acesso em: 06 out. 2025.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

critérios objetivos de julgamento.

Entretanto, o objeto contratado - recuperação de créditos de IRPJ - não ostenta, à primeira vista, tal singularidade, consoante entendimento das Cortes de Controle.

Nesse sentido, vejamos, respectivamente, o posicionamento dos Tribunais de Contas da União e dos Estados do Paraná e de São Paulo.

"TCU: Acórdão 695/2001-Plenário

Consulta formulada por Comissão Parlamentar. **Necessidade de realização de licitação** por parte de órgãos da administração pública na contratação de empresa com notória especialização, **quando da execução de levantamentos de ativos fiscais, originários do recolhimento a maior ou indevido, para fins de compensação junto à União.** Conhecimento. Exigência de processo licitatório. Informação. Arquivamento." (grifou-se e sublinhou-se)

"TCE/PR: ACÓRDÃO N° 903/21 - Tribunal Pleno

Representação da Lei n.º 8.666/1993. Município de Nova Esperança do Sudoeste. Pregão n.º 66/2011. **Contratação de empresa especializada na prestação de serviço de assessoria e consultoria jurídico-tributária. Compensação de créditos tributários e previdenciários considerados comuns.** Violação ao Prejulgado n.º 6. **Terceirização irregular de serviços advocatícios.** Procedência e aplicação de multa." (grifou-se e sublinhou-se)

"TCE/SP: TC-001946/009/13

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E CONTRATO. SERVIÇOS DE APURAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS PERANTE À RECEITA FEDERAL DO BRASIL - INSS. TRABALHOS DEVEM SER DESENVOLVIDOS PELOS PRÓPRIOS SERVIDORES MUNICIPAIS. IRREGULAR A REMUNERAÇÃO DE SERVIÇOS LASTREADA NA COMPENSAÇÃO UNILATERAL DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS. AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DE QUE O CONTRATADO SERIA O ÚNICO EM CONDIÇÕES DE PRESTAR OS SERVIÇOS ALMEJADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. IRREGULARIDADE. 1. Os serviços de apuração e recuperação de créditos perante à Receita Federal do Brasil - INSS devem ser desempenhados pelo próprio quadro de servidores da Administração. 2. **Os serviços de apuração e recuperação de créditos perante à Receita Federal do Brasil - INSS devem ser devidamente licitados.** 3. É vedada a estipulação de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

remuneração contratual lastreada na compensação unilateral de créditos tributários.” (grifou-se e sublinhou-se)

Ainda que versem sobre contribuições previdenciárias, a *ratio decidendi* é plenamente aplicável, uma vez que, ontologicamente, todas as ementas tratam da contratação do mesmo tipo de serviço (recuperação de crédito tributário).

Logo, consoante assentado na compreensão das Cortes de Controle, o serviço em questão, via de regra, não possui a peculiaridade requerida pela legislação pátria, o que, por consequência, configura *ordinariedade*, exigindo, assim, o devido procedimento licitatório.

Nesse diapasão, é o entendimento desse Egrégio Sodalício, exarado no Acórdão APL-TC 00150/23⁷:

“PEDIDO DE REEXAME. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATO. ADMISSIBILIDADE POSITIVA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA. INCIDÊNCIA DA LEI N. 8.666/93. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE. VIGÊNCIA CONTRATUAL LIMITADA AO PERÍODO DE PANDEMIA DE COVID-19. EXCLUSÃO DE CULPABILIDADE. DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE, MAS SEM PRONÚNCIA DENULIDADE OU APLICAÇÃO DE SANÇÕES. CORREÇÃO DA DECISÃO. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

1. **Adequada a caracterização de irregularidade em inexigibilidade licitação para contratação de serviços de consultoria e de assessoria jurídica não revestidos de natureza singular, por descumprimento ao art. 25, II, da Lei n. 8.666/93 e às orientações jurisprudenciais deste Tribunal de Contas.**

2. Assinado o contrato antes da entrada em vigor da nova lei de licitações, não há que falar em aplicação retroativa de eventuais inovações legislativas, mas da aplicação, ao caso concreto, do regramento previsto pela Lei n. 8.666/93, conforme disposição do art. 190 da Lei n. 14.133/21.

