

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**REPRESENTAÇÃO COM****PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR (ART. 42 DO RITCE)**

O Ministério Público de Contas (MPC), por meio da Procuradora que esta subscreve, no uso das atribuições previstas no art. 87-B da Lei Estadual nº 12.509/1995 (LOTCE), vem, respeitosamente, apresentar **REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR** perante esta Egrégia Corte de Contas (TCE/CE), com base nos argumentos fáticos e jurídicos a seguir descritos.

I - DESCRIÇÃO DO OBJETO

A presente Representação originou-se da análise realizada no processo de Inexigibilidade de Licitação nº 03.001/2025-INEX, promovido pela **Procuradoria Geral do Município de Quixadá**, que culminou, em **16/12/2025**, na contratação de escritório de advocacia, tendo como objeto a prestação de serviços técnico-jurídicos voltados à recuperação de possíveis créditos pertencentes ao município.

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

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

II - DA QUALIFICAÇÃO DO MPC/CE

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

Art. 308. A representação pode ser: [...]
II – de origem interna, quando formalizada: [...]
b) pelo Ministério Público especial.

Art. 309. São requisitos de admissibilidade da representação:

- I – tratar de matéria de competência do Tribunal;
- II – referir-se a administrador ou responsável sujeito a sua jurisdição;
- III – ser redigida em linguagem clara e objetiva;
- IV – conter nome completo, qualificação, endereço e assinatura do representante;
- V – conter informações sobre o fato a ser apurado, a autoria e a indicação das provas de que o representante tenha conhecimento.

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

III – DOS FATOS

O município de Quixadá realizou o procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 03.001/2025-INEX, visando à contratação de serviços advocatícios para pleitear a recuperação de supostos créditos públicos, conforme descrição contida no contrato e abaixo transcrita (destaques nossos):

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

1.1. O presente contrato tem por objeto a CONTRATAÇÃO DE CONSULTORIA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARA PROPOR E ACOMPANHAR MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E/OU JUDICIAIS, EM FACE DA UNIÃO FEDERAL, A FIM DE PROMOVER A RECUPERAÇÃO DE RECEITA, EM FAVOR DO MUNICÍPIO QUIXADÁ/CE, REFERENTE AOS VALORES INDEVIDAMENTE ARRECADADOS PELA UNIÃO, A TÍTULO DE IMPOSTO DE RENDA RETIDO NA FONTE, INCIDENTE SOBRE OS VALORES PAGOS, PELO MUNICÍPIO, SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES, A PESSOAS FÍSICAS OU JURÍDICAS CONTRATADAS PARA PRESTAÇÃO DE BENS OU SERVIÇOS.

Como fundamento para a contratação, foi adotada a impossibilidade de competição em razão de o serviço ser técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, tendo sido concebido, ao final do processo administrativo, o Contrato nº 03.001/2025-01PGR (relativo à recuperação de créditos relacionados ao IRRF), adjudicado em favor de Catão Sociedade de Advogados (CNPJ nº 42.933,680/0001-46).

Sobre o valor do contrato, embora tenha sido celebrado com base em “estimativa” (questionada mais adiante), a eventual contrapartida remuneratória se vincula ao sucesso da demanda, sendo fixada no percentual de 20% (vinte por cento) sobre o valor efetivamente recuperado.

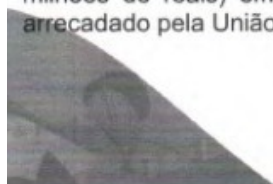
Ocorre que a análise do sítio¹ oficial do município e do Portal² da Transparência dos Municípios revelou a **inexistência de elementos capazes de justificar condições fundamentais da contratação direta**, como a estimativa da despesa, a demonstração da compatibilidade entre a previsão de despesa e os recursos orçamentários necessários, e a justificativa de preço proposto pelo eventual contratado. Informe-se que os documentos contidos naquelas plataformas foram compilados em **anexo** que, por sua vez, foi juntado a esta representação.

