

PROCESSO Nº 18170/2015 – TC.

ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO - PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR

INTERESSADO:

RELATOR: ANTONIO ED SOUZA SANTANA

RESPONSÁVEIS: MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS; SEVERINO RODRIGUES DA SILVA

ADVOGADOS: KLEBER MACIEL DE SOUZA - OAB: 3430/RN; RENATA COLOMBIERI MOSCA OAB: 3760/RN

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. DISPUTA JUDICIAL DE ROYALTIES ENTRE JURISDICIONADOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA. SERVIÇO TÉCNICO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E SINGULARIDADE DO OBJETO. CONTRATO IRREGULAR. CLÁUSULA *AD EXITUM*. PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO, VINCULADO À RECEITA DO MUNICÍPIO DECORRENTE DE ROYALTIES. PUBLICAÇÃO EXTEMPORÂNEA DO EXTRATO DA INEXIGIBILIDADE E DO CONTRATO. MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO N.º 073/2015 E DO PAGAMENTO. SUBSTITUIÇÃO DO ADVOGADO CONTRATADO PELA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DOS RESPONSÁVEIS POR DANO AO ERÁRIO. PODER GERAL DE CAUTELA DO JULGADOR. PREVISÃO DAS REFERIDAS MEDIDAS CAUTELARES NOS ARTS. 121, II, V, DA LOTCE E 346, II, V, DO RITCE. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDAS CAUTELARES PELO TRIBUNAL DE CONTAS. PRECEDENTES. NECESSIDADE DE CONCESSÃO E EFETIVAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR *INAUDITA ALTERA PARS*. APLICAÇÃO DOS ARTS. 120, § 2º, DA LOTCE E 345, § 2º, DO RITCE. PRESCINDIBILIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DOS BENS PELO REQUERENTE DA MEDIDA CAUTELAR. PRECEDENTES. *PERICULUM IN MORA*: POSSIBILIDADE DE O ENTE MUNICIPAL CONTINUAR A PAGAR AO CONTRATADO VALORES CONSISTENTES EM PERCENTUAL DA RECEITA DE ROYALTIES, COM ESTEIO EM DECISÃO JUDICIAL PASSÍVEL DE REVERSÃO. AUSÊNCIA DE GARANTIA CONTRATUAL QUANTO À DEVOLUÇÃO DAS VERBAS DE HONORÁRIOS LEVANTADAS ANTECIPADAMENTE. *FUMUS BONI IURIS*: DIVERSAS IRREGULARIDADES VERIFICADAS NO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. PREJUÍZO AO ERÁRIO.

RELATÓRIO

1. Trata-se de Representação formulada pela então Procuradora do Município de

São José de Mipibu/RN¹, com pedido de medida cautelar, a qual relatou a existência de litígio judicial com o Município de Monte Alegre/RN, instaurado no âmbito do Processo nº 0077345-08.2013.4.01.3400, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em razão de conflito acerca do recebimento de *royalties* provenientes da existência dos chamados *City Gates* (pontos de embarque e desembarque de gás natural), supostamente localizados em seu território.

2. A Representante apontou que o Município de Monte Alegre teria recebido indevidamente R\$ 6.581.213,67 de repasses da ANP em cumprimento à decisão proferida pelo TRF da 1ª Região no julgamento do Agravo de Instrumento nº 0003989-58.2014.4.01.0000/DF, tendo alegado que em verdade a estação de embarque e desembarque (*City Gate*) apontada nos autos estaria localizada dentro do território de São José de Mipibu/RN.

3. Aquela Procuradoria informou, ainda, que havia já ingressado nos referidos autos peticionando pelo bloqueio dos repasses dos *royalties* até que a lide fosse resolvida, o que não foi acatado pela autoridade judicial. Sustentou ainda que o Município de Monte Alegre vem realizando pagamentos milionários a título de honorários advocatícios, no percentual de 20% do valor total dos repasses recebidos da ANP, sem que houvesse segurança jurídica em relação ao deslinde do processo judicial.

4. Indicou que seria necessário preservar o erário público com provimento cautelar desta Corte no sentido de se determinar que os valores ficassem preservados até o julgamento de mérito da ação judicial. Destacou inclusive que a ação originária teria sido autuada em 12/12/2013, sendo que somente em 2015 teria sido realizada e publicada a contratação do escritório de advocacia referenciado, por inexigibilidade, o que demonstraria a ilegalidade do contrato, tendo ainda apontado como indevida a inexigibilidade da licitação, sendo que foram juntados diversos documentos à Representação. Ao final, requereu:

- a. a determinação da indisponibilidade dos recursos discutidos para que o município de Monte Alegre se abstivesse de utilizar os repasses dos *royalties*, especialmente com pagamento de honorários advocatícios, até o trânsito em julgado da ação judicial de discussão do mérito²;
- b. a inspeção extraordinária nos gastos realizados com os recursos em

¹ Cf. Evento 1, p. 1-105, formulado pela Procuradora do Município representante.

² Cf. Evento 1, p. 10, item 'a'.

Gabinete do Conselheiro-Substituto Antonio Ed Souza Santana

disputa, em razão dos prejuízos que estariam a causar em ambos os municípios³;

c. caso necessário, fosse realizada perícia para que se comprovasse as alegações do município de São José de Mipibu⁴;

d. o bloqueio das contas derivadas dos *royalties* no município de Monte Alegre para que fossem garantidos os valores devidos ao município de São José de Mipibu⁵;

e. a investigação da responsabilidade civil e/ou criminal por suposta falsidade do relatório elaborado pelo município de Monte Alegre⁶;

f. a solicitação de informações ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região⁷ sobre o andamento das ações e cópia completa dos autos em tramitação;

g. a determinação de quaisquer outros atos por esta Corte de Contas para que se comprovasse as alegações formuladas⁸.

5. Em seu juízo de admissibilidade⁹, o Excelentíssimo Conselheiro Paulo Roberto Chaves Alves, Relator à época, reputou afastada a competência deste Tribunal de Contas para apreciação do mérito dos pedidos concernentes aos itens ‘a’, ‘c’, ‘d’, ‘e’, ‘f’ e ‘g’. Noutra via, no que se referiu ao pedido de inspeção nos gastos realizados pelo Município de Monte Alegre, conforme o pedido do item ‘b’, entendeu presentes as características de uma representação, razão pela qual determinou o encaminhamento do feito à Diretoria de Assuntos Municipais (DAM) para que realizasse uma instrução preliminar sumária.

6. Na instrução preliminar¹⁰, a DAM apontou que o município de Monte Alegre contratou serviços advocatícios por intermédio de inexigibilidade de licitação¹¹ e empenhou em favor do contratado pessoa física, o Dr. MÁRCIO TARCISIO RENNÓ SILVA NEGREIROS¹², o valor de R\$ 1.465.250,63 (um milhão quatrocentos e sessenta e cinco mil e duzentos e cinquenta reais e sessenta e três centavos) somente no ano de 2015. Também destacou que a remuneração do contratado tinha como base um percentual de 20% (vinte por cento) sobre os valores recuperados, a título de honorários contratuais por êxito judicial, sendo devidos, inclusive, pela obtenção de medida liminar. Sugeriu, ao final, a notificação do

³Cf. Evento 1, p. 10, item ‘b’.

⁴Cf. Evento 1, p. 10, item ‘c’.

⁵Cf. Evento 1, p. 10, item ‘d’.

⁶Cf. Evento 1, p. 11, item ‘e’.

⁷Cf. Evento 1, p. 10, item ‘f’.

⁸Cf. Evento 1, p. 10, item ‘g’.

⁹Cf. Despacho de 20/01/2016 (Evento 1, p. 107).

¹⁰Cf. Informação Técnica de 25/01/2016 (Evento 1, p. 109-11).

¹¹Inexigibilidade nº 003/2015, Proc. Adm. Nº 102102/2015, cf. apontado no Evento 1, p. 110, item 6 da Informação Técnica.

¹²OAB/DF nº 30.395.

Prefeito Municipal de Monte Alegre, Sr. SEVERINO RODRIGUES DA SILVA, para que enviasse cópia integral do procedimento administrativo de Inexigibilidade, do termo de contrato firmado e de todos os processos de despesas dele decorrentes.

7. O Relator recebeu¹³ o documento como representação e determinou a notificação do Prefeito do município de Monte Alegre para que enviasse a esta Corte de Contas toda a documentação requerida pelo Corpo Técnico.

8. Notificado¹⁴, o Prefeito de Monte Alegre cumpriu a diligência dentro do prazo conferido, pensando¹⁵ aos autos a documentação solicitada.

9. Naquele íterim, entre a instrução preliminar e a diligência efetivada, o município de São José de Mipibu enviou a este Tribunal nova documentação¹⁶, e pediu urgência para a concessão da anterior medida cautelar requerida em razão da apresentação de novos documentos oriundos da Agência Nacional de Petróleo (ANP), os quais comprovariam a localização da válvula de gás, objeto do litígio judicial, como sendo no território de São José do Mipibu.

10. Por força da Resolução 015/2016, os autos foram redistribuídos¹⁷, em 12/07/2016, para a relatoria da Excelentíssima Conselheiro-Substituta Dra. Ana Paula de Oliveira Gomes, a qual encaminhou¹⁸ o Processo à DAM para pronunciamento.

11. A Unidade Técnica analisou¹⁹ a documentação carreada pelo Gestor e sugeriu a citação do Sr. SEVERINO RODRIGUES DA SILVA, para que apresentasse defesa em razão das seguintes irregularidades apontadas²⁰:

a. contratação do advogado Sr. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS sem que houvesse comprovação suficiente da sua notória especialização para o objeto contratual;

b. honorários advocatícios fixados em valores incertos, variáveis, ilimitados e pagos de forma antecipada, antes do trânsito em julgado do processo judicial;

¹³ Cf. Despacho de 18/02/2016 (Evento 5).

¹⁴ Cf. Certidão da DAE, notificado em 14/04/2016 (Evento 19).

¹⁵ Documentação constante no Apensado nº 9952/2016, juntada em 27/04/2016 (Evento 13).

¹⁶ Cf. Apensado nº 6902/2016, em 18/03/2016 (Evento 14).

¹⁷ Em 12/07/2016, cf. Despacho do anterior Relator (Evento 23).

¹⁸ Em 13/07/2016, cf. Despacho no Evento 27.

¹⁹ Cf. Informação de 22/08/2016 (Evento 30).

²⁰ Cf. Evento 30, p. 11.

Gabinete do Conselheiro-Substituto Antonio Ed Souza Santana

- c. inobservância do prazo legal para a publicação do extrato da inexigibilidade da contratação;
- d. formalização da contratação do advogado posterior ao início da movimentação judicial da demanda no Tribunal Regional Federal;
- e. ausência de designação de servidor para atuar como fiscal do contrato.

12. Citado, o Sr. SEVERINO RODRIGUES DA SILVA, representado pelo Procurador do município, apresentou²¹, dentro do prazo legal, vasta documentação e, em síntese, as seguintes razões de defesa, a justificar, sob a sua ótica, a regularidade da contratação:

- a. teria sido constatada a especificidade da matéria debatida e a necessidade de contratação de profissional de confiança, com absoluto domínio do tema²², por se tratar de questão atípica e inédita para o município e, sobretudo, de grande relevância econômica e social;
- b. em meados de 2013, quando em viagem oficial a Brasília/DF, o Sr. Prefeito teria chegado à pessoa do Dr. Márcio Tarcísio Rennó Silva Negreiros, após consulta à Comissão de Direito Imobiliário e Urbanístico da OAB/DF²³;
- c. o município teria celebrado contrato de prestação de serviços advocatícios, em 01/12/2013, com o advogado referenciado, tendo em vista que nenhum profissional consultado teria aceitado a contratação apenas *ad êxito*;
- d. teriam sido preenchidos os requisitos relativos à tecnicidade e à natureza absolutamente singular do serviço, além da demonstração das especializações intrínsecas do profissional contratado²⁴;
- e. a matéria objeto da ação judicial seria específica, sendo que a tese jurídica debatida seria essencialmente singular, de modo que pouquíssimos profissionais do direito se debruçariam sob a divisão de royalties de exploração de gás e, menos ainda, se sujeitariam a aceitar contrato de risco para recebimento se, e apenas se, houvesse proveito econômico em prol do município²⁵;
- f. o requisito da notória especialização haveria de ser valorado em associação ao elemento subjetivo da confiança²⁶, sendo que a satisfação plena das pretensões judiciais formuladas em nome do município seriam prova da especialização do serviço prestado;
- g. a atuação do profissional contratado não teria se limitado ao campo jurídico, mas contemplou incessantes visitas aos gabinetes dos juízes e desembargadores, respostas a acusações infundadas apresentadas perante à

²¹Cf. Apensado nº 11733/2017(Evento 41).

²²Cf. item 9 da Defesa.

²³Cf. item 10 da Defesa.

²⁴Cf. item 13 da Defesa.

²⁵Cf. itens 14 e 15 da Defesa.

²⁶Cf. item 20 da Defesa.

Promotoria de Justiça da Comarca, Ofícios para implementação junto à Petrobrás e ANP e diligências junto a Cartórios²⁷;

- h. o município de São José de Mipibu não se conformou com o repasse mensal de valores dos royalties ao município de Monte Alegre, a partir da atuação do advogado contratado, e estaria movendo ataques em todas as searas possíveis, principalmente em razão da sua influência política²⁸;
- i. ausência de prejuízo ao erário municipal com o pagamento dos honorários sendo feito com parte da receita auferida²⁹, uma vez que o município não teria desembolsado um único centavo sequer para a contratação do referido profissional, sendo o município o maior beneficiado, posto que teria passado a contar, pela primeira vez em sua história, com o repasse de royalties, com o incremento da sua arrecadação para melhor atender aos interesses públicos da municipalidade;
- j. a fixação dos honorários teria se dado em observância ao valor mínimo de 20% (vinte por cento) do proveito econômico, o que estaria em conformidade com a tabela de honorários da OAB/DF; tanto o contrato originário firmado em 2013 como aquele que o teria substituído em 2015 conteriam a mesma cláusula relativa a remuneração, com a previsão do pagamento de “20% dos benefícios econômicos que forem auferidos pelo Contratante, liminarmente ou não, até a data do dia 31/12/2016”³⁰;
- k. impossibilidade de estipular valores certos e definidos, uma vez que o município não dispunha da verba para suportar o pagamento de maneira imediata, assim como não teria como precisar o valor dos repasses dos royalties futuros, posto que a aferição do valor dependeria de condições sazonais, tais como quantidade de gás obtido, preço estipulado, dentre outros fatores que sofreriam variação mensal³¹;
- l. a remuneração estabelecida teria observado estritamente os preceitos legais, sendo que o município não estaria obrigado a provisionar recursos para o pagamento dos honorários contratados em razão do risco inerente à natureza do contrato;
- m. a simples suposição de que a decisão que determinou o pagamento dos royalties poderia vir a ser revogada não seria suficiente para legitimar o pleito do município representante, sendo que deveria ser comprovado o dolo específico de causar dano ao erário³²;
- n. a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte teriam autorizado a inexigibilidade de licitação para contratação de profissionais do direito em casos análogos a

²⁷ Cf. item 25 e 26 da Defesa.

²⁸ Cf. item 27 a 29 da Defesa.

²⁹ Cf. itens 32 e 33 da Defesa.

³⁰ Cf. itens 33 a 37 da Defesa.

³¹ Cf. itens 38, 39 e 43 da Defesa.

³² Cf. item 44 da Defesa.

este³³;

- o. solicitou, o Procurador do município, que se reconhecesse como data de publicação do extrato de inexigibilidade de licitação a data do efetivo protocolo junto à imprensa oficial, que teria sido realizado dentro do prazo legal³⁴, ao tempo em que justificou que o município não utilizaria servidor exclusivo para atuar como fiscal do contrato na medida em que a fiscalização do contrato teria sido realizada pela Controladoria Geral do Município, na pessoa do Sr. ANDRE RODRIGUES DA SILVA³⁵, o que justificaria a situação apontada pelo Corpo Técnico. Ao final, pugnou pela intimação do contratado, o Sr. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS, para que fosse arrolado como testemunha³⁶.