3. Correta a decisão pela declaração de ilegalidade, sem a pronúncia de nulidade da contratação e sem a aplicação de sanções, tendo em vista que a vigência contratual se manteve restrita ao período de pandemia

⁷ Processo 00908/2023-TCE/RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

de Covid-19 e que a crise então vivenciada dificultou a realização de contratações públicas.

4. Conhecimento e não provimento do recurso.”
(grifou-se e sublinhou-se)

In casu, infere-se que essa Casa manteve no Plenário, de forma unânime, decisão que reputou “*ilegal contratação, precedida de inexigibilidade de licitação, de serviços de assessoria e de consultoria jurídica para atender a **necessidades ordinárias e não singulares** da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré*”.

Por fim, ressalte-se que a proliferação de contratos com objeto idêntico em diversos municípios é a maior evidência de que tais serviços, além de não poderem ser caracterizados como peculiares, são padronizados e replicáveis, o que torna a competição não apenas viável, mas obrigatória.

Prova do alegado é que, apenas nessa Corte de Controle, já se tem notícia de duas outras representações abordando o mesmo objeto⁸.

⁸ **Processo 01697/2020:** Trata-se de Representação, com pedido de tutela de urgência, formulada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia - MPC/RO, representado pela douta Procuradora de Contas, Doutora Érika Patrícia Saldanha de Oliveira, acerca de possíveis irregularidades na inexigibilidade de licitação desencadeada pelo Poder Executivo do Município de Candeias do Jamari para a contratação da Empresa Jacqueline de Paula Barbosa Sociedade Individual de Advocacia (CNPJ sob o nº 18.985.386/0001-01), tendo por objeto a “Prestação de Serviço de Realização de Auditorias Operacionais com o Objetivo de Recuperar Créditos Identificados” (Processo Administrativo nº 508-1/2020).

Processo 03337/2024: Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas - MPC, em face do Contrato n. 009/ALE/2022 (Processo Administrativo n. 13.668/2022), celebrado entre a Assembleia Legislativa de Rondônia ALE-RO e o escritório Freitas Cassol Advocacia, mediante inexigibilidade de licitação. O objeto do contrato é a prestação de serviços técnicos profissionais de consultoria, auditoria tributária e patrocínio de causas administrativas e judiciais para recuperação de créditos tributários da ALE-RO junto ao Regime Geral de Previdência



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Ademais, nesta seara, vale ressaltar que, no Estudo Técnico Preliminar, a Administração Pública exigiu que a empresa a ser contratada possuísse, no mínimo, especialização em Direito Tributário⁹, o que demonstra, uma vez mais, a possibilidade de contratar por licitação ordinária. Explico.

Em publicação denominada por **orientações e jurisprudências do TCU**¹⁰, aquela Casa de Controle entende que, para a inexigibilidade do art. 74, inciso III, da Lei 14.133/2021, *"se a notória especialização do prestador não for essencial à plena satisfação do objeto do contrato, o serviço poderá ser contratado por meio de licitação"*.

Ora, se a exigência de uma equipe técnica com especialização em Direito Tributário é suficiente, infere-se que qualquer outra pessoa jurídica que preencha esse requisito estaria igualmente apta à execução do objeto.

2.2.2. Da Insuficiência da Justificativa para a Contratação Externa em Face da Existência de Procuradoria Municipal

O Município de Ariquemes possui quadro próprio de Procuradores Municipais, o que torna a terceirização de serviços jurídicos uma medida de caráter absolutamente excepcional.

Social (RGPS/INSS) e ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS/IPERON) "

⁹ Item 4 do Estudo Técnico Preliminar.