Ao se analisar a documentação disponível, constata-se a **não** apresentação do estudo técnico preliminar (ETP), mas apenas do termo de referência (TR). Neste último, consta o registro da estimativa do valor a ser recuperado (anexo, p. 3-4); contudo, sem demonstrar a adequação da metodologia utilizada para se alcançar o montante de R\$ 5.000.000,00, conforme se constata na Figura 1.

Figura 1 – Trecho do TR apresentado junto à Inexigibilidade nº 03.001/2025-INEX

6. DOS VALORES ESTIMADOS A RECUPERAR E HONORÁRIOS ESTIMADOS À PAGAR

6.1. A presente contratação possui caráter unitário, dada a natureza indivisível e predominantemente intelectual dos serviços advocatícios a serem executados, não sendo possível quantificar previamente o número de atos processuais ou diligências necessárias ao cumprimento integral do objeto. Com base no levantamento preliminar realizado no Estudo Técnico, estima-se que o Município de Quixadá possui aproximadamente R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) em valores potencialmente recuperáveis a título de IRRF indevidamente arrecadado pela União Federal.



www.quixada.ce.gov.br
@prefeituradequixada
Prefeitura de Quixadá



6.2. A remuneração da contratada será exclusivamente condicionada ao êxito, mediante pagamento de 20% (vinte por cento) sobre o valor efetivamente recuperado e ingressado nos cofres públicos, inexistindo qualquer pagamento antecipado ou despesa prévia para o Município. Assim, o valor final da contratação dependerá diretamente do resultado obtido, assegurando economicidade e plena aderência ao modelo de remuneração por êxito estabelecido no Termo de Referência.

Fonte: Portal da Transparência dos Municípios

¹ Quixadá. Dados sobre o Processo de Inexigibilidade de licitação nº 03.001/2025-INEX. Disponível em: <https://quixada.ce.gov.br/licitacaolista.php?id=770>

² TCE/CE. Portal da Transparência dos Municípios. Dados sobre o Processo de Inexigibilidade de licitação nº 03.001/2025-INEX. Disponível em: https://municipios-licitacoes.tce.ce.gov.br/index.php/dispensa_inexigibilidade/detalhes/proc/261529/licit/51996

Como se vê, por si só, os aludidos documentos são **incapazes de justificar o valor apresentado como estimativa**. Tal estimativa revela-se crucial, pois a contratação direta por inexigibilidade pressupõe inviabilidade de competição entre interessados.

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

Primeiro, porque, embora se “estime” um valor supostamente recuperável pelo município, em verdade, **o valor pactuado foi proporcional ao montante eventualmente recuperado à razão de 20%** (anexo, p. 30).

Segundo, porque se trata de um **contrato com cláusula de êxito**, isto é, o pagamento não será realizado imediatamente, mas apenas no sucesso da causa patrocinada.

Tanto é que **não há registro de empenhos emitidos por qualquer município cearense, em qualquer exercício**, em favor do adjudicatário, conforme se extrai da figura 2.

Figura 2 – Busca de empenhos emitidos em favor do CNPJ nº 42.933.680/0001-46

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DOS MUNICÍPIOS

Início | TCE | Fornecedores | Localizar | Ouvidoria

Procurar por Fornecedores

Informe qualquer dado sobre o Fornecedor, que procuramos por você!
Você pode realizar a pesquisa utilizando um dos dados abaixo:

Por Nome - ana maria
Por CPF - para o CPF use (utilize apenas números)
Por CNPJ - 123.456.78/0001-10 use 123456780000110 (utilize apenas números)
Por Razão Social - abc serviços ltda

1. Escolha o tipo de consulta: ☒ CPF/CNPJ ☐ Nome/Razão Social

2. Digite o dado do fornecedor: 42933680000146

Procurar

Nenhum resultado encontrado

Fonte: Portal da Transparência dos Municípios

Por fim, em relação à justificativa do preço por parte do contratado, **não há nenhum documento** que permita aferir a razoabilidade de sua proposta.