13. Provocado a se manifestar mais uma vez, o Corpo Técnico da DAM emitiu nova Informação³⁷, na qual apontou que:

a. não foram comprovados os requisitos legais que autorizaram a contratação direta por inexigibilidade em razão da ausência de notória especialização do contratado e dos títulos de curso de pós-graduação de especialização emitidos somente após a contratação com o Município³⁸, da ausência de experiência anterior do contratado³⁹, e de que o objeto da contratação não possuiu natureza singular, posto que outros órgãos públicos já licitaram idêntico serviço⁴⁰;

b. houve fortes indícios de favorecimento na contratação por inexigibilidade pela atuação antecipada do advogado na mesma ação judicial, impetrada antes da formalização contratual⁴¹;

c. restou ausente a justificativa da fixação de honorários advocatícios em valores incertos, ilimitados e de forma antecipada em razão de pagamento por ocasião de êxito em decisão judicial liminar – de natureza precária, mesmo sem a resolução definitiva da lide ente o Município e a ANP, e de contrato de risco prevendo a prorrogação do contrato até o trânsito em julgado da referida ação⁴²;

d. inexistiu qualquer garantia da devolução das verbas de honorários levantadas antecipadamente pelo contratado, o que poderia conduzir a um eventual dano ao erário municipal após o trânsito em julgado em hipótese de insucesso da demanda judicial⁴³;

e. os pagamentos variáveis e vinculados a percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com a ação judicial interposta pelo contratado continuariam por

³³ Cf. itens 46 e 47 da Defesa.

³⁴ Cf. item 53 da Defesa.

³⁵ Cf. item 54 da Defesa.

³⁶ Cf. item 55 da Defesa.

³⁷ Cf. Informação de 22/02/2019 (Evento 51).

³⁸ Cf. itens 11 e 12 da Informação da DAM.

³⁹ Cf. item 21 da Informação da DAM.

⁴⁰ Cf. itens 15 a 20 da Informação da DAM.

⁴¹ Cf. item 22 da Informação da DAM.

⁴² Cf. itens 25 a 31 da Informação da DAM.

⁴³ Cf. Itens 32 a 34 da Informação da DAM.

Gabinete do Conselheiro-Substituto Antonio Ed Souza Santana

um período ilimitado até o trânsito em julgado, sendo que não foi estipulado um valor máximo que lhe seria pago⁴⁴;

f. seria desejável a adoção de medida acautelatória devendo a administração abster-se de efetivar qualquer despesa decorrente do contrato celebrado com o advogado Márcio Tarcísio Rennó Silva Negreiros diante dos indícios de lesão ao erário apontados⁴⁵;

g. não se comprovou a publicação, dentro do prazo legal, do extrato da inexigibilidade como condição de sua eficácia, sendo que restou ausente nos autos o protocolo de remessa à imprensa oficial⁴⁶;

h. o responsável incorreu em erro em não indicar servidor exclusivo para fiscalizar o contrato, sendo que tal atividade é incompatível com as atribuições próprias da Controladoria do Município⁴⁷.

14. Nas conclusões, o Corpo Técnico da DAM⁴⁸ sugeriu:

- a. atribuição de caráter seletivo e prioritário ao Processo;
- b. suspensão cautelar do contrato entre o Município de Monte Alegre e o advogado contratado, e determinação de atuação do corpo jurídico de Monte Alegre junto ao processo judicial que trata do recebimento dos *royalties*;
- c. julgamento pela ilegalidade do contrato firmado através de inexigibilidade de licitação por conta das seguintes irregularidades:
 - i. inexistência dos requisitos legais autorizadores da inexigibilidade de licitação (singularidade do objeto e notória especialização do contratado);
 - ii. fixação dos honorários advocatícios em valores incertos, variáveis, ilimitados e de forma antecipada;
 - iii. inobservância do prazo legal para publicação do extrato da inexigibilidade e da contratação;
- d. remessa de cópia dos autos para o Ministério Público Estadual;
- e. recomendação ao Município para observância dos requisitos necessários para a inexigibilidade de licitação;

15. Indo os autos ao *Parquet* de Contas, foi emitido Parecer⁴⁹ sustentando, em síntese, que:

- a. restou caracterizada a possibilidade de competição para o objeto da contratação em análise, sendo que não restou demonstrada a singularidade do serviço

⁴⁴Cf. itens 35 a 42 da Informação da DAM.

⁴⁵Cf. itens 43 a 48 da Informação da DAM.

⁴⁶Cf. itens 49 a 51 da Informação da DAM.

⁴⁷Cf. itens 52 a 60 da Informação da DAM.

⁴⁸Cf. item 61 da Informação.

⁴⁹Cf. Parecer nº 46/2019, de 28/02/2019, da lavra do Exmo. Procurador Dr. Carlos Roberto Galvão Barros (Evento 63).

Gabinete do Conselheiro-Substituto Antonio Ed Souza Santana

no processo de inexigibilidade⁵⁰;

b. o responsável não provou a essencialidade e indiscutibilidade do trabalho quanto à notória especialização, o que configurou, em tese, indícios de crime, que o sujeitaria à responsabilização nas esferas civil e penal, pelo que requereu a representação ao *Parquet* Estadual⁵¹;

c. não mereceu prosperar a alegação do gestor que fora celebrado contrato de risco, pelo que corroborou o entendimento da DAM, e considerou lesivas as cláusulas que anteciparam de forma ilegal os honorários, pagos por períodos incertos, em valores variáveis, sem a estipulação de um valor máximo⁵²;

d. a publicação fora do prazo legal do extrato de inexigibilidade da contratação consubstanciou irregularidade de natureza grave por ofender ao princípio da publicidade, não devendo ser acolhida a alegação do gestor⁵³;

e. perdurou a irregularidade na designação formal do fiscal dos serviços contratados, sendo que não cabe a alegação de que a fiscalização do contrato caberia ao controle interno devido ao princípio da segregação de funções⁵⁴;

f. seria necessário o deferimento de medida cautelar para sustação do contrato de prestação de serviços de advocacia firmado pelo Município e seus referentes pagamentos⁵⁵;

g. restou caracterizada a necessidade de atribuição de caráter seletivo ao Processo⁵⁶;

h. deveria ser enviada representação ao Ministério Público Estadual, com remessa de cópia deste Processo⁵⁷;

16. Em suas conclusões, o *Parquet* de Contas⁵⁸ solicitou que fosse determinada cautelarmente a suspensão do contrato administrativo firmado entre o Município de Monte Alegre e o advogado contratado, devendo a administração abster-se de efetivar qualquer despesa dele decorrente, com a atuação no processo judicial, em substituição ao contratado, do corpo jurídico municipal, bem como o monitoramento do cumprimento da decisão cautelar.

17. O MPC opinou, ainda, pela atribuição de caráter seletivo e prioritário ao feito, e, no mérito, pela ilegalidade do contrato firmado por inexigibilidade de licitação, com aplicação de multas ao gestor responsável, devido à inexistência dos requisitos legais de

⁵⁰ Cf. itens 10 a 21 do Parecer.

⁵¹ Cf. itens 22 a 32 do Parecer.

⁵² Cf. itens 33 a 48 do Parecer.

⁵³ Cf. itens 49 a 58 do Parecer.

⁵⁴ Cf. itens 59 a 69 do Parecer.

⁵⁵ Cf. itens 70 a 81 do Parecer.

⁵⁶ Cf. itens 82 a 86 do Parecer.

⁵⁷ Cf. itens 87 a 89 do Parecer.

⁵⁸ Cf. item 90 do Parecer.

singularidade do objeto e de notória especialização do contratado, à irregular fixação de honorários advocatícios em valores incertos, variáveis, ilimitados e de forma antecipada, à publicação do extrato de inexigibilidade de contratação fora do prazo legal, e à ausência de designação formal do fiscal do contrato.

18. Pugnou, por derradeiro, pelo envio de cópias destes autos ao Ministério Público Estadual e pela recomendação à Administração Municipal para que observasse o preenchimento dos requisitos legais necessários à inexigibilidade de licitação.

19. Então, em 08/03/2019, Sua Excelência a Conselheira-Substituta Dra. Ana Paula de Oliveira Gomes exarou⁵⁹ juízo negativo de competência para presidir a relatoria deste Processo, tendo determinado a redistribuição dos autos à Relatoria deste Conselheiro-Substituto.

20. Em 20/03/2019, firmei a minha competência para a relatoria do processo, tendo determinado de plano a atribuição de caráter seletivo e prioritário aos autos.

21. Em 06/05/2019, foi apensado aos autos⁶⁰ documento contendo novo pedido do município de São José de Mipibu no sentido da extensão da medida cautelar defendida pelo *Parquet* Especial, visando a proibir o município de Monte Alegre de proceder a quaisquer pagamentos de honorários advocatícios relativos à percepção de *royalties*, tendo informado a celebração de novo contrato em 2018 pelo município de Monte Alegre com o Escritório Paraguay Ribeiro Coutinho Advogados Associados, desta feita para o ajuizamento de nova ação judicial para revisão dos valores dos royalties recebidos pela Prefeitura, sendo que já teriam sido pagos R\$ 231.176,78 a título de honorários ao novo contratado, sem, contudo, juntar elementos comprobatórios a respeito dessa contratação.

22. Então, em 16/05/2019, a fim de reunir novos elementos relacionados a esse novo contrato, ainda em fase de cognição não exauriente, procedeu-se à realização de novas pesquisas no âmbito do Gabinete deste Relator, de modo que foram carreados aos autos documentos relacionados ao novo processo judicial movido pelo município de Monte Alegre, a partir da celebração do novo contrato acima referenciado, assim como documentos relacionados a um outro processo judicial movido referido município em agosto de 2018,

⁵⁹Cf. Despacho de 08/03/2019 (Evento 66).

⁶⁰Cf. Apensado nº 2545/2019 (Evento 77).

desta feita, por meio do advogado Marcos Antônio Inácio da Silva, pleiteando a revisão da sistemática adotada pela União para o cálculo dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, com a conseqüente complementação dos valores recebidos pela Prefeitura (Eventos 74 – 75).

23. É o que importa relatar. Passo a fundamentar.

FUNDAMENTAÇÃO

24. Preliminarmente, assento que o escopo do presente processo restringe-se à apuração de irregularidades relacionadas à contratação de serviços de advocacia por inexigibilidade (processo administrativo n.º 102/2015), com o advogado Sr. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS, mediante pagamento de honorários advocatícios contratuais da ordem de 20% da receita auferida pelo município de Monte Alegre/RN, a título de royalties provenientes da existência dos chamados *City Gates* (pontos de embarque e desembarque de gás natural), supostamente localizados em seu território.

25. As demais situações suscitadas pelo município representante estão em discussão no âmbito de processo judicial que tramita no TRF da 1ª Região Federal, de modo que foge à competência desta Corte a apreciação de medidas cautelares relacionadas ao bloqueio dos valores relativos aos repasses (a título de royalties), que vêm sendo realizados ao município de Monte Alegre, notadamente em razão de novo provimento judicial ter restabelecido tais repasses, sendo certo que o pedido de bloqueio dos valores repassados à Monte Alegre foi apreciado e negado pelo juízo competente daquela demanda.

26. Ademais, registro que nesse momento terá lugar a apreciação das medidas cautelares, considerando que, em que pese ter havido já a expedição de Citação endereçada ao Prefeito nos autos, o atual estágio da instrução processual ainda não permite o julgamento de mérito, sendo necessária a complementação da instrução, tendo ainda em conta a relevância e a urgência do pleito cautelar formulado pelo Corpo Técnico, acompanhado pelo *Parquet Especial*.

DAS IRREGULARIDADES RELATIVAS À INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO

27. Compulsando os autos, percebo que foi celebrado o contrato administrativo nº

73/2015, em 05/01/2015, para a contratação do advogado Sr. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS, mediante inexigibilidade, com fundamento no art. 25, II, da Lei 8.666/93, sendo que, consoante informações disponibilizadas no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Monte Alegre/RN, foram realizados dois termos aditivos ao contrato originário.

28. O primeiro documento apresentado pela municipalidade relativo a tal contratação foi assinado em 02/01/2015 pelo Prefeito do Município⁶¹, Sr. Severino Rodrigues da Silva. Em que pese haver uma referência, na defesa apresentada pelo gestor⁶², a um suposto contrato celebrado em 2013 com o referido advogado, não há nos autos qualquer documento relativo a esse primeiro contrato administrativo, a despeito de haver comprovação de que a ação, com o patrocínio daquele causídico foi ajuizada em 12/12/2013, assim como há uma procuração outorgada em 11/12/2013 ao advogado, o qual apenas foi contratado após a realização do processo de inexigibilidade em 2015.

29. Nesse ponto, não é ocioso apontar a existência de um contrato particular⁶³ de honorários advocatícios, firmado entre o município de Monte Alegre e o advogado MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS, sem, contudo, o registro da data que foi firmado, pois que ausente o documento na sua integralidade, cujo objeto consiste na “prestação de serviços advocatícios especializado na obtenção de royalties referente a gás natural, representando o CONTRATADO, judicial e extrajudicial, mediante ajuizamento de ação judicial com finalidade de obter o pagamento de royalties por ser detentor de city gate em seu território”.

30. Da leitura do objeto do mencionado contrato particular, é possível inferir que tal instrumento foi firmado com intuito de autorizar o ajuizamento da ação junto ao TRF da 1ª Região Federal, em 2013, à míngua dos precedentes processos de licitação, dispensa ou inexigibilidade e consequente contrato administrativo, imprescindíveis para tal desiderato, em afronta à inteligência da Súmula nº 07 deste Tribunal⁶⁴.

⁶¹ Cf. Evento 01, fl. 04, Apensado n.º 9952/2016-TC.

⁶² Cf. Apensado 011733/2017.

⁶³ Cf. Evento 01, fls. 21 - 22, Apensado n.º 952/2016-TC.

⁶⁴ SÚMULA Nº 07 – TCE: “LICITAÇÃO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE. NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DO RESPECTIVO ATO. É imprescindível a edição de ato administrativo dispensando ou reconhecendo a inexigibilidade de licitação.”

31. De plano, fica comprovada a simulação do processo de inexigibilidade autuado em 2015, quando em verdade já havia sido ajuizada a ação em nome do município em 2013, de modo que o contrato celebrado em 2015, utilizado para embasar pagamentos realizados a título de honorários advocatícios, é nulo de pleno direito.

32. Ademais, vale destacar que na defesa acostada ao documento apensado 11733/2017, o próprio responsável chegou a afirmar que nos contatos que realizou, não conseguiu localizar algum profissional que aceitasse a celebração do contrato *ad exitum*, reconhecendo, portanto, que contactou outros profissionais aptos a realização dos serviços em tela, muito embora não tenha juntado qualquer elemento de prova nesse sentido.

33. Inclusive, em memorando⁶⁵ encaminhado ao Procurador Jurídico do município, com intuito de solicitar a contratação de serviços advocatícios especializada na obtenção de royalties, o Sr Severino Rodrigues da Silva já indicava o advogado MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS para a contratação, com inclusão de informações pessoais como CPF, RG e OAB, donde se denota a intenção do referido prefeito em contratar de forma direta aquele advogado.

34. Convém referir, ainda, que nas pesquisas realizadas pelo Corpo Técnico da DAM foram localizados processos licitatórios realizados por outros municípios relativos à contratação do mesmo objeto, a exemplo da Concorrência promovida pela Prefeitura de Fortim/CE e do Pregão realizado pelo município de Jaguaruana/CE, cujos editais foram lançados nos eventos 49 e 50.