¹⁰ https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-10-1-3-servicos-tecnicos-especializados-de-natureza-predominantemente-intelectual-com-profissionais-ou-empresas-de-notoria-especializacao-inciso-iii/#_ftn6 - Acesso em 6.10.2025 - às 12:25.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Sob esse prisma, a jurisprudência do TCU é firme ao considerar irregular a contratação de serviços advocatícios para a execução de atividades rotineiras ou que se inserem nas atribuições normais do órgão jurídico do ente. Ilustra esse posicionamento o Acórdão 2124/2008-Primeira Câmara.

"REPRESENTAÇÃO. CONSELHO REGIONAL DE ENFERMAGEM DE MINAS GERAIS. CONTRATAÇÃO DE EMPREGADO SEM CONCURSO PÚBLICO E DE SERVIÇOS JURÍDICOS SEM LICITAÇÃO. PROCEDÊNCIA.

1. Para configurar-se a hipótese de inexigibilidade de licitação, não basta que se esteja perante um dos serviços arrolados no art. 13 da Lei n. 8.666/1993, mas, tendo natureza singular, a singularidade nele reconhecível seja necessária para o bom atendimento do interesse administrativo posto em causa, devidamente justificado.

2. **Na contratação de empregados para prestação dos serviços de assessoria jurídica que sejam inerentes às atividades finalísticas da entidade, deve ser realizado o devido concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da CF/1988.**

3. Para a celebração de contratos de serviços de assistência jurídica que não integram o plexo das atribuições finalísticas da instituição, cabe promover prévio procedimento licitatório, com fundamento no art. 2º da Lei n. 8.666/1993.

4. Embora não pratique diretamente a gestão de recursos públicos, o procurador ou assessor jurídico está sujeito à responsabilização por parecer eivado de ilegalidade, pois o ato por ele emitido passa a compor a fundamentação do ato administrativo defeituoso."

Na mesma esteira é o entendimento do TCE/SP¹¹, ao classificar atividades similares como "serviços de natureza própria da Administração":

"EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATO. IRREGULARIDADE.

Serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria tributária, jurídica e administrativa. Serviços de natureza própria da Administração. Ausência de justificativa para o ajuste. Inexistência de decisão judicial, valor homologado para a compensação ou certidão de autoridade tributária

¹¹ https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/6/4/9/869946.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

garantindo o direito.

Precedentes: TC-644/989/12, TC-570/016/12, TC-2466/004/06, TC-800053/511/02, TC-1045/013/13, TC-1119/989/12 e TC-1281/989/12.

Irregularidade da Licitação do Contrato e conhecimento do Termo de Rescisão." (Processo: TC-017693.989.20-4, Relator Conselheiro Antônio Roque Citadini, 10.5.2022)

Sobre o ponto, oportuno transcrever trecho de voto do Conselheiro Relator, Antônio Roque Citadini:

"Constato que não encontra amparo em Lei a contratação direta, que envolveu consultoria e assessoria para o desempenho de atividades de recuperação de créditos junto à Fazendas Públicas Federal, ações que poderiam ser desenvolvidas por servidores da própria Administração.

A Prefeitura tentou uma compensação que é prática temerária, sem segurança jurídica, desprovida de valor homologado pela autoridade fiscal em favor da municipalidade ou de sentença transitada em julgado neste sentido. Além disso, o objeto de contrato envolve atividades típicas dos quadros da própria administração, sendo indevida sua contratação junto a terceiros.

Agrava ainda mais a situação da Administração, diante da formalização do contrato com único orçamento, qual seja, da própria Contratada. Tal conduta é suficiente para a condenação de todos os atos analisados, conforme jurisprudência desta Corte: TC-342/005/14, TC-9900.989.17, TC-9937.989.17, TC-18295.989.17, TC-7170.989.17 e TC-11496.989.17, TC-15855.989.19, TC-15856.989.19, TC-15857.989.19, TC-15859.989.19, TC-15860.989.19 e TC-15907.989.19(15). (grifou-se e sublinhou-se)

Ressalte-se, de antemão, que o vício relacionado a um único orçamento, enfrentado no excerto acima, de lavra da própria contratada, também subsiste na contratação efetivada pelo Município de Ariquemes, uma vez que este ente federativo se limitou a converter, em contratação direta, proposta comercial da empresa adjudicatária.