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

IV – DA FUNDAMENTAÇÃO

IV.1 - Ausência de comprovação dos requisitos para a contratação direta via inexigibilidade de licitação

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), em seu art. 37, XXI, estabeleceu que a Administração Pública deve, como regra, realizar licitação para efetuar contratações, cabendo à legislação definir as exceções. Sabe-se que a norma geral aplicável aos

entes federativos sobre licitações e contratos é a Lei nº 14.133/21, sendo definidas como hipóteses que excepcionam a realização de licitação, as contratações diretas nas espécies dispensa e inexigibilidade.

A inexigibilidade de licitação, segundo definição³ do Tribunal de Contas da União (TCU), **caracteriza-se pela inviabilidade de competição entre fornecedores**, seja em razão da natureza singular do objeto a ser contratado, da existência de fornecedor exclusivo apto a atendê-lo, ou da necessidade de contratação de todos os interessados que satisfaçam os requisitos previamente estabelecidos pela Administração, como ocorre no credenciamento. O art. 74 da Lei nº 14.133/21 apresentou hipóteses – em caráter não exaustivo – de inviabilidade de competição.

Considerando especificamente a Inexigibilidade de Licitação nº 03.001/2025-INEX, conforme já apresentado, ela teve por objeto a contratação de serviços técnico-jurídicos voltados à recuperação de créditos públicos federais repassados indevidamente à União pelo município de Quixadá. No caso, foi adotado como fundamento normativo para a contratação o art. 74, III, alíneas “c” e “e”, assim como o art. 6º, XVIII (anexo, p. 15-16, 28), todos da Lei nº 14.133/21, abaixo transcritos (destaques nossos):

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

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos;
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;
- c) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias;
- d) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços;
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas;
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

[...]

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

III - contratação dos seguintes **serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual** com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: [...]

- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; [...]
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; [...]

Assim, a contratação por inexigibilidade de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, de acordo com o acima exposto e com o § 3º

³ BRASIL. TCU. Licitações e contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU - 5ª Edição - versão 3.0 - atualizado em 27/08/2025. <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-10-processo-de-contratacao-direta/>

do art. 74 da Lei de Licitações, pressupõe notória especialização do contratado e, ainda, que o trabalho seja reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto.

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

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

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

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

No caso da inexigibilidade em questão, a estimativa apresentada teria como fundamento estudo técnico (vide figura 1). Todavia, o estudo **não** consta nas bases públicas de dados, tampouco a metodologia adotada para se alcançar a estimativa de recuperação evidenciada.

Logo, além de o valor apresentado **não** servir de parâmetro para avaliar a razoabilidade da proposta, em princípio, a estimativa **não** foi concebida na forma indicada pelo art. 23 da Lei nº 14.133/21.

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

De fato, pois, de acordo com as informações disponíveis, o pagamento somente poderá ser realizado após o efetivo recebimento dos valores recuperados (anexo, p. 4, 21, 32). Portanto, não foi indicada a dotação de crédito pela qual deverá ocorrer a respectiva despesa. Incorre-se, assim, em **falha ao não ser possível indicar, no contrato, o crédito pelo qual ocorrerão as despesas**, violando o art. 92, VIII⁴, da Lei nº 14.133/21.

Sobre a razão da escolha do contratado (inciso VI), a motivação apresentada (anexo, p. 20) é genérica e lacônica, sendo apresentada na Figura 3:

Figura 3 – Justificativa para contratação do adjudicatário

4. Conclusão:

Neste sentido, faz-se necessário contratar uma empresa que se enquadre no texto positivado, conforme o art. 74, III, "e", da Lei Federal n. 14.133/21, que trata da inexigibilidade de licitação em decorrência da contratação de **serviços técnicos especializados** e art. 6, XVIII, da referida lei que definem os serviços técnicos profissionais especializados, e, ainda, preencha os requisitos necessitados por esta Casa de Leis, com isso, em face do **objeto singular** a ser contratado, escolhemos a empresa CATÃO SOCIEDADE DE ADVOGADOS, inscrita no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica sob nº 42.933.680/0001-46, com sede na Av. Conselheiro Aguiar, nº 4599, Sala 01, no bairro de Boa Viagem, cidade do Recife, estado de Pernambuco, CEP: 51.021-020, neste ato representada pelo seu Sócio Administrador RAFAEL SANTOS CATÃO, brasileiro, casado, advogado, inscrito na OAB/PE sob o nº 32.180, inscrito no CPF/MF sob o nº [REDACTED] residente e domiciliado na cidade do Recife/PE, pois a mesma, conforme documentos em anexo, possui *know how*, larga experiência e da confiança da Administração deste Município.