35. Importa consignar que, na esteira da jurisprudência do TCU⁶⁶, a contratação direta de serviços advocatícios, por inexigibilidade, demanda o preenchimento simultâneo dos seguintes requisitos: se tratar de serviço técnico especializado, integrante do rol previsto no art. 13 da Lei de Licitações; demonstração da sua singularidade, contemplando a alta complexidade do objeto; e da notória especialização do contratado, ou seja, da sua qualificação incomum.

⁶⁵ Cf. Evento 01, fls. 04, Apensado n.º 952/2016-TC.

⁶⁶ Súmula TCU n. 252: “A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado”.

36. Vale dizer que a regra é a realização desse tipo de serviço por intermédio dos Procuradores que integram o quadro permanente de servidores do município, efetivos ou ocupantes de cargos comissionados, como já pacificado no âmbito da jurisprudência desta Corte de Contas, como ilustra trecho do precedente a seguir colacionado, que deu origem à Súmula TCE nº. 28⁶⁷.

Subsiste evidenciada nos autos a contratação de serviços de assessoria jurídica, sem o prévio certame, para a qual esta Primeira Câmara assentou entendimento no sentido de que o serviço decorrente de necessidade constante do órgão – ou serviço permanente – deve ser prestado por ocupante de cargo público, seja mediante ingresso através de concurso público ou, em se tratando de atividade de assessoria, direção ou chefia, através de cargo comissionado (CF/88, 37, II).

Nesse rumo, foram as decisões proferidas nos processos nos 14.341/2001-TC (Acórdão nº 1273/2008-TC), 19880/2001-TC (Acórdão nº 1279/2008- TC) e 1010/2003-TC (Acórdão nº 1269/2008-TC).

A única hipótese que excepcionaria a regra do concursopúblico seria a contratação dos serviços, por meio da inexigibilidade de licitação, fundamentada na singularidade de sua execução, bem como a notória qualificação do profissional contratado, fatos que não estaram demonstrado snos autos. (Votoconductor do Acórdão n. 386/2015, proferidoem 12/11/2015, nos autos do Processo 1268/2012, da relatoria da Conselheira Maria Adélia Sales).

37. Outro não é o entendimento do STJ acerca do assunto, como pode ser observado por intermédio dos precedentes a seguir referenciados.

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. OMISSÃO INEXISTENTE. ART. 535 NÃO VIOLADO. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO POR MUNICÍPIO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA SEM LICITAÇÃO. HIPÓTESE EM QUE NÃO HÁ INEXIGIBILIDADE. SERVIÇOS TÉCNICOS NÃO SINGULARES. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 25, II, § 1º C/C 13, V, DA LEI 8.666/93. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/92.

1. Trata-se de Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais contra o então Prefeito, membros da Comissão Permanente de Licitação e Contratos do Município de Visconde do Rio Branco e o Procurador Municipal pela contratação do escritório de José Nilo de Castro Advocacia Associada S/C, sem a realização do devido procedimento licitatório, sob o fundamento da inexigibilidade.

(...)

3. Nos termos do art. 13, V c/c art. 25, II, § 1º, da Lei 8.666/1993 é possível a contratação de serviços relativos ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas sem procedimento licitatório. Contudo, para tanto, deve haver a

⁶⁷Súmula TCE/RN n. 28: “CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. ATIVIDADE HABITUAL. AUSÊNCIA DECONCURSO PÚBLICO ENSEJA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. SANÇÃO ADMINISTRATIVA APLICÁVEL. A contratação sem concurso público de profissionais para o desempenho de atividades habituais e rotineiras da Administração Pública, tais como de assessorias contábil e jurídica, enseja a irregularidade das contas, a aplicação de sanção administrativa.

notória especialização do prestador de serviço e a singularidade deste. A inexigibilidade é medida de exceção que deve ser interpretada restritivamente.

4. *A singularidade envolve casos incomuns e anômalos que demandam mais do que a especialização, pois apresentam complexidades que impedem sua resolução por qualquer profissional, ainda que especializado.*

5. *No caso dos autos, o objeto do contrato descreve as atividades de patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas e elaboração de pareceres, as quais são genéricas e não apresentam peculiaridades e/ou complexidades incomuns, nem exigem conhecimentos demasiadamente aprofundados, tampouco envolvem dificuldades superiores às corriqueiramente enfrentadas por advogados e escritórios de advocacia atuantes na área da Administração Pública e pelo órgão técnico jurídico do município. Ilegalidade. Serviços não singulares.*

6. **O STJ possui entendimento de que viola o disposto no art. 25 da Lei 8.666/1993 a contratação de advogado quando não caracterizada a singularidade na prestação do serviço e a inviabilidade da competição.** Precedentes: REsp 1.210.756/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 14/12/2010; REsp 436.869/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, DJ 01/02/2006, p. 477.

7. *A contratação de serviços sem procedimento licitatório quando não caracterizada situação de inexigibilidade viola os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência e os deveres de legalidade e imparcialidade. Improbidade administrativa - art. 11 da Lei 8.429/92.*

8. *É pacífico o entendimento do STJ no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.*

(REsp 1444874/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/02/2015, DJe 31/03/2015).

(Grifos acrescidos)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇO SINGULAR PRESTADO POR PROFISSIONAIS DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. HISTÓRICO

(...)

CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS (JURÍDICOS) E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

6. *De acordo com o disposto nos arts. 13 e 25 da Lei 8.666/1993, a regra é que o patrocínio ou a defesa de causas judiciais ou administrativas, que caracterizam serviço técnico profissional especializado, devem ser contratados mediante concurso, com estipulação prévia do prêmio ou remuneração. Em caráter excepcional, verificável quando a atividade for de natureza singular e o profissional ou empresa possuir notória especialização, não será exigida a licitação.*

7. **Como a inexigibilidade é medida de exceção, deve ser interpretada restritivamente.**

AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO CONTRATADO

8. *Na hipótese dos autos, o Tribunal de origem julgou improcedente o pedido com base na seguinte premissa, estritamente jurídica: nas causas de grande repercussão econômica, a simples instauração de processo administrativo em que seja apurada a especialização do profissional contratado é suficiente para justificar a inexigibilidade da licitação.*

9. *A violação da legislação federal decorre da diminuta (para não dizer inexistente) importância atribuída ao **critério verdadeiramente essencial que deve ser utilizado para justificar a inexigibilidade da licitação, isto é, a comprovação da singularidade do serviço a ser contratado.***

10. *Ora, todo e qualquer ramo do Direito, por razões didáticas, é especializado. Nos termos abstratos definidos no acórdão recorrido, qualquer escritório*

profissional com atuação no Direito Civil ou no Direito Internacional, por exemplo, poderia ser considerado especializado.

11. *Deveria o órgão julgador, por exemplo, indicar: a) em que medida a discussão quanto à responsabilidade tributária solidária, no Direito Previdenciário, possui disciplina complexa e específica; e b) a singularidade no modo de prestação de seus serviços - apta a, concretamente, justificar com razoabilidade de que modo seria inviável a competição com outros profissionais igualmente especializados.*

12. *É justamente nesse ponto que se torna mais flagrante a infringência à legislação federal, pois o acórdão hostilizado não traz qualquer característica que evidencie a singularidade no serviço prestado pelas sociedades de advogados contratadas, ou seja, o que as diferencia de outros profissionais a ponto de justificar efetivamente a inexigibilidade do concurso.*

13. *Correto, portanto, o Parquet ao afirmar que "Há serviços que são considerados técnicos, mas constituem atividades comuns, corriqueiras, sem complexidade, ainda que concernentes à determinada área de interesse. Assim, nem todo serviço jurídico é necessariamente singular para efeito de inexigibilidade de licitação". Friso uma vez mais: não há singularidade na contratação de escritório de advocacia com a finalidade de ajuizar Ação de Repetição de Indébito Tributário, apresentar defesa judicial ou administrativa destinada a excluir a cobrança de tributos, ou, ainda, prestar de forma generalizada assessoria jurídica.*

14. *É pouco crível que, na própria capital do Estado de Goiás, inexistam outros escritórios igualmente especializados na atuação acima referida.*

15. O STJ possui entendimento de que viola o disposto no art. 25 da Lei 8.666/1993 a contratação de advogado quando não caracterizada a singularidade na prestação do serviço e a inviabilidade da competição. Precedentes: REsp 1.210.756/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 14/12/2010; REsp 436.869/SP, Rel. Ministro João Otávio de Noronha, DJ 01/02/2006, p. 477.

(REsp 137703/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/12/2013, DJe 12/03/2014)

(Grifos acrescidos)

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIÇO DE ADVOCACIA. CONTRATAÇÃO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO À LEI DE LICITAÇÕES (LEI 8.666/93, ARTS. 3º, 13 E 25) E À LEI DE IMPROBIDADE (LEI 8.429/92, ART. 11). EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA CIVIL EM PATAMAR MÍNIMO.

1. A contratação dos serviços descritos no art. 13 da Lei 8.666/93 sem licitação pressupõe que sejam de natureza singular, com profissionais de notória especialização.

2. *A contratação de escritório de advocacia quando ausente a singularidade do objeto contratado e a notória especialização do prestador configura patente ilegalidade, enquadrando-se no conceito de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, caput, e inciso I, que independe de dano ao erário ou de dolo ou culpa do agente.*

(...)

(REsp 488.842/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Rel. p/ Acórdão Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/04/2008, DJe 05/12/2008)

(Grifos acrescidos)

38. Acerca do assunto, convém trazer à baila os ensinamentos de Marçal Justen Filho, na sua Obra "Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos", *in verbis*:

A contratação direta submete-se a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bementender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível. (...) Por isso, o procedimento interno se inicia com a identificação da necessidade a ser atendida, apuração das soluções técnica e economicamente viáveis, a configuração do futuro contrato e, por fim, a conformação do procedimento destinado à contratação.

(...)

Nas etapas internas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratado, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentação constante dos respectivos autos.

(...) é incorreto afirmar que a contratação direta exclui um 'procedimento licitatório'. Os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado.

'Ausência de licitação' não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade de recursos etc.).

Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação.

(...)

A contratação direta pressupõe o cumprimento dos requisitos dos arts. 7º, 14 ou 17. Mas, além disso, a Administração tem de justificar não apenas a presença dos pressupostos da ausência de licitação. Deve indicar, ademais, o fundamento da escolha de um determinado contratante e de uma específica proposta. O art. 26 alude à generalidade dos casos de contratação direta. (...)

Como regra, toda contratação direta deverá ser antecedida de um procedimento no qual estejam documentadas as ocorrências relevantes. Atinge-se essa conclusão pela necessidade de documentação dos atos administrativos e pela natureza não discricionária de todas as hipóteses de contratação direta. Nenhum gestor de recursos públicos poderia escusar-se a justificar uma contratação direta sob fundamento de que a hipótese não estava prevista no art. 26.

(In Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, editora: Dialética, 11ª edição, pp. 24 e 292-295).

39. Ainda, o Supremo Tribunal Federal, no bojo do Inquérito n. 3074-SC, da Relatoria do Ministro Roberto Barroso, estabeleceu cinco parâmetros de observância obrigatória para a contratação direta de escritório de advocacia sem licitação, quais sejam: a) existência de procedimento administrativo formal; b) notória especialização profissional; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação dos serviços por integrante do Poder Público; e) cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

40. Como bem pontuou o Corpo Técnico, no caso dos autos, não foram

comprovados os requisitos legais que autorizariam a contratação direta por inexigibilidade, em razão da ausência da singularidade do serviço e da notória especialização do contratado. Merece inclusive destaque o fato de que um dos títulos de pós-graduação do advogado, Sr. Márcio Tarcísio Rennó Silva Negreiros, foi emitido somente após a contratação com o Município⁶⁸, sendo que não houve **a comprovação de sua experiência anterior como requisito para demonstração da sua qualificação técnica incomum.** O único certificado relativo a curso concluído antes da contratação se refere à Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Civil e Direito Processual Civil. Considerando-se inclusive que se optou pela contratação de um advogado inscrito na OAB-DF, é possível inferir que há um sem número de advogados que reúnem qualificações semelhantes às do profissional contratado.

41. Já em relação à natureza do objeto do contrato, merece destaque o fato de que a prova fundamental que embasou o provimento judicial foi produzida pelo próprio município antes do ajuizamento da ação, qual seja o relatório técnico ambiental, de modo que não vislumbro alta complexidade no objeto da ação judicial, a caracterizar a singularidade do serviço contratado, inclusive porque há inúmeros outros profissionais aptos à realização de serviços relacionados ao ajuizamento de demandas da mesma natureza, como aliás chegou a ser admitido na defesa acostada aos autos. Sequer vislumbro elementos aptos a demonstrar a impossibilidade do ajuizamento da ação por intermédio da própria Procuradoria do município. Uma simples pesquisa à internet permite a identificação de inúmeros precedentes relacionados ao mesmo objeto da ação que foi ajuizada, o que afasta qualquer possibilidade de ineditismo em relação ao pleito formulado pelo contratado.

42. Nesse ponto, convém ressaltar que a Lei n.º 726/2017, a qual estabelece a estrutura administrativa do Poder Executivo, organizada em Secretarias, Diretorias, Coordenadorias, Departamentos, Setores e outros órgãos de apoio administrativo do Município de Monte Alegre/RN, dispõe no Inciso II, “a”, do art. 7.º que compete à Procuradoria Geral do Município representar o Município em qualquer ação ou processo judicial ou extrajudicial em que seja autor, réu, assistente, oponente ou qualquer forma interessada.

43. Ademais, o Anexo I, da referida Lei contém a previsão de 03 (três) cargos de

⁶⁸Cf. Apensado nº 11733/2017, Evento 1, p. 22-23.

Assessor jurídico com atribuição para, dentre outras, responder pelo assessoramento jurídico do Executivo Municipal. Sendo assim, no esteio do que preconiza Lei n.º 726/2017, ao revés de contratar advogado para atuar junto ao TRF 1, em defesa dos interesses do Município, máxime considerando que a matéria tratada no Processo n.º 0077345-08.2013.4.01.3400 não contempla objeto singular ou de alta complexidade, deveria ter sido designada a Procuradoria o ajuizamento da referida ação.

44. A respeito da fixação dos honorários, convém trazer à baila o Parecer n.º 565/2016 da Procuradoria-Geral do MPC⁶⁹, proferido nos autos do processo de consulta n.º 2809/2016-TC⁷⁰, no âmbito do qual se indagou se seria possível a contratação, por inexigibilidade de licitação, de escritório de advocacia com a finalidade de aumentar a receita de *royalties*, e de se estabelecer, como parâmetro para a fixação dos honorários de êxito, um percentual sobre esse incremento de receita, com o pagamento dos honorários contratuais desde o deferimento de eventual medida liminar na ação judicial a ser proposta.

45. Apesar de não conhecer da consulta, o MPC fixou a tese, em hipótese, de que os serviços de advocacia devem ser prestados para a administração pública por um corpo de procuradores providos por meio de concurso público (inteligência do art. 37, II da Constituição da República), sendo que a exceção a essa regra seria aplicável em situações específicas de natureza não continuada e que não pudessem ser atendidas pelos profissionais do próprio órgão, o que demandaria contratação por licitação pública. Indo além, o Parquet Especial afirmou que a contratação direta de advogados ou escritórios de advocacia, por inexigibilidade de licitação, deveria ser “a exceção da exceção”, somente admitida em casos em que a competição licitatória restasse verdadeiramente impossibilitada. Ao final, fixou no Parecer referenciado o entendimento de que:

- (i) Somente será possível a contratação de escritório de advocacia por meio de inexigibilidade de licitação, se, cumulativamente:*
- (i.1) For ultimado procedimento administrativo regular e formal de contratação direta ancorado no art. 25, II da Lei n.º 8.666/93;*
- (i.2) Tratar-se de profissional com notória especialização no assunto;*
- (i.3) Restar comprovado, no bojo do processo administrativo de inexigibilidade, que os serviços desempenhados pelo contratado ostentam natureza singular;*

⁶⁹Processo n.º 2809/2016, Evento 10, Parecer n.º 565/2016-PG, da lavra do Excelentíssimo Procurador de Contas Dr. Luciano Silva Costa Ramos.