Para além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE 656558 (Repercussão Geral: Tema



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

309)¹², estabeleceu como requisito para a contratação direta de advogados a demonstração da **"inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público"**.

Logo, a justificativa apresentada pelo Município de Ariquemes - de que *"não possui em seu quadro pessoal e servidores municipais especializados com expertise"* - é manifestamente genérica, portanto, insuficiente para demonstrar a inadequação do serviço prestado pelos agentes públicos, o que caracteriza violação direta ao entendimento da Corte Suprema.

Ad argumentandum tantum, ressalta-se que o processo administrativo encontrado no portal da transparência do ente carece, até mesmo, de manifestação formal da própria Procuradoria Jurídica do Município atestando sua incapacidade técnica para a tarefa, o que, consoante aludido precedente, é documento indispensável para legitimar a decisão de contratar externamente.

2.2.3. Da Ilegalidade da Remuneração por Cláusula *Ad Exitum*

¹² **Tese:**

a) O dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, a Constituição Federal), de modo que é inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa prevista nos arts. 5º e 10 da Lei nº 8.429/92, em sua redação originária. b) **São constitucionais** os arts. 13, V, e 25, II, da Lei nº 8.666/1993, desde que interpretados no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade de licitação, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve observar: **(i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público**; e **(ii) cobrança de preço compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso, observado, também, o valor médio cobrado pelo escritório de advocacia contratado em situações similares anteriores.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

A remuneração da contratada por meio de um percentual sobre o êxito obtido, conhecida como cláusula *ad exitum*, nos termos em que inserida, é manifestamente ilegal.

As **Cláusulas Quinta¹³** e **Sexta¹⁴** da minuta do Contrato, em conjunto com o Termo de Referência nº 252/2025¹⁵, estabelecem uma estrutura de pagamento fundamentalmente contrária à ordem jurídica e à jurisprudência consolidada do TCE/RO.

A **Cláusula Quinta**, embora estipule um valor "estimativo" de R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil), admite que "os pagamentos devidos ao contratado dependerão dos valores efetivamente recuperados". Essa previsão, detalhada no Termo de Referência, fixa a remuneração em 20% (vinte por cento) à título de honorários sobre o montante efetivamente restituídos ao erário municipal¹⁶.

Tal arranjo cria uma despesa com valor incerto e desvinculado de um preço previamente definido, o

¹³ **CLÁUSULA QUINTA - PREÇO**

5.1 O valor total da contratação é de **R\$ 1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais);**

5.2 No valor acima estão incluídas todas as despesas ordinárias diretas e indiretas decorrentes da execução do objeto, inclusive tributos e/ou impostos, encargos sociais, trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais incidentes, taxa de administração, frete, seguro e outros necessários ao cumprimento integral do objeto da contratação.

5.3 O valor acima é meramente estimativo, de forma que os pagamentos devidos ao contratado dependerão dos valores efetivamente recuperados, após decisão judicial em transitado e julgado.

¹⁴ **CLÁUSULA SEXTA - PAGAMENTO**

6.1 O prazo para pagamento ao contratado e demais condições a ele referentes encontram-se definidos no Termo de Referência, anexo a este Contrato.

¹⁵ Item 9 do Termo de Referência.

¹⁶ Item 9.1 do Termo de Referência: **9.1.** A estimativa para contratação se baseia no percentual de 20% (vinte por cento) aplicado sobre o valor total de crédito a ser recuperado.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

que contraria o Art. 92, V, da Lei nº 14.133/2021¹⁷, que exige a pactuação do montante como cláusula necessária.

Ademais, a jurisprudência desse Tribunal de Contas, firmada no julgamento do Acórdão APL-TC 00354/20¹⁸, é taxativa ao rechaçar essa prática.