Do acima exposto, inobstante o interesse em contratar a referida empresa, relativamente a prestação dos serviços em questão, é decisão discricionária do Procurador Geral e Ordenador de Despesas da Procuradoria Municipal de Quixadá/CE optar pela contratação ou não, ante a criteriosa análise jurídica-formal de toda a documentação acostada aos autos que instruem o presente procedimento.

Fonte: Portal da Transparência dos Municípios

⁴ Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam: [...] VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

Portanto, **com base no acima exposto, conclui-se não ser possível atestar alguns dos elementos processuais mínimos que compõem o processo de inexigibilidade.**

Esta Corte de Contas (TCE/CE) também já teve a oportunidade de se manifestar em processos similares ao ora questionado (sobre contratação por inexigibilidade de escritório de advocacia sem a comprovação de notória especialização e/ou de elementos mínimos), a exemplo das Representações nº 08795/2021-5, nº 18289/2025-2 e nº 24201/2025-3.

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

Destarte, de acordo com os elementos ora disponíveis, **não há comprovação de alguns dos elementos mínimos necessários à instrução do processo de inexigibilidade nº 03.001/2025-INEX**, em afronta ao art. 72, II, IV e VI, da Lei nº 14.133/21. Em tempo, informe-se que o não atendimento ao inciso VII do art. 72 será o fundamento do subtópico a seguir.

Com efeito, considerando a precariedade dos elementos que formalmente sustentam a contratação questionada, entendemos que, **além de ser imperiosa a sustação de efeitos que derivam do ajuste contratual celebrado, mostra-se necessária a notificação do Procurador Geral do Município, Sr. Nilo Lopes da Costa Neto, para que apresente cópia integral da inexigibilidade (bem como de todos os documentos relacionados ao aludido processo)**, de modo a permitir uma análise pormenorizada, em especial sobre os requisitos relacionados à estimativa da despesa, à demonstração de sua compatibilidade com a previsão orçamentária, e à razão da escolha do contratado.

IV.2 – Ausência de parâmetro de preço da contratação

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

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

Tese:

[...]

Art. 3º-A. A retenção a que se refere o art. 2º-A será efetuada mediante aplicação, sobre o valor a ser pago pelo fornecimento do bem ou prestação do serviço, da alíquota informada na coluna 02-IR do Anexo I, determinada mediante a aplicação do percentual de 15% (quinze por cento) sobre a base de cálculo determinada na forma estabelecida pelo art. 15 da Lei nº 9.249, de 1995, conforme a natureza do bem fornecido ou do serviço prestado.

Pois bem, interpretando o acima exposto, sobre a mudança de paradigma a respeito da titularidade do IRRF decorrente de pagamentos realizados por municípios a pessoas jurídicas, **é possível afirmar que deveriam compor a estimativa a ser recuperada**, a título de IRRF, os montantes que cumulativamente:

(a) foram retidos após 16/02/2022 (pois foi a data em que o referido recurso extraordinário transitou em julgado, e a Corte **não** modulou os efeitos da decisão, prevalecendo a eficácia *ex nunc*);

(b) se refiram à parcela controversa, então pacificada pelo STF no RE nº 1.293.453/RS;

(c) foram recolhidos em favor da União; e

(d) observaram as alíquotas informadas na coluna 02-IR do Anexo I da Instrução Normativa RFB nº 1234/2012, alteração concebida apenas em 2023, por meio da Instrução Normativa RFB nº 2145/2023.

É inequívoca a existência de uma série de restrições que limitam a magnitude de valores potencialmente recuperáveis. Por fim, deve-se reconhecer que o próprio município seria plenamente capaz de estimar os valores retidos e repassados indevidamente à União, uma vez que é guardião natural de toda a documentação contábil por ele mesmo produzida.