⁷⁰Formulada pela Prefeitura de Assu/RN, a Consulta danão foi apreciada em razão de ausência de pressupostos pelo seu conhecimento visto que se tratou de caso concreto e encontrou óbice em razão do enunciado da Súmula n.º 16-TCE/RN.

(i.4) For demonstrada inequivocamente, também no seio do processo administrativo, que dentre os componentes da Procuradoria do ente contratante inexistem membros com formação jurídica apta a alcançar o interesse público perseguido pela contratação direta, isto é, que os serviços prestados pelos integrantes do Poder Público são inadequados e insuficientes para tal fim;(...)

46. Nesse sentido, assiste razão ao Corpo Técnico e ao *Parquet* quando aduzem que restou caracterizada a possibilidade de competição para o objeto da contratação em análise, já que não restou demonstrado o atendimento ao requisito da singularidade do objeto contratado, assim como não houve a comprovação da notória especialização do contratado à época da celebração do contrato.

47. Demonstradas as irregularidades relativas à contratação, passo a examinar a seguir as outras irregularidades suscitadas, relativas à remuneração estipulada e à execução dos contratos.

DAS IRREGULARIDADES RELATIVAS AOS CONTRATOS DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS E DA SUA EXECUÇÃO

48. O contrato n.º 073/2015, celebrado em 05/01/2015, com o advogado Marcio Tarcisio Rennó Silva Negreiros mediante inexigibilidade de licitação, cujas irregularidades pertinentes à inexigibilidade foram examinadas no tópico anterior, previu o pagamento de honorários, em regime de adiantamento, no percentual de 20% (vinte por cento) do proveito econômico obtido pelo município. Observa-se que houve 02 termos aditivos ao contrato originário, conforme informação obtida no portal da transparência do município de Monte Alegre.

49. Como bem pontuou o Corpo Técnico da DAM e o *Parquet* Especial, a fixação de honorários advocatícios em valores incertos, variáveis, ilimitados e pagos de forma antecipada por ocasião de êxito em decisão liminar - e antes do trânsito em julgado do processo judicial, afronta a legislação de regência.

50. Em efeito, constato que o contrato não pactuou preço expresso em moeda nacional e sim em percentual (20%) incidentes sobre o valor recuperado pelo município, contrariando o disposto nos arts. 5º, e 55, III, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ademais, não se pode desconsiderar que a conquista obtida liminarmente é

passível de reversão em virtude da possibilidade de interposição de recursos pelas partes envolvidas no processo judicial, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região⁷¹.

51. Nessa perspectiva, entendo que a fixação dos valores como pagamento pela contratação dos serviços advocatícios, correspondente ao valor fixo de 20% (vinte por cento) do proveito econômico, em alegada conformidade com a tabela de honorários da OAB/DF, encontra óbice na regra geral da Lei de Licitações e Contratos, posto que o preço teria que ser certo⁷² e determinado e deveria ter sido disputado pelos possíveis interessados por intermédio de licitação pública, acaso demonstrada a inviabilidade da utilização da própria procuradoria do município no caso concreto.

52. Doutro aspecto, cabe esclarecer que a renúncia de receitas em favor de advogado contratado, vez que 20% (vinte por cento) do proveito econômico decorrente dos royalties foram repassados ao contratado, equivale a uma despesa pública, inclusive por ter havido efetivo ingresso de recursos nos cofres municipais e posterior pagamento, sem destaque de honorários junto ao Juízo. Na prática, esse tipo de contratação faz do advogado um sócio do ente municipal.

53. Importa ainda aqui consignar que há precedentes de outras Cortes de Contas defendendo que em circunstâncias semelhantes, poderia a administração celebrar contratos de “risco puro”, no âmbito dos quais o contratado teria que renunciar ao recebimento de honorários contratuais para admitir o recebimento exclusivo de honorários sucumbenciais em caso de sucesso nas ações judiciais. Entretanto, a jurisprudência é firme no sentido da incompatibilidade com a legislação de regência de cláusulas de remuneração *ad exitum*, incertas e ilimitadas, como foi feito no caso em tela.

54. De início, trago a seguir, precedentes que examinaram contratos que tinham, inclusive, exatamente o mesmo objeto, e que resultaram na concessão de medidas cautelares por outros Tribunais de Contas, na linha dos pleitos cautelares formulados nos presentes autos:

CONSIDERANDO a irregularidade do Contrato nº 24/20108, decorrente do procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2018, para os serviços de recuperação de receitas de royalties de petróleo e gás natural, porquanto desvestidos de singularidade;

⁷¹Cf. Processo nº 0077345-08.2013.4.01.3400.

⁷²Cf. art. 6º, VIII, da Lei nº 8.666/1993.

CONSIDERANDO que os referidos serviços foram igualmente prestados ao Município por outro escritório de advocacia, com base em contrato firmado a partir da Inexigibilidade de Licitação nº 004/2006;

CONSIDERANDO o risco de prejuízo ao erário, decorrente da possibilidade de pagamento de honorários advocatícios a dois escritórios pela prestação dos mesmos serviços, consistentes em percentual da receita de royalties a ser eventualmente obtida pelo ente municipal;

CONSIDERANDO que a rescisão do contrato anteriormente firmado com o escritório Sócrates Vieira Chaves - Advocacia e Consultoria, não afasta o risco de pagamento em duplicidade decorrente da manutenção do contrato firmado com a Holanda Sociedade Individual de Advocacia, haja vista a evidência de que o primeiro fora beneficiado, no exercício de 2009, com o montante de R\$ 1.691.486,74, a título de honorários advocatícios “ad exitum” pela prestação dos mesmos serviços, conforme dados extraídos do processo TC nº 1002305-7, Prestação de Contas - Gestor – exercício financeiro de 2009;

CONSIDERANDO não ter havido a imputação de débito correspondente à citada verba honorária no julgamento da referida Prestação de Contas, razão pela qual o erário municipal jamais será recomposto;

CONSIDERANDO a presença do fumus boni iuris e do periculum in mora, requisitos autorizadores da concessão de medida acautelatória requerida; SUBMETO, ad referendum da Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, a Medida Cautelar requerida pelo Ministério Público de Contas, e DETERMINO, liminarmente, ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município de Itaquitinga, Sr. Geovani de Oliveira Melo Filho, que se ABSTENHA, incontinenti, de conferir ou prosseguir conferindo execução ao contrato decorrente do procedimento de Inexigibilidade nº 003/2018, celebrado entre a “ Holanda Sociedade Individual de Advocacia” e o Município de Itaquitinga, decorrente do procedimento de Inexigibilidade de Licitação nº 001/2018, dando ulterior comunicação a este Tribunal de Contas das providências tomadas a partir da presente medida acautelatória.

(Trecho do Inteiro Teor da Deliberação relativa à Medida Cautelar adotada nos autos do Processo TCE-PE 1857105-0, Primeira Câmara, 31/07/2018, Relator Cons. Ranilson Ramos).

Trata-se do exame da Inexigibilidade de Licitação n.º 006/2017 e do Contrato n.º 042/2017 dela decorrente, originários do Município de Caldas Brandão/PB, objetivando a prestação de serviços técnicos profissionais de assessoria e consultoria jurídica, de natureza singular, para a proposição e o acompanhamento de ações ordinárias, com solicitação de tutela antecipatória, relacionada ao recebimento de royalties de petróleo e gás natural, bem como à recuperação de parcelas pretéritas advindas de tais direitos, diante da presença de instalações de embarque e desembarque de tais produtos naturais em seu território.

No que concerne aos aspectos formais da referida contratação direta, os inspetores deste Pretório de Contas evidenciaram, além do não atendimento de alguns requisitos estabelecidos nas citadas normas (comprovações da natureza singular das serventias, da inviabilidade de competição e da notória especialização da contratada), as ausências de motivações para a escolha do executante dos trabalhos e para o preço a ser pago ao contratado, descumprindo, assim, os preceitos definidos no art. 26, parágrafo único, incisos II e III, do referido Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos.

Ato contínuo, os peritos do Tribunal de Contas constatarem que os contratos administrativos são regidos por norma específica de direito público, concorde exposto no art. 54 da própria Lei Nacional n.º 8.666/1993. Deste modo, relataram a carência de fixação do preço certo, haja vista que os honorários foram definidos em

percentual sobre o possível montante estimado da causa judicial e vinculados a receitas futuras, inviabilizando, portanto, a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa. Ademais, os técnicos desta Corte deixaram claro que o acordo, de forma temerária, facultou ao executor dos serviços receber, da mesma forma, em percentuais, importâncias oriundas de decisão provisória ou liminar, quando o correto seria após o trânsito e julgado da ação, caracterizando, por conseguinte, antecipação de pagamentos. Logo, fica patente o desrespeito ao disciplinado nos arts. 5º, caput, 54, cabeça, 55, inciso III e V, e 65, inciso II, alínea “c”, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Assim, diante os novos fatos apontados pelos analistas deste Tribunal, defiro a medida cautelar pleiteada, inaudita altera pars, objetivando a imediata suspensão de quaisquer pagamentos à sociedade PARAGUAY RIBEIRO COUTINHO ADVOGADOS ASSOCIADOS com base na Inexigibilidade de Licitação n.º 006/2017 e no Contrato n.º 042/2017, firmados pelo Município de Caldas Brandão/PB(...)

(Trecho da Decisão Singular do Relator Cons. Substituto Renato Sérgio Melo, de 30/08/2017, referendada pela Primeira Câmara de Contas do TCE/PB em 31/08/2017, nos autos do Processo 9847/2017).

ADMINISTRAÇÃO DIRETA MUNICIPAL – PREFEITURA MUNICIPAL DE ALHANDRA – INEXIGIBILIDADE N.º 04/2017 E CONTRATO N.º 11/2017 DELE DECORRENTE, OBJETIVANDO CONTRATAÇÃO DO ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA S. CHAVES ADVOCACIA E CONSULTORIA PARA PROPOSITURA E ACOMPANHAMENTO DE AÇÕES PARA RECUPERAÇÃO DOS ROYALTIES DEVIDOS PELA AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP) AO MUNICÍPIO DE ALHANDRA. EXAMES PRELIMINARES PELA AUDITORIA, CONCLUINDO PELA IRREGULARIDADE DO CERTAME E DOS ATOS DELE DECORRENTES – CONSTATAÇÃO DE INDÍCIOS DE POSSÍVEL E POTENCIAL PREJUÍZO ÀO ERÁRIO MUNICIPAL - PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PARA SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO CONTRATO N.º 11/2017 COM A CONSEQUENTE SUSPENSÃO DO PAGAMENTO DE VERBAS HONORÁRIAS ATÉ ULTERIOR MANIFESTAÇÃO MERITÓRIA DESTA CORTE DE CONTAS, DENTRE OUTROS ASPECTOS – PRESENTES O “FUMUS BONI JURIS” E O “PERICULUM IN MORA” – CONCESSÃO DE MEDIDA DE URGÊNCIA – DETERMINAÇÃO. DESOBEDIÊNCIA À DECISÃO REFERENDADA DO RELATOR – APLICAÇÃO DE MULTA COM SUPEDÂNEO NO ART. 56, IV DA LEI ORGÂNICA DESTA CORTE DE CONTAS – DETERMINAÇÃO DE ENCAMINHAMENTO DO DECISUM AO ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO E OPORTUNA PCA, NESTES DEVENDO HAVER A RESTITUIÇÃO, PELO ATUAL GESTOR, COM RECURSOS DE SUAS PRÓPRIAS EXPENSAS, DOS VALORES ILEGALMENTE DESPENDIDOS, AQUI NOTICIADOS.

Cuidam estes autos da análise da legalidade da INEXIGIBILIDADE N.º 04/2017 e do CONTRATO N.º 11/2017, dela decorrente, promovida pela PREFEITURA MUNICIPAL DE ALHANDRA, para contratação do escritório de advocacia S. CHAVES ADVOCACIA E CONSULTORIA, objetivando propositura e acompanhamento de ações com vistas à recuperação dos royalties devidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural de Biocombustíveis (ANP) àquela municipalidade, nos termos do Processo Administrativo n.º 2006.09.052 e da Inexigibilidade de Licitação n.º 10/2006, cujo valor foi estipulado em 20% do valor total efetivamente recebido da ANP até o trânsito em julgado de todas as ações necessárias ao cumprimento do objeto.

É de se anotar que a matéria aqui noticiada vem sendo bastante debatida neste Tribunal e examinada detidamente pela Unidade Técnica de Instrução, notadamente em relação ao município de ALHANDRA, remontando à apreciação das contas do

exercício de 2011 (Processo TC n.º 03251/12) daquela municipalidade. Os valores despendidos em favor do escritório S. CHAVES ADVOCACIA E CONSULTORIA, já custou aos cofres públicos municipais, a significativa cifra, no período compreendido entre os exercícios de 2011 a 2016, de R\$ 16.516.314,89, os quais foram acobertados pela Inexigibilidade n.º 10/2006, cujo objeto é semelhante ao ora tratado nestes autos; 4. Neste aspecto, já há procedimento específico tramitando nesta Corte de Contas (Processo TC n.º 11733/16), determinando análise da regularidade da antes referida inexigibilidade, do contrato e dos pagamentos deles decorrentes, dada a magnitude dos valores envolvidos, nos moldes determinados pelo item “8” do Acórdão APL TC n.º 293/16.

Por oportuno, extrai-se da literalidade do art. 55, III da Lei de Licitações e Contratos¹, norma que torna mais sólido o entendimento do que registrou a Auditoria, ao anotar o desatendimento ao princípio da economicidade no valor relativo aos honorários contratuais, à medida que não fixa preço e sim percentual sobre os valores recebidos pelo Município, a título de royalties, como especificado na cláusula terceira do contrato firmado entre as partes (fls. 18): “O valor total deste contrato, a base do preço proposto, corresponde ao valor total efetivamente recebido da ANP. Os valores dos honorários foram fixados em 20% da referida base a serem pagos mensalmente à contratada até o trânsito em julgado de todas as ações necessárias ao cumprimento do objeto.”;

Por todo o exposto, DECIDE O RELATOR DESTES AUTOS, CONSELHEIRO MARCOS ANTÔNIO DA COSTA: 1. CONCEDER MEDIDA CAUTELAR para SUSPENDER OS PAGAMENTOS DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS DE QUALQUER NATUREZA, decorrentes do CONTRATO N.º 11/2017 (INEXIGIBILIDADE N.º 04/2017), pactuado entre o escritório advocatício S. CHAVES ADVOCACIA E CONSULTORIA e a Prefeitura Municipal de ALHANDRA, com fundamento no §1º do art. 195 do Regimento Interno deste Tribunal, atentando-se para que o escritório advocatício antes referenciado dê seguimento à prestação dos serviços contratados, na hipótese do contrato não ter sido rescindido por quaisquer das partes, condicionando os correspondentes pagamentos à decisão final de mérito da matéria tratada nestes autos.

(Trecho da Decisão singular do Relator Cons. Marcos Antonio da Costa, referendada pela Primeira Câmara do TCE/PB em 21/09/2017, nos autos do Processo 5183/2017).

55. Convém também referenciar importante precedente do TCU, da Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, relativo ao exame de diversas irregularidades constatadas nas contratações celebradas por diversos municípios, que tiveram como objeto a prestação de serviços advocatícios relacionados a demandas judiciais que envolviam a complementação de recursos do FUNDEF/FUNDEB.