"PEDIDO DE REEXAME. TEMPESTIVIDADE. PRINCÍPIO DA DIALETICIDADE. ATENDIMENTO DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS. CONHECIMENTO DO RECURSO. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE SOCIEDADE DE ADVOGADOS. CONTRATO DE RISCO (AD EXITUM). HONORÁRIOS CONTRATUAIS. INTERPRETAÇÃO DAS CLÁUSULAS CONTRATUAIS. PAGAMENTO EM PERCENTUAL DO PROVEITO ECONÔMICO OBTIDO. ILEGALIDADE. PAGAMENTO ANTECIPADO. IMPOSSIBILIDADE. POTENCIAL DANO AO ERÁRIO. CONVERSÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

1. Verificada a tempestividade do recurso, bem como que a parte recorrente impugnou especificamente o teor do acórdão, esclarecendo as razões por que entende necessária a modificação da decisão, não há que se falar em intempestividade ou violação ao princípio da dialeticidade, razão pela qual o recurso deve ser conhecido.

2. **É admissível a celebração de contrato de risco (ad exitum) entre a Administração Pública e sociedade privada de advogados, desde que o pagamento dos honorários se dê em valor fixo previamente estabelecido (na modalidade honorários contratuais) ou em percentual do proveito econômico obtido, desde que fixado em juízo (a título de honorários sucumbenciais).**

3. A alínea existente em cláusula contratual que prevê o pagamento em percentual deve ser interpretada de acordo com o caput, sendo ilegal a interpretação que permita o pagamento de honorários contratuais em percentual do proveito econômico obtido, pois isso violaria o disposto no art. 55, III, da Lei n. 8.666/93 e arts. 2º e 3º da Lei n. 4.320/64. Precedentes.

4. Em contrato celebrado com cláusula *ad exitum* pende condição suspensiva em relação ao pagamento, de forma que os honorários apenas são devidos quando ocorrer o trânsito em julgado da decisão. Assim, pagamentos

¹⁷ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: (...)

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

¹⁸ Processo 02156/19 - TCE/RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

antecipados feitos com base em decisão de tutela antecipada obtida em juízo são ilegais.

5. Verificado o pagamento de valores superiores àqueles previstos no contrato, caracteriza-se potencial dano ao erário, que deve ser apurado em processo de tomada de contas especial, de forma a garantir o contraditório e a ampla defesa aos envolvidos em relação à pretensão de ressarcimento.

6. O descumprimento de decisão liminar proferida em sede de recurso é motivo para aplicação de multa ao gestor, com fundamento no art. 55, IV, da Lei Orgânica deste Tribunal (LCE 154/96)." (grifou-se e sublinhou-se)

Cumpre acrescer que, no teor do voto condutor, citou-se o **Acórdão 1285/2018/TCU-Plenário**, o que permite inferir ser pacífico o entendimento supracitado no âmbito das Cortes de Controle.

"(...) 112.O gestor tem a especial obrigação de verificar a eventual onerosidade excessiva do contrato para a Administração e, se for o caso, promover sua anulação ou pleiteá-la em Juízo. O que não pode é efetuar pagamento desproporcional de valores por uma causa de baixa complexidade e sem que o preço tenha sido certo e preestabelecido (art. 55, III, da Lei 8.666/93), evitando-se assim, a indefinição do valor do contrato e respeitando as normas que regem as finanças públicas e as contratações dos entes públicos.

113. **No caso dos autos, o contrato a ser firmado com o profissional do direito deveria estabelecer valor fixo** (art. 55, III, da Lei 8.666/93), **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.

114.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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

com particular, ficam os Municípios 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.