Logo, diante de uma estimativa devidamente fundamentada (fato não observado na inexigibilidade em questão), a demanda poderia ser solucionada mediante a adoção das medidas judiciais cabíveis. **Aliás, nos termos da tese fixada junto ao tema 309, para a Administração Pública contratar serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, deve ser demonstrada a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público.**

Mesmo no cenário hipotético de elaboração de estimativa e apresentação de justificativa de preço, no caso da inexigibilidade sob análise, o montante apresentado no contrato não tem aplicação prática, pois o valor dos honorários fixados foi proporcional ao valor efetivamente recuperado, tendo sido fixado à taxa de 20%, isto é, **a remuneração foi condicionada ao êxito**, possuindo caráter variável.

O Tribunal de Contas da União (TCU) já se manifestou, no bojo do Acórdão nº 889/2020 – Plenário, sobre a **impossibilidade de celebração de contrato administrativo com escritório advocatício remunerado exclusivamente por taxa de**

sucesso (cláusula *ad exitum*), em face da indefinição no valor do contrato (grifos nossos):

80. No caso dos autos, o **contrato a ser firmado com o profissional do direito deveria estabelecer valor fixo** (art. 55, III, da Lei 8.666/1993), não podendo prever percentual sobre as receitas de impostos auferidas pelo ente municipal com as ações administrativas ou judiciais exitosas pelo contratado (art. 167, inciso IV da CF), ou, **caso a Administração firmasse contrato de risco puro, onde não houvesse qualquer dispêndio de valor com a contratação, seria hipótese de remuneração do contrato, exclusivamente, por meio dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados e fixados pelo juízo na sentença condenatória.**

81. Considerando que a eficácia de toda atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei, tendo em vista a vinculação da Administração Pública ao princípio constitucional da legalidade (art. 37, caput), e considerando, ainda, que toda a disciplina acerca dos contratos está traçada na Constituição Federal (art. 37, XXI) e na Lei de Licitações (artigos 54 a 80), sendo que **em nenhum momento a Constituição ou a Lei autorizam a Administração Pública a celebrar contrato de risco com particular, entende-se que os municípios estão impossibilitados de firmar contratos que prevejam pagamento de honorários com base em cláusula *ad exitum*, ressalvada a hipótese em que a remuneração do contratado decorra apenas dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida no processo.** [...]

Quanto à **estipulação de honorários de êxito nas aludidas avenças, em sintonia com as conclusões da equipe de auditoria, verifico que contraria o art. 55, inciso III, da Lei 8.666/1993, que prevê, como cláusula essencial do contrato, a que estabelece e define o preço.**

É oportuno destacar que o Plenário do STF, no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 1.178/DF¹¹, em 05/11/2024, referendou medida cautelar, **determinando que os municípios da referida ação se abstivessem de efetuar pagamento de honorários, contratados *ad exitum***, relativos às ações judiciais perante Tribunais estrangeiros, sem antes haver exame da legalidade por parte das instâncias soberanas do Estado brasileiro, sobretudo do STF. Segue transcrição da ementa (destaques nossos):

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO. REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR. LITÍGIOS INTERNACIONAIS INSTAURADOS POR MUNICÍPIOS BRASILEIROS. HONORÁRIOS *AD EXITUM*.

I. CASO EM EXAME

1. Questiona-se, cautelarmente, a validade da contratação de serviços de advocacia por Municípios, para fins de representação judicial em estados estrangeiros, mediante contrato de honorários *ad exitum*, com remuneração estipulada em percentual do resultado obtido em favor do Poder Público.

¹¹ BRASIL. STF. ADPF nº 1.178/DF, Relator Min. Flávio Dino. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6952622>

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Saber se os honorários de êxito importam risco de lesão econômica aos entes municipais, com prejuízo à reparação integral dos danos socioambientais dos quais se busca a tutela judicial.