56. Merece destaque o fato de que nesses casos específicos de recursos do FUNDEF/FUNDEB, a irregularidade relativa à violação às regras constitucionais e legais que tratam da vinculação dos recursos públicos à área de educação não foi a única, sequer a mais importante, a fundamentar a concessão de medidas cautelares por parte do TCU e de outros Tribunais de Contas, algumas delas inclusive com eficácia restabelecida no âmbito de Suspensão de Segurança ajuizada junto ao Supremo Tribunal Federal, como será visto mais adiante.

(...)

IRREGULARIDADES (identificadas pelo Corpo Técnico do TCU):

a) contratação de serviços advocatícios por meio de indevida inexigibilidade de licitação, sem que restasse devidamente comprovada a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado, em afronta ao art. 25, II, §1º, da Lei 8.666/93;

b) celebração dos contratos sem obediência sequer minimamente aos requisitos necessários à formalização de um contrato administrativo, em desacordo aos comandos expressos no art. 26, parágrafo único, c/c o art. 61, da Lei de Licitações;

c) ausência de manifestação, por parte da administração municipal, acerca da inviabilidade de competição, bem como da razão da escolha do escritório contratado por inexigibilidade de licitação, em detrimento de outros escritórios de advocacia, em flagrante infringência ao art. 26, parágrafo único, inciso II, e ao princípio da isonomia;

d) contrato pactuado sem que o preço tenha sido certo e preestabelecido, contrariando o art. 55, III da Lei 8.666/93;

e) realização de despesa sem previsão orçamentária, em ofensa ao princípio orçamentário da universalidade, previsto nos arts. 2º e 3º da Lei 4.320/64;

f) vinculação inconstitucional de receita de impostos a despesas de prestação de serviços advocatícios, em afronta ao disposto no art. 167, IV da Constituição Federal;

g) fixação de valores exorbitantes, incompatíveis com a complexidade da causa e os valores praticados no mercado, em dissonância ao princípio da razoabilidade;

h) ausência de publicação dos extratos dos contratos celebrados, em descumprimento ao disposto no parágrafo único do art.61 da Lei 8.666/93;

77. A consequência do desrespeito à forma reputada por lei como indispensável à celebração de contrato pela Administração Pública é a nulidade do próprio contrato. Senão vejamos:

Art. 49. (...):

(...)

§ 2º A nulidade do procedimento licitatório induz à do contrato, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 59 desta Lei.

(...)

§ 4º O disposto neste artigo e seus parágrafos aplica-se aos atos do procedimento de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

79. Enfatiza-se: a celebração dos contratos em comento não obedeceu sequer minimamente aos requisitos necessários à formalização de um contrato administrativo, restando patente a ilegalidade dos contratos de serviços advocatícios celebrados pelos Municípios (...), pelo que deve ser declarada a respectiva ilegalidade, o que traria como corolário a proibição aos referidos Municípios de efetuar qualquer pagamento com base neles em favor dos contratados.

(...)

97. Avançando, desta feita para análise específica da remuneração (honorários advocatícios), percebe-se a presença de cláusula ad exitum, conforme cláusula contratual (vide peça 62) padrão a seguir reproduzida (...)

98. Dessa forma, tem-se aí a outra questão a ser discutida: a possibilidade de

celebração, no âmbito da Administração Pública, de contrato de prestação de serviços advocatícios com previsão de pagamentos proporcionais ao êxito das importâncias recuperadas.

99. Sobre a possibilidade de a remuneração pela prestação de serviços advocatícios ser fixada ad exitum (taxa de sucesso), é preciso compreender que os contratos que vinculam a remuneração do particular ao êxito da atividade constituem contratos de risco.

100. A celebração desses contratos é exceção no âmbito de atuação do Poder Público. Como regra, os contratos administrativos devem definir precisamente os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em observação aos termos do edital e da proposta a que se vinculam (art. 54, § 1o, da Lei 8.666/93).

101. Convém registrar, para maior clareza, as diferentes naturezas de honorários: os honorários sucumbenciais (devido ao advogado da parte vencedora e arbitrados pelo Juiz, regidos pelo art. 85 do CPC) e os honorários consensuais (devidos em razão do compromisso em prestar a obrigação e estipulados pelas partes no contrato).

102. A mencionada forma de pagamento contratual, denominada cláusula ad exitum, ocorre quando o recebimento é condicionado a um resultado positivo, sendo que sua ocorrência não encontra amparo no ordenamento jurídico quando relacionada à verba cuja natureza seja pública.

(Trecho do Voto condutor do Acórdão 1285/2018 – TCU – Plenário, proferido pelo Relator, Ministro Benjamin Zymler em 23.05.2018)

57. Vale aqui ainda trazer a citação feita pelo Ministro Zymler no mesmo voto, de trechos emblemáticos da Recomendação MPF-PRM/ILH-GAB 03 N. 05/2016, exarada no âmbito do procedimento administrativo 1.14.001.000106/2016, por intermédio da qual a Procuradoria da República em Ilhéus requereu aos municípios sob sua jurisdição a suspensão de quaisquer pagamentos de honorários advocatícios contratuais/convencionais, que tenham sido fixados como percentual do proveito obtido com a ação judicial, inclusive com a promoção da anulação do contrato respectivo, por ilegalidade e lesão ao erário.

“(…) Alguns Municípios celebraram contratos advocatícios lesivos ao patrimônio público, prevendo honorários contratuais incompatíveis com o alto valor e a baixa complexidade da causa (a qual trata de matéria exclusivamente de Direito, já pacificada).

Os honorários contratuais têm chegado, por vezes, a 20%. Considerando como exemplo um precatório de R\$ 5 milhões, isso resultaria no pagamento de R\$ 1 milhão com recursos públicos, para uma causa com peças-padrão. Não se pode esquecer, ademais, que os escritórios de advocacia já receberam honorários sucumbenciais no próprio processo judicial, arbitrados igualmente sobre o valor da causa. Se, além desses, receberem também honorários convencionais (contratuais) em altos percentuais, ter-se-á efetiva desproporcionalidade e lesão ao erário.

Escritórios têm argumentado que os honorários convencionais são uma livre convenção entre o cliente e o causídico. De fato. Ocorre que, neste caso, o cliente é a Fazenda Pública, e os recursos que remuneram os serviços são públicos. Assim, um eventual contrato advocatício que preveja honorários convencionais desproporcionais é lesivo ao

patrimônio público e, como tal, há de ser anulado (tanto como qualquer outro ato lesivo ao patrimônio público, nos termos da Lei da Ação Civil Pública e da Lei da Ação Popular), inclusive com responsabilização dos que derem causa ao prejuízo.

Nesse sentido, Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia tem entendimento pacífico de que é ilícita a celebração de contratos advocatícios em que, além dos honorários sucumbenciais fixados em Juízo, o escritório ganhe também um percentual do proveito da causa. Com efeito, o art. 55, III, da Lei 8.666/93 estabelece que é cláusula essencial no contrato administrativo a que estabelece e define o preço (é dizer, o valor líquido a ser pago). Assim, nos contratos em que a Administração Pública tenha de despende recursos, o preço tem de ser certo e preestabelecido, não se admitindo um contrato cujo valor é desconhecido e depende de fatores aleatórios, como o êxito ou não na demanda. A Administração até pode firmar contrato em que não despenda valor nenhum, e toda a remuneração do escritório seja decorrente de honorários sucumbenciais estabelecidos em Juízo.

Entretanto, se for despende algum valor adicional a título de honorários contratuais, este tem de ser pré-definido e certo, independente do êxito ou não na demanda.

Dentre tantos outros precedentes, assim se manifestou o TCM/BA nos Processos TCM 65609/10 e no 65032/08. A posição é tão sedimentada que também ensejou a edição dos prejulgados no 1199 e 1427, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

I - SOMENTE É ADMISSÍVEL O CONTRATO DE RISCO (AD EXITUM) NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUANDO O PODER PÚBLICO NÃO DESPENDER QUALQUER VALOR, SENDO A REMUNERAÇÃO DO CONTRATADO EXCLUSIVAMENTE OS HONORÁRIOS PELA SUCUMBÊNCIA DEVIDOS PELA PARTE VENCIDA, NOS MONTANTES DETERMINADOS PELO JUÍZO NA SENTENÇA CONDENATÓRIA. NÃO É ADMISSÍVEL A CELEBRAÇÃO DE CONTRATO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ONDE ESTEJA PREVISTO QUE O CONTRATADO PERCEBERÁ, A TÍTULO DE REMUNERAÇÃO, UM PERCENTUAL SOBRE AS RECEITAS AUFERIDAS PELO ENTE COM AS AÇÕES ADMINISTRATIVAS OU JUDICIAIS EXITOSAS PROMOVIDAS PELO CONTRATADO, POIS NESTE CASO SERIA IMPERIOSA A INCLUSÃO DE CLÁUSULA CONTENDO O VALOR DO CONTRATO E OBSERVÂNCIA DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS E FINANCEIRAS, QUE EXIGEM PREVISÃO DE RECEITAS E DESPESAS.

II (...) O CONTRATO A SER FIRMADO COM O PROFISSIONAL DO DIREITO DEVERÁ TER VALOR FIXO, NÃO PODENDO SE PREVER PERCENTUAL SOBRE AS RECEITAS AUFERIDAS PELO ENTE COM AS AÇÕES ADMINISTRATIVAS OU JUDICIAIS EXITOSAS PELO CONTRATADO, SALVO SE A ADMINISTRAÇÃO FIRMAR CONTRATO DE RISCO PURO, ONDE NÃO SE DESPENDA NENHUM VALOR COM A CONTRATAÇÃO, SENDO A REMUNERAÇÃO DO CONTRATADO EXCLUSIVAMENTE PROVENIENTE DOS HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA DEVIDOS PELA PARTE VENCIDA, NOS MONTANTES DETERMINADOS PELO JUÍZO NA SENTENÇA CONDENATÓRIA.

À parte dessa questão, o fato é que, ainda que os honorários contratuais não tenham sido firmados como percentual do êxito, ou ainda que se considerasse lícita essa prática, 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 o gestor é efetuar pagamento desproporcional de valores por uma causa de modelos já prontos, sobretudo considerando que já foram recebidas, em cada ação judicial, os honorários sucumbenciais fixados pelo Judiciário”.

58. Vale ainda trazer outros excertos do paradigmático Voto proferido pelo

Ministro do TCU Benjamin Zymler no julgamento já referenciado, dada a sua tamanha adequação ao caso dos autos.

104. De fato, no âmbito da Administração Pública, o contrato a ser firmado com o profissional do Direito deverá estabelecer valor fixo, não podendo se cogitar da aplicação de percentual sobre as receitas auferidas pelo ente por força de ações administrativas ou judiciais exitosas conduzidas pelo contratado, salvo se a Administração firmar contrato de risco puro, onde a remuneração do contrato dar-se-á exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência devidos pela parte vencida.

105. Cabe também aduzir, por relevante, que a vinculação da remuneração do profissional do Direito a percentual do montante de créditos efetivamente recuperados contraria o princípio orçamentário da universalidade, pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e despesas do Estado. Na Lei n. 4.320/64, o princípio em tela traduz-se nos seguintes dispositivos:

Art. 2o A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

Art. 3o. A Lei do orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei.

106. A avença tampouco se coaduna com a legislação pertinente no plano contratual, porquanto nos moldes estatuídos pelo art. 55, III, da Lei 8.666/93, é cláusula essencial no contrato administrativo a que estabelece e define o preço. É dizer: o preço tem de ser certo e preestabelecido, não se admitindo um contrato cujo valor é desconhecido e depende de fatores aleatórios, como o êxito ou não na demanda, salvo se a Administração firmar contrato de puro risco. Vejamos:

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

(...)

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

(...)

V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

(...)

109. O Tribunal de Contas do Estado de Tocantins (TCE-TO), quando da análise do Processo TC 0446/2011, referente à consulta apresentada pelo gestor da Prefeitura Municipal de Aliança do Tocantins - TO, proferiu a seguinte decisão, assim emendada:

“EMENTA: Consulta. Prefeitura Municipal de Aliança do Tocantins. Questionamentos: 1) viabilidade jurídica de contratação de serviços técnicos especializados de assessoramento para constituição e cobrança de créditos; 2) possibilidade de inexigibilidade de licitação para a contratação dos serviços e 3) possibilidade de definição do valor do contrato sobre as receitas auferidas pelo ente com as ações administrativas ou judiciais exitosas. No mérito, responder ao consulente que como regra geral a representação judicial, extrajudicial e assessoramento de entes públicos devem ser feitos por Procurador Público e Assessoria Própria. Contratação de services de assessorias ou consultoria técnicas particulares – excepcionalidade condicionada à Lei de Licitações. A licitação poderá ser dispensada ou inexigível, caso sejam atendidos os requisitos insertos, respectivamente, no inciso II do art. 24 ou no inciso II, combinado com o § 1o do artigo 25 da Lei Federal no 8.666/93. Sendo substitutivo de pessoal computar-se-á no limite de despesa com pessoal previsto na LRF. Impossibilidade de vinculação do valor dos honorários sobre as receitas auferidas, salvo em contrato de risco integral com previsão de remuneração de

sucumbência fixada pelo juízo na sentença condenatória. Conhecimento da consulta. Ciência à autoridade consulente. Publicação. Arquivamento”.

110. Na mesma vertente, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, nos autos do Termo de Ocorrência TCM 65.032/08, assim se pronunciou:

“O Contrato de Risco, pactuado entre o Município de Teixeira de Freitas e a empresa ADVOCACIA SAFE CARNEIRO S/C, pela sua própria natureza, torna-se incompatível com o regime jurídico dos contratos administrativos, na medida em que a participação do Poder Público impõe a observância de regras específicas, de tutela do interesse público, de caráter indispensável, que impedem a realização de despesas com a contraprestação dos seus contratantes através de pagamentos indefinidos e futuros. O percentual de 12% (doze por cento), a título de honorários advocatícios, do importe acrescido ao Fundo de Participação do Município estabelecido no instrumento normativo pactuado não encontra guarida no inciso IV e § 4o do artigo 167 da Carta Federal vez que o princípio constitucional da não vinculação é inquestionável. Vale dizer: somente as exceções expressamente elencadas no citado inciso fogem à regra geral.”

(...)

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 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, entende-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.

116. E ainda que não se pudesse falar em concorrência de conduta do particular para a celebração do contrato nulo e em obrigação da Administração de indenizá-lo pela execução dos serviços, tal providência deve ser buscada nas vias ordinárias, por arbitramento, e não com base em contrato tido por nulo.

(...)

123. Conclui-se, portanto, em síntese:

a) que o valor da avença, incompatível com a complexidade da causa, foi pactuado sem que o preço tenha sido certo e preestabelecido, em desrespeito ao art. 55, III, da Lei 8.666/93, ocasionando, assim, a indefinição do valor do contrato, em desrespeito às normas que regem as finanças e as contratações dos entes públicos;

- b) que o ajuste de honorários contratuais fere o princípio da razoabilidade ao fixar desembolso de valores exorbitantes, em detrimento dos valores de mercado;
- c) que a vinculação da remuneração do contratante à percentual do montante de créditos efetivamente recuperados contraria o princípio orçamentário da universalidade, pelo qual o orçamento deve conter todas as receitas e despesas do Estado (art. 2º e 3º da Lei 4.320/64);
- d) que o estabelecimento do percentual de 20% (vinte por cento), a título de honorários advocatícios, do montante a ser recuperado, caracteriza violação do instrumento contratual ao preceito contido no art. 167, IV, e § 4º da Constituição Federal;
- e) que o possível prejuízo jurídico e/ou econômico à Administração Pública em razão da escolha do escritório de advocacia por inexigibilidade, em detrimento de outros escritórios de advocacia, configura infringência ao princípio da isonomia;
- f) que a ausência de publicação dos extratos dos contratos celebrados, caracteriza descumprimento ao disposto no parágrafo único do art.61 da Lei 8.666/93;
- (...)