115.No caso sob análise, estende-se sobejamente demonstrada a nulidade do contrato de prestação de serviços advocatícios, eis que ausente qualquer indício de que tenham sido observados os dispositivos da Lei 8666/93, bem como a inexistência de boa-fé por parte dos contratados, uma vez que, na condição de causídicos (operadores do direito e pleno conhecedores da legislação), tinham ciência da nulidade das avenças celebradas, em desacordo com as disposições da lei de licitações, restando patente a insubsistência de título hábil a legitimar eventual pagamento pelos serviços advocatícios prestados (Acórdão n. 1.285/2018-TCU-Plenário - Relator: Ministro Benjamin Zymler). (grifou-se)“

As referidas cláusulas do contrato em análise instituem exatamente a situação vedada pela jurisprudência das Cortes de Contas, visto que o pagamento de 20% incidirá diretamente do montante efetivamente restituído aos cofres do município.

Ao vincular a remuneração a um percentual do sucesso, o contrato torna o preço final desconhecido e dependente de fatores aleatórios, o que viola a legislação que exige preço certo e preestabelecido.

Demais disso, a própria inexigibilidade de licitação, fundamentada no Art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021, pressupõe a contratação de um serviço técnico especializado de natureza intelectual, cujo preço deve ser compatível com o praticado no mercado.

A vinculação da remuneração a um percentual do sucesso descaracteriza a análise de compatibilidade de preços, transformando o contrato em uma parceria de risco



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

sobre a arrecadação futura, figura jurídica anômala e sem amparo legal no Direito Administrativo.

Portanto, à luz da legislação e da pacífica jurisprudência do TCE/RO, a estrutura de remuneração prevista no contrato é ilegalidade intransponível.

3. DA TUTELA DE URGÊNCIA

O processo administrativo em tela padece de ilicitudes que, por seu potencial lesivo, demandam pronta prevenção. Consagrada pelo art. 497 do CPC/2015¹⁹ e pelo art. 108-A do RITCE-RO²⁰, a tutela inibitória é voltada para esses casos, pois objetiva impedir a realização ou a reiteração de uma ilicitude provável²¹.

¹⁹ **Art. 497.** Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

Parágrafo único. Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.

²⁰ **Art. 108-A.** A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou de continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final.

§ 1º A Tutela Antecipatória, informada pelo princípio da razoabilidade, pode ser proferida em sede de cognição não exauriente e acarreta, dentre outros provimentos, a emissão da ordem de suspensão do ato ou do procedimento impugnado ou ainda a permissão para o seu prosseguimento escoimado dos vícios, preservado, em qualquer caso, o interesse público.

§ 2º Aplica-se à Tutela Antecipatória o artigo 497 do Código de Processo Civil e suas demais disposições em caráter subsidiário.

²¹ MARINONI, Luiz Guilherme. **Antecipação da tutela**. 12 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 71-73.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

Dessarte, para a concessão da referida tutela, é suficiente a probabilidade da transgressão de um comando jurídico, mormente quando há significativa possibilidade de ocorrência de lesão ou dano.

Aliás, é de bom alvitre ponderar que essa modalidade de tutela prescinde da culpa ou do dolo, enquanto tem por escopo prevenir uma situação de ilicitude, sem a necessidade de qualquer valoração subjetiva de um comportamento concreto, mesmo porque este ainda não ocorreu (ocorrerá ou será reiterado).

Assim, pelo cotejo das argumentações fáticas e jurídicas até aqui expostas, verifica-se que a tutela inibitória é a ideal para impedir a contratação, que encontra-se permeada de graves irregularidades.

A **plausibilidade do direito invocado (*fumus boni iuris*)** está robustamente caracterizada, haja vista que o Município de Ariquemes busca levar a cabo uma contratação com múltiplas e graves irregularidades, destacando-se:

I - Adoção de inexigibilidade de licitação para objeto de natureza comum, para o qual a competição é viável, em afronta ao art. 74, caput, da Lei nº 14.133/2021 e à pacífica jurisprudência dos Tribunais de Contas;

II - Apresentação de justificativa genérica e insuficiente para a contratação externa, em desrespeito à existência de Procuradoria Municipal e à tese fixada pelo STF em repercussão geral;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

III - Previsão de cláusula de remuneração *ad exitum* em percentual sobre o valor recuperado, modalidade rechaçada pelo TCU e em violação direta a precedente específico do TCE-RO.