III. DISPOSITIVO

3. Medida cautelar **referendada**, para determinar aos Municípios relacionados nos autos: (i) *a juntada de cópias dos contratos porventura celebrados com os escritórios de advocacia para atuarem em outros países; e (ii) a abstenção do pagamento de honorários, contratados ad exitum, relativos às ações judiciais perante Tribunais estrangeiros, sem antes haver exame da legalidade por parte das instâncias soberanas do Estado brasileiro, sobretudo este STF.*

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

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

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

IV.3 – Da necessidade de concessão de medida cautelar

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

Observa-se a presença da fumaça do bom direito diante da **(a) ausência de comprovação de requisitos para a contratação direta via inexigibilidade de licitação; e (b) ausência de parâmetro de preço da contratação.**

Por sua vez, o *periculum in mora* resta caracterizado pelo fato de o contrato original, **com vigência de 12 (doze) meses e assinado em 16/12/25 (anexo, p. 36), estar em vias de ser prorrogado.**

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

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

Neste cenário, com fundamento nos arts. 21-A e 87-B, VII, ambos da LOTCE, o Ministério Público de Contas requer que seja **determinado** à Prefeitura Municipal de Quixadá que **suspenda a execução** do contrato administrativo decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 03.001/2025-INEX, até deliberação ulterior desta Corte de Contas, **devendo ainda ser determinado que sejam suspensos eventuais repasses dele decorrentes, até decisão final deste Tribunal.**

V – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, considerando a existência de irregularidades no Processo de Inexigibilidade nº 03.001/2025-INEX, e tendo em vista as circunstâncias evidenciadas na presente representação, o Ministério Público de Contas requer que:

- a) seja a presente representação **recebida**, pois interposta por legítimo interessado;
- b) seja determinada, com fundamento no art. 21-A da LOTCE, a **prévia oitiva** do Sr. Nilo Lopes da Costa Neto (Procurador Geral do Município), para que **apresente cópia integral do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 03.001/2025-INEX (com contrato e eventual aditivo), demonstre os serviços já prestados com base no referido contrato, bem como informe se já houve suspensão da execução contratual, comprovando-a documentalmente;**
- c) tendo em vista os elementos apresentados, seja **deferida medida cautelar, submetendo-a à homologação do Plenário** desta Corte, visando à **suspensão dos efeitos do contrato** administrativo decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 03.001/2025-INEX, **até deliberação ulterior desta Corte de Contas**, vedando-se, como consequência, eventual destaque de honorários;
- d) em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seja **determinada a audiência** do Sr. Nilo Lopes da Costa Neto (Procurador Geral do Município) e do advogado Rafael Santos Catão (OAB-PE nº 32.180), para que se manifestem sobre as irregularidades apresentadas na presente representação, ou nos relatórios de instrução, demonstrando de forma objetiva:

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

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

d.3) a justificativa do preço firmado, bem como a justificativa para o percentual de 20% a título de remuneração sobre os valores eventualmente recuperados;

d.4) quais serviços já foram prestados com base no instrumento contratual, indicando precisamente ações já adotadas;

d.5) quem atuou como agente de contratação da referida inexigibilidade.

e) após o regular processamento do feito, caso **confirmadas as irregularidades** apontadas por este *Parquet* Especial ou pelo órgão de instrução, seja determinado às autoridades competentes do Município de Quixadá que promovam a **anulação do contrato** administrativo decorrente do Processo de Inexigibilidade de Licitação nº 03.001/2025-INEX, sem prejuízo da imposição de penalidades caso sejam constatadas falhas insanáveis ou que caracterizem erro grosseiro.

Nestes termos,

Pede deferimento.

6.ª Procuradoria de Contas, Fortaleza, 29 de junho de 2026.

CLAUDIA PATRICIA RODRIGUES

ALVES CRISTINO: [REDACTED]

CLÁUDIA PATRÍCIA RODRIGUES ALVES CRISTINO

Procuradora do MPC/TCE

Assinado digitalmente por CLAUDIA PATRICIA RODRIGUES ALVES CRISTINO 38178770300
DN: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=AC SOLUTUM Multipia v5, OU=36383509000104, OU=Videoconferencia,
OU=Certificado PF-A3, CN=CLAUDIA PATRICIA RODRIGUES ALVES CRISTINO : [REDACTED]
Razão: Eu estou aprovando este documento
Localização: sua localização de assinatura aqui
Data: 2026-06-29 09:48:10
Foxit Reader Versão: 10.0.0