124. Dessa forma, uma vez constados pagamentos de honorários advocatícios com recursos dos precatórios do Fundef, em desacordo ao entendimento exarado por este Tribunal, mediante o Acórdão 1824/2017-Plenário (subitem 9.2.4), devem ser constituídos processos apartados de tomadas de contas especiais, consoante preconizado no subitem 9.4.3 do referido decisum, incluindo-se no polo passivo o gestor municipal signatário do contrato advocatício e o terceiro irregularmente contratado (escritório advocatício), com vistas à recomposição do erário público, no caso específico, os cofres do Fundeb dos municípios de Socorro do Piauí, Itaueira, São Gonçalo do Piauí, Palmeiras, José de Freitas e São João do Piauí.

(Trecho do Voto conductor do Acórdão 1285/2018 – TCU – Plenário, proferido pelo Relator, Ministro Benjamin Zymler em 23.05.2018)

59. Convém, também, referenciar parte da decisão da Ministra do Supremo Tribunal Federal, Carmen Lúcia, de 27/06/2017, que restabeleceu a eficácia de Acórdão exarado pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão que, diante de irregularidades semelhantes, havia concedido diversas medidas cautelares objetivando a preservação do erário. Nesse caso, o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão havia concedido liminar em Mandado de Segurança suspendendo os efeitos da decisão do TCE/MA, restabelecida pelo STF no âmbito da ação de suspensão de segurança nº 5.182, ajuizada por iniciativa da própria Corte de Contas Maranhense. Vejamos:

“Esta Casa reconhece disporem os Tribunais de Contas de competência para determinar providência cautelar indispensável à garantia da preservação do interesse público e da efetividade de deliberações tomadas em processos de fiscalização por eles conduzidos. (...) No exercício do poder geral de cautela, o Tribunal de Contas pode determinar medidas, em caráter precário, que assegurem o resultado final dos processos administrativos. Isso inclui, dadas as peculiaridades da espécie vertente, a possibilidade de sustação de alguns dos efeitos decorrentes de contratos potencialmente danosos ao interesse público e aos princípios dispostos no art. 37 da Constituição da República (...) Pelo questionamento apresentado pelo Ministério Público de Contas sobre a configuração ou não de circunstância ensejadora de inexigibilidade de licitação a autorizar a contratação de João Azêdo e Brasileiro Advogados Associados, afigura-se razoável que o Tribunal de Contas do Maranhão possa, precariamente e de forma fundamentada, sustar a eficácia de cláusula contractual em cujos termos se estabelece:

‘CLÁUSULA SÉTIMA – Os contratantes ajustam, à título de risco, que o valor dos honorários advocatícios será a quantia equivalente a 20% (vinte por cento) do montante auferido com a execução do objeto do presente contrato e o pagamento somente será realizado no momento em que o CONTRATANTE perceber o benefício’ (doc. 39).

(...) Diferente do alegado pela Interessada, as providências cautelares indicadas pelo Tribunal de Contas maranhense revelaram-se capazes de resguardar o interesse public em foco (...)

Enquanto não julgada a validade dos cento e quatro contratos de prestação de services advocatícios firmados entre os Municípios do Maranhão e João Azêdo e Brasileiro Sociedade de Advogados, a ser analisada pelo Tribunal de Contas e também pelo Poder Judiciário, se demandado, a decisão impugnada, na extensão em que foi dada, representa risco de grave lesão à ordem e à economia públicas.

(...)

Assim, analisados os elementos dos autos, conclui-se que a manutenção integral da decisão objeto da presente contracautela importa em contrariedade à ordem e à economia públicas, a justificar o deferimento parcial da presente suspensão de segurança, especialmente pela iminência do pagamento dos aludidos honoráriosadvocatícios devidos pelos contratos de prestação de services firmados entre a Interessada e diversos Municípios maranhenses, alvo de fiscalização peloTribunal de Contas daquele Estado, como alertad opelo Requerente.

Tanto significadizer que:

a.1) o Tribunal de Contas maranhense deverá seguir no desempenho de suas atribuições constitucionais;

b.1) a Interessada deverá dar seguimento à prestação dos services contratados, se o contrato não tiver sido rescindido por iniciativa de qualquer das partes. A remuneração pelos serviços prestandos fica, todavia, condicionada à solução da questão juridical objeto central das representações analisadas pelo Tribunal de Contas do Maranhão”.

60. Em síntese, decidiu a Ministra Carmen Lúcia que o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão agiu de forma acertada ao determinar, cautelarmente, a suspensão dos pagamentos dos honorários advocatícios “antes de finda a análise regular dos ajustes pelo órgão de fiscalização”, o que assevera a competência das Cortes de Contas no tocante à análise da legalidade das referidas contratações, à luz da Lei de Licitações. Nesse sentido, enfatizou que “enquanto pendente a análise e o julgamento da validade dos contratos firmados sem a realização de licitação, os Municípios contratantes não poderão efetuar qualquer pagamento de honorários em favor da contratada”.

61. Vale referir, ainda, trecho do Voto condutor da decisão adotada pelo TCE/MA, cuja eficácia foi suspensa pelo TJ, e posteriormente restabelecida por meio da decisão da ex-presidente do STF acima citada.

Ocorre que somente o fato de o art. 13, inciso V, da Lei nº 8.666/1993 estabelecer como serviços técnicos profissionais especializados o ‘patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas’ não é suficiente para respaldar a incidência da hipótese de inexigibilidade de licitação. É imprescindível que os serviços, pela sua natureza e características, sejam considerados sofisticados o suficiente para demandar prestador especializado. É necessário que sejam complexos ao ponto de impossibilitar ou de tornar muito complicada a definição de critérios objetivos de

juízo de julgamento da proposta mais vantajosa para a Administração. Contrariando o disposto na referida cláusula, a Representação apresenta informação que deixa claro, em princípio, que a causa confiada ao escritório contratado não encerra em si questão complexa ou singular.

(Trecho do voto proferido no Processo nº 2686/2017-TCE/MA, da relatoria do Conselheiro Melquizedeque Nava Neto)

62. Importa ainda destacar a expedição de recomendação conjunta por parte do MPF, do MPE e do MPC do Rio Grande do Norte, endereçada aos municípios deste Estado, editada em razão das contratações relacionadas à complementação de recursos do FUNDEF/FUNDEB, da qual transcrevemos o seguinte trecho, pois que se amolda também ao caso dos autos.

CONSIDERANDO que as contratações com escritórios de advocacia para promover a execução enfocada podem envolver o montante de milhões de reais, e, como pagamento pela prestação dos serviços, a título ad exitum, os honorários advocatícios poderão igualmente atingir a cifra de milhões de reais, incorrendo assim nas seguintes ilegalidades e inconstitucionalidades: 1ª) a primeira concernente à contratação de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação, contrariando a regra de realização de concurso público para contratação de procurador do ente público interessado, bem como a previsão de que a contratação por inexigibilidade é medida excepcionalíssima, que deve ocorrer quando configurada e comprovada a necessidade de serviços de profissional de notória especialização, nos termos do art. 25, II, § 1º, da Lei 8666/93; 2) a segunda refere-se à celebração de contrato de risco que não estabelece preço certo na contratação e que vincula a remuneração do contratado a um percentual sobre o crédito a ser auferido, em desacordo com os arts. 5º, 6º, VIII e 55, III e V, da Lei n. 8.666/93; e 3) a terceira relacionada à previsão de pagamento do contratado com recursos que possuem destinação vinculada e exclusiva à manutenção e desenvolvimento da educação de qualidade;

CONSIDERANDO que já se encontra sedimentado na jurisprudência dos Tribunais de Contas (Consulta n. 7458/2011-TCE/MA, Decisão PL TCE n. 100/2012, e Prejulgado nº 1199 do TCE/SC) o entendimento de que somente é admissível o contrato de risco (ad exitum) na Administração pública na hipótese em que o poder público não desembolse qualquer valor, devendo a remuneração do contratado abranger exclusivamente honorários pela sucumbência devidos pela parte vencida, nos montantes determinados em juízo;

CONSIDERANDO que eventual contrato celebrado que permita o pagamento de honorários advocatícios com recursos do FUNDEF é, além de ilegal e inconstitucional, lesivo ao patrimônio público e ao patrimônio educacional dos estudantes, por prever honorários contratuais incompatíveis com o alto valor e a inexistente complexidade da causa, que trata de matéria exclusivamente de direito, já pacificada no âmbito dos Tribunais superiores;

CONSIDERANDO, ainda, que não se reconhece no caso a “singularidade” da matéria, a carecer de serviços jurídicos especializados que justifiquem a contratação via inexigibilidade de licitação, uma vez que vários escritórios de advocacia no país têm ajuizado sobre ditas ações, de idêntico conteúdo, sendo grande parte limitando-se ao cumprimento de sentença proferida na referida ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal no Estado de São Paulo (ACP nº 1999.61.00.05.0616-0);

(...) RESOLVEM (...)

RECOMENDAR aos Prefeitos dos Municípios do Estado do Rio Grande do Norte

abrangidos pela atribuição da Procuradoria da República do Rio Grande do Norte, cujos entes figurem como credores dos valores complementares do FUNDEF pagos pela União, que:

a) ABSTENHAM-SE de contratar escritórios de advocacia para prestação de serviços visando ao recebimento dos valores decorrentes de diferenças do FUNDEF pela subestimação do valor mínimo anual por aluno (VMAA), previsto na Lei do FUNDEF (Lei n.º 9.424/96), por inexigibilidade de licitação, prevendo pagamento dos honorários contratuais com cláusula de risco e vinculando o pagamento dos honorários contratuais a qualquer percentual dos recursos a serem recebidos a esse título;

b) BUSQUEM o recebimento de tais verbas por meio de sua Procuradoria Municipal, bem como FAÇAM o depósito dos recursos em conta bancária criada especificamente com este propósito, a fim de garantir-lhes a rastreabilidade (art. 17 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007);

(Recomendação 03/2017, expedida em conjunto pela Procuradoria da República no RN, pela Procuradoria-Geral de Justiça do MPE/RN e pela Procuradoria-Geral do MPC/RN, em 06/12/2017)

63. Complementarmente, colaciono também os seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça:

ILEGALIDADE DE CLÁUSULA CONTRATUAL DE REMUNERAÇÃO

16. Merece destaque, ainda, a informação de que os contratos contêm cláusulas que preveem a remuneração estipulada em percentual sobre os tributos cuja cobrança a contratante Celg consiga anular ou, em outras bases, cuja restituição seja reconhecida judicialmente (disposições que verdadeiramente transformam o escritório em sócio do Erário).

17. A licitude dessa modalidade específica de remuneração requer valoração individual, pois somente a ponderação das circunstâncias de cada caso é que poderá evidenciar a afronta aos princípios da Administração.

18. Relembre-se que, conforme Memorial do Estado de Goiás, o contratado Luiz Silveira Advocacia Empresarial S/C já ajuizou Execução dos honorários para pleitear o pagamento de R\$ 54.000.000, 00 (cinquenta e quatro milhões de reais). O elevadíssimo valor em cobrança - não estou aqui a discutir se os serviços foram ou não prestados -, acrescido das ponderações acima, somente corrobora o quão prejudicial para a Administração Pública foi a contratação dos serviços sem a observância à instauração do procedimento licitatório.

ART. 11 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA *19. A conduta dos recorridos de contratar diretamente serviços técnicos sem demonstrar a singularidade do objeto contratado e a notória especialização, e com cláusula de remuneração abusiva fere o dever do administrador de agir na estrita legalidade e moralidade que norteiam a Administração Pública, amoldando-se ao ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei de Improbidade.*

20. É desnecessário perquirir acerca da comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou da caracterização de prejuízo ao Erário. O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária ao dever de legalidade, corroborada pelos sucessivos aditamentos contratuais, pois é inequívoca a obrigatoriedade de formalização de processo para justificar a contratação de serviços pela Administração Pública sem o procedimento licitatório (hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação).

(...)

DISCIPLINA CONSTITUCIONAL

23. De acordo com o exposto, a contratação de escritórios profissionais de advocacia sem a demonstração concreta das hipóteses de inexigibilidade de licitação

(singularidade do serviço e notória especialização do prestador), acrescida da inserção de cláusulas que transformam o prestador de serviço em sócio do Estado, negam aplicação ao art. 37, caput, e inciso XXI, da CF/1988.

(...)

(REsp 1377703/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, Rel. p/ Acórdão Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/12/2013, DJe 12/03/2014)

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COBRANÇA. CHEQUE PRESCRITO. CONTRATO VERBAL DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. TRANSPORTE. AUSÊNCIA DE LICITAÇÃO E PRÉVIO EMPENHO. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 59, § 4o, DA LEI 4.320/64, 59 E 60, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 8.666/93. OCORRÊNCIA. OBRIGATORIEDADE DA LICITAÇÃO. PRINCÍPIO DE ORDEM CONSTITUCIONAL (CF/88, ART. 37, XXI). FINALIDADE (LEI 8.666/93, ART. 3o). FORMALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. REGRA GERAL: CONTRATO ESCRITO (LEI 8.666/93, ART. 60, PARÁGRAFO ÚNICO). INOBSERVÂNCIA DA FORMA LEGAL. EFEITOS. NULIDADE. EFICÁCIA RETROATIVA (LEI 8.666/93, ART. 59, PARÁGRAFO ÚNICO). APLICAÇÃO DAS NORMAS DE DIREITO FINANCEIRO. PROVIMENTO. (...) 6. No regime jurídico dos contratos administrativos nulos, a declaração de nulidade opera eficácia ex tunc, ou seja, retroativamente, não exonerando, porém, a Administração do dever de indenizar o contratado (Lei 8.666/93, art.59, parágrafo único), o que, todavia, deve ser buscado via judicial adequada. 7. Recurso especial provido”.

(RESP 200300784135, DENISE ARRUDA, STJ - PRIMEIRA TURMA, DJDATA:19/09/2005 PG:00187 RSTJ VOL.:00196 PG:00083. DTPB.)

64. Lado outro, há cláusula⁷³ pactuada entre o advogado e o município que estipula vigência contratual indefinida, prevendo a prorrogação do contrato até o trânsito em julgado da ação nº 0077345-08.2013.4.01.3400, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, o que contraria o disposto na Lei de Licitações e Contratos que veda, expressamente, a vigência contratual por prazo indeterminado⁷⁴. Dessa forma, nos termos pactuados pelo gestor responsável, os pagamentos variáveis e vinculados ao percentual sobre as receitas auferidas pelo ente com a ação judicial interposta pelo contratado continuariam por um período incerto e automaticamente prorrogado até o advento do trânsito em julgado.

65. Ademais, como já antes explanado, noto ausente nos autos o pretenso contrato administrativo originário, firmado com o advogado Marcio Tarcisio Rennó Silva Negreiros no ano de 2013, como alegado e referenciado pelo gestor responsável em sua defesa, supostamente substituído pelo contrato do ano de 2015, o que, por si só, configura grave irregularidade, em desacordo ao disposto no Parágrafo único do art. 60, da Lei 8.666/93, segundo o qual é nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, bem assim,

⁷³Cláusula Quarta do Contrato assinado em 5 de janeiro de 2015 pelo advogado e pelo Prefeito Municipal (Apensado nº 9952/2016, Evento 1, p. 19).

⁷⁴Cf. art. 57, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

afronta o entendimento da Súmula nº 7⁷⁵ desta Corte de Contas.

66. No caso em exame, os documentos existentes indicam que não houve prévio procedimento administrativo de inexigibilidade, mas sim a formalização posterior quando do sucesso da causa judicial, sem conformidade documental⁷⁶. Essa ausência de processo administrativo formal quando da contratação do advogado no ano de 2013, com posterior celebração de contratação direta, em 2015, cerca de dois anos passados da propositura da ação judicial no TRF 1, indica uma tentativa por parte do gestor e do contratado de legitimar uma situação ilegal, de modo a assegurar o repasse de honorários advocatícios contratuais.