O **perigo da demora (*periculum in mora*)** é evidente. A efetivação da contratação e o início da execução dos serviços podem gerar pagamentos indevidos ao particular, baseados em um percentual sobre créditos cuja homologação definitiva é incerta.

Tal fato representa um risco iminente de dano ao erário de difícil ou impossível reparação, o que demanda a imediata suspensão do ato para resguardar o interesse público.

Desse modo, mister se faz que essa Corte de Contas restabeleça a ordem legal mediante a tutela adiante pleiteada.

4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, considerando as irregularidades narradas, requer-se:

I - Seja recebida a presente **Representação**, pois atendidos, na espécie, os requisitos de admissibilidade insculpidos nos normativos que regem a atuação dessa Corte de Contas;

II - Seja concedida a antecipação dos efeitos da tutela inibitória, ***inaudita altera parte***, determinando-se a **CARLA GONÇALVES REZENDE**, Prefeita do Município; **LUIZ**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

FERNANDES RIBAS MOTTA, Secretário Municipal de Fazenda; **THIAGO RODRIGUES NEPOMUCENO**, Gerente Administrativo da Secretaria Municipal de Fazenda; e **ROSANGELA MARTINS DE OLIVEIRA**, Agente de Contratação e Pregoeira, ou quem os substituir ou suceder na forma da lei, **a imediata SUSPENSÃO**, no estágio em que se encontra, da **Ata de Registro de Preços nº 086/SML/2025** e de eventuais pagamentos decorrentes, até que sobrevenha ulterior deliberação dessa Corte de Contas;;

III - Seja determinado a **CARLA GONÇALVES REZENDE**, Prefeita; **LUIZ FERNANDES RIBAS MOTTA**, Secretário Municipal de Fazenda; **THIAGO RODRIGUES NEPOMUCENO**, Gerente Administrativo da Secretaria Municipal de Fazenda; e **ROSANGELA MARTINS DE OLIVEIRA**, Agente de Contratação e Pregoeira, que remetam a essa Corte de Contas cópia integral do **Processo Administrativo nº 15462/SEMFAZ/2025**, relacionado à **Ata de Registro de Preços nº. 086/SML/2025**;

IV - Sejam os autos encaminhados ao Corpo de Instrução dessa Corte de Contas para que se efetive, tendo em vista a relevância da matéria, análise detida da íntegra do Processo Administrativo nº 15462/SEMFAZ/2025;

V - Ulteriormente, sejam chamados aos autos, como responsáveis, **CARLA GONÇALVES REZENDE**, Prefeita; **LUIZ FERNANDES RIBAS MOTTA**, Secretário Municipal de Fazenda; **THIAGO RODRIGUES NEPOMUCENO**, Gerente Administrativo da Secretaria Municipal de Fazenda; e **ROSANGELA MARTINS DE OLIVEIRA**, Agente de Contratação e Pregoeira, para que se manifestem quanto a eventuais ilícitos apontados pelo Corpo Técnico e, ainda, quanto às seguintes irregularidades:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

a) Indícios da inexistência de singularidade do objeto e da consequente viabilidade de competição, em violação ao disposto no art. 74, inciso III, alínea "c", da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência das Cortes de Contas;

b) Indícios de insuficiência de justificativa para a contratação externa em face da existência de Procuradoria Municipal, em desrespeito ao entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, fixado em sede de Repercussão Geral no RE 656558 (Tema 309);

c) Indícios de ilegalidade na fixação da remuneração contratual por cláusula *ad exitum*, em confronto com o disposto no art. 92, inciso V da Lei 14.133/2021 e ao entendimento pacífico desse Tribunal de Contas.

Porto Velho-RO, 7 de outubro de 2025.

William Afonso Pessoa

Procurador do Ministério Público de Contas