67. Dito de outra forma, o contratado e o gestor responsável, em primeira vista, procederam ao devido processo de inexigibilidade para dar suporte ao pagamento ao contratado, somente no ano de 2015, quando do sucesso provisório da ação judicial, o que impõe ainda o reconhecimento da nulidade do contrato assinado em 2015.

68. Deveras, conforme já apontado, a despeito de o referido contrato ter sido assinado em 05/01/2015, o contratado já prestava serviços advocatícios ao município de Monte Alegre em 2013, à míngua de instrumento contratual, consoante se verifica do Processo nº 0077345-08.2013.4.01.3400, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ali ajuizado em 2013, sendo certo que não há nos autos do referido processo judicial, assim como não foi apresentada a esta Corte de Contas, cópia do instrumento celebrado, havendo apenas a procuração outorgada ao contratado.

69. Em continuidade, de acordo com as informações levantadas pelo Corpo Técnico, com base nos dados repassados pelo próprio município por intermédio do SIAI, e, notadamente com esteio em informações disponibilizadas no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Monte Alegre/RN, foram realizados pagamentos ao contratado no montante de R\$ 2.042.826,16 (Dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), de 2015 a 2019, a título de honorários advocatícios no percentual equivalente a 20% do valor recebido pelo município, como resultado do provimento judicial obtido, conforme especificado no quadro a seguir.

⁷⁵ SÚMULA Nº 07 – TCE: “LICITAÇÃO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE. NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DO RESPECTIVO ATO. É imprescindível a edição de ato administrativo dispensando ou reconhecendo a inexigibilidade de licitação.”

⁷⁶ Lei nº 8.666/1993, art. 54, § 2º: “Os contratos decorrentes de dispensa ou de inexigibilidade de licitação devem atender aos termos do ato que os autorizou e da respectiva proposta.”

Tabela 01 – Valor pago a Marcio Tarcisio Rennó Silva Negreiros – 2015 – 2019

Exercício	Portal da transparência	
2015	R\$	1.000.540,49
2016	R\$	345.909,03
2017	R\$	375.280,29
2018	R\$	260.630,98
2019	R\$	60.465,37
TOTAL	R\$	2.042.826,16

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Monte Alegre/RN

70. De outra banda, em consulta aos dados disponibilizados pela Agência Nacional do Petróleo – ANP⁷⁷, identificou-se que o valor acumulado nos exercícios financeiros de dezembro de 2015 a fevereiro de 2019, quanto aos valores de royalties creditados ao Município de Monte Alegre por força de decisão judicial, alcançaram o montante de R\$ 15.207.171,73 (quinze milhões e duzentos e sete mil e cento e setenta e um reais e setenta e três centavos). Em simples cálculo do pagamento de irregulares honorários contratuais ao Sr. MARCIO TARCISIO RENNÓ SILVA NEGREIROS com base no percentual pactuado de 20% (vinte por cento), chega-se ao montante estimado de R\$ 3.041.434,35 (três milhões, quarenta e um mil e quatrocentos e trinta e quatro reais e trinta e cinco centavos), o que contrasta com os valores informados a este Tribunal de Contas, com divergência aproximada de R\$ 998.608,00 (novecentos e noventa e oito mil, seiscentos e oito reais).

71. Deste modo, há indícios de que a informação prestada a esta Corte de Contas quanto aos pagamentos realizados pelo Jurisdicionado ao contratado Sr. MARCIO TARCISIO RENNÓ SILVA NEGREIROS é incompleta. Ademais, haveria a necessidade de atualização dos valores, mês a mês, de forma a quantificar com precisão o montante do prejuízo ao erário decorrente desses pagamentos irregulares.

72. Entretanto, neste momento processual, em sede de cognição sumária, tomaremos como referência o valor de R\$ 2.042.826,16 (Dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), apurado de acordo com as informações disponibilizadas pelo próprio município no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Monte Alegre/RN, sendo que o valor atualizado do dano ao erário será ainda quantificado até

⁷⁷ <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes>

a conclusão da instrução processual, de forma a subsidiar o ulterior julgamento de mérito dos presentes autos.

73. É importante acentuar que, após a apresentação de novos elementos pelo município representante⁷⁸, este Relator tomou ciência da existência de outros dois contratos de serviços advocatícios celebrados pelo município de Monte Alegre, a saber: um com o Escritório Paraguay Ribeiro Coutinho Advogados Associados, desta feita para o ajuizamento de nova ação judicial para revisão dos valores dos royalties recebidos pela Prefeitura, sendo que o representante informou que já teriam sido pagos R\$ 231.176,78 (Duzentos e trinta e um mil, cento e setenta e seis reais e setenta e oito centavos), a título de honorários ao referido contratado, sem, contudo, juntar qualquer elemento de prova; bem assim, foi firmado outro contrato com o advogado Marcos Antônio Inácio da Silva, relativo à ação pleiteando a revisão da sistemática adotada pela União para o cálculo dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios, com a conseqüente complementação dos valores recebidos pela Prefeitura.

74. Em relação ao advogado Marcos Antônio Inácio da Silva, foi juntado ao processo judicial em trâmite na 13ª Vara Federal Cível da SJDF⁷⁹, que tramita sob seu patrocínio, cópia do contrato que prevê pagamentos mensais de honorários variando entre 7% e 15%, a depender do montante do valor a ser acrescido mensalmente aos repasses obtidos pelo município. Há inclusive o pleito específico apresentado ao juízo de que os honorários advocatícios contratuais sejam destacados e expedidos em precatório distinto do montante principal devido ao município, pleito este ainda não atendido.

77. Nessas circunstâncias, considerando-se os indícios da reincidência do mesmo modelo de contratação direta, com o agravante da celebração de dois contratos em 2018, após o conhecimento das irregularidades suscitadas pelo Corpo Técnico por parte do gestor, reconheço a necessidade de apreciação por este Tribunal da matéria afeta à contratação e à execução dos contratos firmados com o Escritório Paraguay Ribeiro Coutinho Advogados Associados, e com o advogado Marcos Antônio Inácio da Silva.

78. Contudo, considerando que as informações a respeito dos referidos contratados ingressaram neste Tribunal em 2019⁸⁰, bem assim, que o município de Monte Alegre não

⁷⁸ Cf. Apensado n.º 02545/2019 - TC

⁷⁹ Cf. Evento 74.

⁸⁰ Cf. apensado n.º 02545/2019, que foi registrado dete Tribunal em 29/04/2019

integra a lista de jurisdicionados distribuídos a este Relator para o biênio 2019-2020, nos termos da Decisão Administrativa n.º 20/2018, reputo nessessária a apreciação em autos próprios, quanto aos indícios de irregularidades aqui apontados pertinentes aos contratos com o Escritório Paraguay Ribeiro Coutinho Advogados Associados e com o advogado Marcos Antônio Inácio da Silva, os quais devem ser autuados e inicialmente instruídos com cópias do doc. n.º 02545/2019-TC, apensado aos presentes autos, além de cópia dos documentos constantes dos eventos de números 74 -77, bem assim com uma via da presente decisão. A seguir, devem ser encaminhados à DAM para a competente análise, e posterior apreciação pelo Relator competente.

DAS MEDIDAS CAUTELARES

79. A DAM e o *Parquet* Especial sugeriram que fosse determinada cautelarmente a suspensão da execução do contrato 73/2015, celebrado entre o Município de Monte Alegre e o advogado Márcio Tarcísio Rennó Silva Negreiros, devendo a administração abster-se de efetivar qualquer despesa dele decorrente. Pugnaram ainda pela determinação de atuação do corpo jurídico de Monte Alegre, composto do Procurador Geral e dois assessores jurídicos segundo informações fornecidas pelo SIAI, junto ao processo judicial que trata do recebimento dos *royalties*.

80. De início, passamos a análise dos requisitos para o deferimento das medidas cautelares pugnadas, quais sejam, a demonstração da presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, insculpidos no caput do art. 300 do novo Código de Processo Civil. Vejamos:

“Art. 300: A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”

81. Diante da gravidade dos fatos e da urgência que o caso requer, tem lugar a previsão contida no art. 120 da Lei Complementar Estadual (LCE) n.º 464/2012, cuja disposição transcrevo a seguir:

“No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares”.

82. O dispositivo processual acima referido encontra-se em sintonia com o

disposto no art. 1º, X, da mesma LCE nº 464/2012, que autoriza expressamente ao Tribunal de Contas determinar inclusive a suspensão cautelar da execução de contratos diante da iminência de lesão grave e de difícil reparação ao patrimônio público.

83. Na guarda constitucional, o Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que o Tribunal de Contas possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares visando a prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. A título de exemplo, transcrevo, a seguir, trecho do Acórdão proferido no julgamento do Mandado de Segurança nº 24510/DF:

“O Tribunal de Contas da União (...), nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. 3- A decisão encontrasse fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJe 19 mar. 2004).”

84. Por oportuno, extraio excerto do voto do ministro Celso de Mello no mesmo precedente citado acima, como segue:

“(…) a atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se lhe reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a titularidade de meios destinados a viabilizar a adoção de medidas cautelares vocacionadas a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário.

(…)

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.

Não fora assim, e desde que adotada, na espécie, uma indevida perspectiva reducionista, esvaziar-se-iam, por completo, as atribuições constitucionais expressamente conferidas ao Tribunal de Contas da União.

(…)

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia.

(…)

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial reconhecer - especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos - que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista

***autônomo**, um dos mais relevantes papéis constitucionais **deferidos** aos órgãos e às instituições estatais”.*
(Grifoa acrescidos).

85. Transcrevo a seguir, ainda, a ementa da decisão monocrática proferida também pelo Ministro Celso de Mello, em debate acerca do poder geral de cautela dos Tribunais de Contas, no julgamento do Mandado de Segurança nº 26547/DF:

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. PODER GERAL DE CAUTELA. LEGITIMIDADE. DOCTRINA DOS PODERES IMPLÍCITOS. PRECEDENTE (STF). CONSEQUENTE POSSIBILIDADE DE O TRIBUNAL DE CONTAS EXPEDIR PROVIMENTOS CAUTELARES, MESMO SEM AUDIÊNCIA DA PARTE CONTRÁRIA, DESDE QUE MEDIANTE DECISÃO FUNDAMENTADA. DELIBERAÇÃO DO TCU, QUE, AO DEFERIR A MEDIDA CAUTELAR, JUSTIFICOU, EXTENSAMENTE, A OUTORGA DESSE PROVIMENTO DE URGÊNCIA. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO EM CUJO ÂMBITO TERIAM SIDO OBSERVADAS AS GARANTIAS INERENTES À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DO 'DUE PROCESS OF LAW'. INTELIGÊNCIA DA NORMA INSCRITA NO ART. 71, INCISO IX, DA CONSTITUIÇÃO. APARENTE OBSERVÂNCIA, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, NO CASO EM EXAME, DO PRECEDENTE QUE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU A RESPEITO DO SENTIDO E DO ALCANCE DESSE PRECEITO CONSTITUCIONAL (MS 23.550/DF, REL. P/ ACÓRDÃO O MIN. SEPÚLVEDA PERTENCE). (DJ 29 maio 2007).

86. Há ainda inúmeros precedentes indicando que o Poder Geral de Cautela concedido aos Tribunais de Contas alcança inclusive a própria indisponibilidade de bens e valores dos responsáveis por danos causados ao erário, nos limites do prejuízo a ser ressarcido aos cofres públicos.

87. Nesse sentido, relevante a transcrição de emblemático trecho de voto⁸¹ do Excelentíssimo Conselheiro Dr. Carlos Thompson Costa Fernandes, proferido no julgamento das medidas cautelares concedidas no âmbito do Processo nº 4801/2016-TC (Acórdão nº 228/2018-TC), quanto ao alcance do patrimônio dos responsáveis por eventual dano ao erário, *in verbis*:

*(...) Esclareço, ainda, que **a ordem cautelar deste Tribunal pode alcançar também o particular (pessoa física ou jurídica) e seu patrimônio**. Isso porque, como bem já assentou a nossa Suprema Corte, o particular que utiliza, arrecada, gerencia ou administra dinheiro público está sujeito à atividade fiscalizatória dos Tribunais de Contas (art. 70, parágrafo único, da CF). Nesses pronunciamentos decisórios, a Colenda Corte Suprema **foi peremptória no sentido de sedimentar o entendimento de que a competência dos Tribunais de Contas não é fixada pela natureza dos agentes envolvidos – se pública ou privada –, mas sim pela procedência – no caso, pública – dos recursos em jogo. Ou seja, por via de consequência, havendo recursos públicos, subsiste a competência dos Tribunais de Contas para a sua fiscalização**, pouco importando se na apuração do dano ao erário há*

⁸¹Evento 109, Processo nº 8401/2016, Pleno.

*obrigatoriamente a participação de agentes públicos em conluio com particulares; ou só aqueles; ou só estes. Esses aspectos, logo, não influenciam em nada na configuração da competência das Cortes de Contas. **Repita-se: o que a define é se o dinheiro é público ou não.***

Destarte, naturalmente o particular (pessoa física ou jurídica) também pode ser alcançado por decisões emanadas dos Tribunais de Contas, inclusive concessivas de tutelas provisórias e de indisponibilidade de bens. Sobre o tema, colaciono precedentes do Pretório Excelso que revelam a consolidação de sua jurisprudência:

*“em decorrência da amplitude das competências fiscalizadoras da Corte de Contas, tem-se que **não é a natureza do ente envolvido na relação que permite, ou não, a incidência da fiscalização da Corte de Contas, mas sim a origem dos recursos envolvidos,** conforme dispõe o art. 71, II, da Constituição Federal” (STF. MS n. 24.379/DF, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJ 8.6.2015) – Gifos acrescidos*

*“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. COMPETÊNCIA. CONCURSO MATERIAL. FRAUDE. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. ADMINISTRADOR DE HOSPITAL. SIGILOS BANCÁRIO E FISCAL. PROVA EMPRESTADA. APLICAÇÃO RETROATIVA DE LEI. CARÁTER SANCIONADOR. 1. **A competência da TCU é fixada a partir da origem dos recursos públicos, logo independe da natureza do ente envolvido na relação jurídica,** inclusive na seara do Sistema Único de Saúde. 2. É possível a utilização em processo administrativo de provas emprestadas de processo penal, quando haja conexão entre os feitos. 3. A controvérsia relativa à retroatividade da aplicação da Lei 8.443/92 ao caso concreto cinge-se ao âmbito infraconstitucional. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF. RE 934233 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 14/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-234 DIVULG 03-11-2016 PUBLIC 04-11-2016) – Grifos acrescidos.*

*EMENTA: 1. O Tribunal de Contas **tem atribuição fiscalizadora acerca de verbas recebidas do Poder Público, sejam públicas ou privadas** (MS nº 21.644/DF), máxime porquanto implícito ao sistema constitucional a aferição da escorreita aplicação de recursos oriundos da União, mercê da interpretação extensiva do inciso II do art. 71 da Lei Fundamental. 2. O art. 71, inciso II, da CRFB/88 eclipsa no seu âmago a fiscalização da Administração Pública e das entidades privadas. 3. É cediço na doutrina pátria que 'o alcance do inciso [II do art. 71] é vasto, **de forma a alcançar todos os que detenham, de alguma forma, dinheiro público, sem seu sentido amplo. Não há exceção e a interpretação deve ser a mais abrangente possível, diante do princípio republicano,** (...). (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de Direito Financeiro. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 564). 4. O Decreto nº 200/67, dispõe de há muito que 'quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.'. 5. O Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de sua atuação secundum constitutionem, atua com fundamento infraconstitucional, previsto no art. 8º da Lei Orgânica desse órgão fiscalizatório. 6. As instâncias judicial e administrativa não se confundem, razão pela qual a fiscalização do TCU não inibe a propositura da ação civil pública [...]” (STF. MS 26969, Primeira Turma, Relator Ministro LUIZ FUX, DJe 12.12.2014) – Grifos acrescidos*

“(…) 18. Ao Tribunal de Contas da União, no exercício da atribuição de auxiliar o Congresso Nacional, na atividade de controle externo, compete, por injunção do art. 71, II, da Constituição da República, “julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público”. **Vale dizer que o fator preponderante, sob a ótica constitucional, para definir a sujeição de determinada pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, à atividade fiscalizatória do TCU, diz com a origem dos recursos por ela utilizados, arrecadados, gerenciados ou administrados** (art. 70, parágrafo único, da Magna Carta). 19. Constatada ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas de quaisquer agentes submetidos a sua fiscalização, compete ao TCU, nos termos do art. 71, VIII, da Lei Maior, aplicar aos responsáveis “as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário”. (…). 21. **A reconhecer a atribuição do TCU para sindicat as contas de particulares contratantes com ente integrante da administração pública federal e, se verificada irregularidade ou ilegalidade, aplicar-lhes as sanções previstas na Lei nº 8.443/1992, destaco os seguintes precedentes desta Suprema Corte: (...) EMENTA Mandado de segurança. Competência do Tribunal de Contas da União. Inclusão dos impetrantes em processo de tomada de contas especial. Responsabilidade solidária. Ressarcimento ao erário. Ilegalidade e abuso de poder não configurados. Denegação da segurança. 1. Ao auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo, compete ao Tribunal de Contas da União a relevante missão de julgar as contas dos administradores e dos demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário (art. 71, II, da Constituição Federal). 2. Compete à Corte de Contas da União aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelece, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao Erário (art. 71, VIII, da Constituição Federal). 3. Em decorrência da amplitude das competências fiscalizadoras da Corte de Contas, tem-se que não é a natureza do ente envolvido na relação que permite, ou não, a incidência da fiscalização da Corte de Contas, mas sim a origem dos recursos envolvidos, conforme dispõe o art. 71, II, da Constituição Federal. 4. Denegação da segurança. (MS 24379, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 07/04/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-108 DIVULG 05-06-2015 PUBLIC 08-06-2015). 22. À luz da teoria dos poderes implícitos, cuja origem remonta ao caso *McCulloch v. Maryland*, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América no ano de 1819, **a Constituição, quando confere atribuição a determinado órgão estatal, assegura, correlatamente, ainda que de modo não expresso, os meios necessários para o seu efetivo cumprimento.** 23. **Nessa perspectiva, as atribuições constitucionais conferidas ao Tribunal de Contas da União pressupõem a outorga de poder geral de cautela àquele órgão .(…)**. 29. A interpretação restritiva da norma veiculada no mencionado preceito legal, defendida pela impetrante, não aparenta merecer guarida. Estabelecidas as premissas de que (i) **o poder geral de cautela se destina a assegurar o resultado útil das decisões da Corte de Contas e (ii) as decisões daquele órgão podem contemplar a condenação de particulares contratantes com entes da administração pública federal, adequado concluir, ao menos em primeiro olhar, que a****

indisponibilidade de bens configura medida passível de aplicação, quando presentes os requisitos legais, a quaisquer pessoas sujeitas à fiscalização da autoridade impetrada, independentemente de serem, ou não, titulares de função pública. 30. **Essa é a sinalização que extraio da jurisprudência majoritária desta Corte, com a vênia da posição externada nas decisões monocráticas proferidas nos mandados de segurança n°s 34.357, 34.392, 34.410 e 34.421. Também a acenar para a legitimidade do acórdão impugnado, registro abalizado escólio doutrinário: “No exercício de sua função constitucional, e ainda com lastro na Lei n° 8.443/1992, que o regula, pode o Tribunal de Contas usar seu poder geral de cautela e decretar a indisponibilidade de bens em processo de tomada de contas especial, desde que seja devidamente fundamentada a decisão. O objetivo é neutralizar, de forma imediata, situações de lesividade ao erário ou de gravame ao interesse público, as quais poderiam ser irreversíveis sem a promoção da medida de urgência.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1.072)” (STF. MS 34446 MC, Relator(a): Min. ROSA WEBER, julgado em 22/11/2016, publicado em 25/11/2016) – Grifos acrescidos**

“(…). No que concerne à alegação de que o Tribunal de Contas da União não detém competência para decretar cautelarmente, inaudita altera pars, a indisponibilidade de bens suficientes para garantir o ressarcimento do erário, porque o artigo 44 da lei n° 8.443/1992 dirigir-se-ia somente aos responsáveis pelo dinheiro público, e não aos particulares. Esta Corte já assentara em julgados anteriores a plena possibilidade de que a Corte de Contas, no cumprimento de seu mister constitucional, possui competência para decretar a indisponibilidade de bens, diante de circunstâncias graves e que se justifiquem pela necessidade de proteção efetiva ao patrimônio público. Nesse sentido, em caso que também envolvia a apuração de superfaturamentos em contratos firmados pela Petrobras, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal entendeu, por votação unânime, no julgamento do Mandado de Segurança n° 33.092, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, que a medida cautelar estava devidamente justificada tanto pelo poder geral de cautela que detém o Tribunal de Contas, quanto pela excepcional gravidade dos fatos apurados (...) O Plenário desta Corte também já afirmara a plena possibilidade de que o TCU determine a aplicação de medidas cautelares, como verdadeira competência constitucional implícita para cumprimento de suas atribuições, da forma como previstas no artigo 71 da Carta Magna (...) Não desconheço as medidas liminares concedidas nos Mandados de Segurança n° 34.357 e 34.392, pelo I. Min. Marco Aurélio, citadas pela Impetrante e que foram concedidas em hipóteses semelhantes. **Contudo entendo que, a despeito dessas decisões monocráticas, dos precedentes acima colacionados, não depreendo interpretação que exclua do âmbito de incidência das medidas cautelares impostas pelo TCU as empresas que firmem contratos com a Administração Pública e que façam uso de dinheiro público. Como bem ressaltou a I. Min. Rosa Weber, na decisão de concessão parcial da medida liminar nos autos de MS n° 34.446, “o fator preponderante, sob a ótica constitucional, para definir a sujeição de determinada pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, à atividade fiscalizatória do TCU, diz com a origem dos recursos por ela utilizados, arrecadados, gerenciados ou administrados (art. 70, parágrafo único, da Magna Carta)”.** Logo, em especial quando se analisa o rol constitucional de atribuições do Tribunal de Contas da União, é claramente perceptível que também se enquadram como responsáveis pela aplicação dos recursos públicos os particulares que contratem com a Administração(...) Assim, dispendo o próprio texto constitucional acerca daqueles que podem ter

contas e mesmo condutas averiguadas pelo Tribunal de Contas da União, não antevejo na norma acima citada qualquer discrimen que permita a conclusão pela impossibilidade de decretar-se a medida cautelar de indisponibilidade de bens em face de empresa particular, que ao contratar com a Administração, viu seu contrato submetido à auditoria que detectou fortes indícios de sobrepreço e fraude à licitação (...) Finalmente, entendo que a Lei não prevê a necessidade de que se evidencie, de plano, a dissipação do patrimônio da pessoa física ou jurídica para a decretação cautelar da indisponibilidade dos bens (...)” (STF. MS 34793 MC, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, julgado em 29/06/2017, publicado em 01/08/2017) – Grifos acrescidos

*(...) Ademais, também se colhe da jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal** entendimento de que é possível, ainda que excepcionalmente, a concessão, sem audiência da parte contrária, de medidas cautelares, por decisão fundamentada do Tribunal de Contas, sempre que se fizerem necessárias à neutralização imediata de situações de lesividade ao interesse público ou à garantia da utilidade prática de deliberações finais da Corte de Contas. Tal situação não viola, por si só, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa.*

(...) Em sentido semelhante, inclusive em caso que também discutia a alegação de suposta violação da ampla defesa e do contraditório em face de decretação de indisponibilidade de bens pelo TCU sem prévia oitiva da parte contrária, o Ministro Joaquim Barbosa indeferiu medida liminar no Mandado de Segurança nº 30593/DF (DJe 13/06/2011) impetrado junto ao Supremo Tribunal Federal, ocasião em que asseverou:

“A alegação de que este direito deveria ter sido exercido antes da decretação de indisponibilidade de bens por ordem do relator do processo no TCU esbarra na possibilidade, reconhecida àquele órgão de controle pela jurisprudência desta Corte, de se valer de medidas cautelares sem oitiva da parte contrária, quando assim for necessário para evitar dano ao erário. (...)”
 – Grifos acrescidos.

Resta demonstrada, pois, a competência constitucional e legal desta Corte de Contas para determinar, por decisão fundamentada, tutelas provisórias, cumprindo a este Tribunal verificar se, no caso concreto, houve o preenchimento dos requisitos necessários à sua concessão (...)

88. Vale aqui ainda referenciar importante decisão tomada pela Ministra Carmen Lúcia, que restabeleceu a eficácia do Acórdão 441/2016 deste TCE/RN, exarado nos autos do Processo 12520/2015-TC, que havia concedido diversas medidas cautelares, inclusive com a indisponibilização de bens de pessoas físicas e jurídicas que haviam recebido pagamentos decorrentes de contratos celebrados com o IDEMA, no âmbito dos quais foram identificadas diversas irregularidades a partir da atuação desta Corte de Contas. Nesse caso, a então Presidente do STF, em abril de 2018, acatando pedido formulado em Suspensão de Segurança ajuizada por esta própria Corte de Contas, suspendeu o acórdão proferido pelo TJRN no MS 2016.016466-4, para manter a determinação de bloqueio de valores nos termos do que foi decidido por intermédio do Acórdão nº 411/2016 – TCE/RN.

"SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO NORTE. PODER GERAL DE CAUTELA. BLOQUEIO DE BENS DA INTERESSADA. POSSIBILIDADE DE PRECEDENTES. SEGURANÇA CONCEDIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA PARA ANULAR ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO NORTE. RISCOS DE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICA CONFIGURADOS. SUSPENSÃO DEFERIDA. (STF. SS 5.205/RN, Relator(a): Min. CARMÊN LÚCIA, julgado em 02/04/2018, publicado em 10/04/2018).

89. Nessa perspectiva, sinalo que para concessão de medida cautelar, de ofício ou a requerimento, o julgador deve se defrontar com a presença da fumaça do bom direito (*fumus boni iuris*) e do perigo na demora (*periculum in mora*).

90. *In casu*, em face do acervo probatório colacionado, consoante elementos trazidos na representação, norteado pelos achados apontados pela Unidade Instrutiva, que, ao menos em sede de cognição não exauriente, indicam, de forma objetiva, a ocorrência de pagamento indevido ao advogado Marcio Tarcisio Renno Silva Negreiros, no importe de R\$ 2.042.826,16 (Dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), em virtude de contratação irregular de serviços de advocacia, mediante inexigibilidade, com o pagamento de honorários advocatícios contratuais da ordem de 20% da receita auferida pelo município de Monte Alegre/RN, a título de royalties, reputo presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, autorizadores da concessão das medidas cautelares, com vistas a viabilizar o resultado prático do processo

91. No caso em tela, foram suficientemente demonstradas diversas irregularidades que macularam o contrato de prestação de serviços advocatícios celebrado entre o Dr. MARCIO TARCISIO RENNO SILVA NEGREIROS e o município de Monte Alegre/RN, cujo signatário foi o Sr. SEVERINO RODRIGUES DA SILVA, Prefeito Municipal de Monte Alegre, tendo sido inclusive demonstrado o prejuízo ao erário no montante de R\$ 2.042.826,16 (Dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), sendo que os valores ainda não foram atualizados, como indicado em tópico anterior.

92. Deveras, observo que o Sr. Severino Rodrigues da Silva, na condição de Prefeito Municipal de Monte Alegre/RN, firmou o contrato com o advogado Marcio Tarcisio Renno Silva Negreiros, em 2013, à míngua de procedimento licitatório prévio, dispensa ou inexigibilidade, bem como de contrato administrativo, para propositura de ação junto a TRF

da 1ª Região, a fim de obter royalties, em favor do Município, sendo certo que, apenas em 05/01/2015, aquele Prefeito celebrou o contrato n.º 073/2015, mediante inexigibilidade de licitação, com o advogado Marcio Tarcisio Renno Silva Negreiros, sem que restasse comprovado o preenchimento simultâneo dos requisitos exigidos no art. 13, da Lei de Licitações para a contratação direta. Apesar dessa condição irregular, o gestor celebrou ainda dois termos aditivos ao contrato originário, sendo o primeiro em 03/02/2016 e o segundo em 21/12/2018⁸².

93. Demais disso, constato que o Sr. Severino Rodrigues da Silva também foi ordenador da despesa dos recursos em favor do contratado, cujo pagamento alcançou, até junho de 2019, o montante de R\$ 2.042.826,16 (Dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), a título de honorários advocatícios contratuais da ordem de 20% da receita auferida pelo município de Monte Alegre/RN, decorrente de royalties com arrimo em decisão liminar, passível de reversibilidade.

94. Noutra via, o advogado Marcio Tarcisio Renno Silva Negreiros, então contratado, mesmo consciente de que não reunia as condições ensejadoras da contratação direta, com espeque no art. 25, II, c/c art. 13, da Lei 8.666/93, firmou contrato com o Município de Monte Alegre/RN, incorrendo em ilegalidade, pois que, na condição de operador do direito sabe ou deveria saber, que, na hipótese, inviável seria a contratação direta, com o agravante de ter celebrado, em 2015, contrato nulo decorrente de processo de inexigibilidade iniciado naquele ano, sendo que a ação já havia sido ajuizada em 2013, junto ao TRF 1.

95. Nessa condição, o referido advogado recebeu a quantia de R\$ 2.042.826,16 (Dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), a partir de 2015 até 2019, sendo que os pagamentos realizados nos exercícios de 2016 e 2017 foram realizados por meio de cheques, segundo informações constantes do SIAI.

96. Percebe-se ainda, que é latente o *periculum in mora* advindo da subsistência do ajuste contratual referenciado, dada a possibilidade de o ente municipal continuar a pagar valores consistentes em percentual da receita de royalties a ser eventualmente obtida pelo ente, com esteio em decisão judicial passível de reversão, pois que deferida em juízo liminar,

⁸² Cf. Informações disponibilizadas do Portal da Transparência da Prefeitura Municipal de Monte Alegre/RN.

notadamente porque, como bem apontado pela Unidade Técnica, inexistente qualquer garantia contratual, quanto à devolução das verbas de honorários levantadas antecipadamente pelo contratado, na hipótese de insucesso da demanda judicial.

97. Nesse ponto, calha avivar que os pleitos cautelares do Corpo Técnico e do *Parquet* Especial consistem na suspensão da execução do contrato 73/2015, celebrado entre o Município de Monte Alegre e o advogado Márcio Tarcísio Rennó Silva Negreiros, devendo a administração abster-se de efetivar qualquer despesa dele decorrente, bem assim, pela determinação de atuação do corpo jurídico de Monte Alegre, junto ao processo judicial que trata do recebimento dos *royalties*. A despeito desses pedidos, este Relator destaca a possibilidade de, *ex officio*, decretar medidas cautelares outras, haja vista o Poder Geral de Cautela estampado no art. 71, da CF, a exemplo da indisponibilidade de bens dos responsáveis, com vistas a assegurar a integral reparação do dano supostamente cometido ao Erário.

98. Demais disso, destaco que a ordem cautelar de indisponibilidade de bens pode alcançar o patrimônio do particular, vez que qualquer pessoa, física ou jurídica, que utiliza, arrecada, gerencia ou administra dinheiro público está sujeita à atividade fiscalizatória dos Tribunais de Contas⁸³, conforme entendimento já consolidado no âmbito da jurisprudência do STF. Esse é o alcance subjetivo das decisões das Cortes de Contas, sendo certo que a jurisprudência do STJ⁸⁴ é remansosa no sentido da desnecessidade de individualização dos bens sobre os quais se pretende fazer recair a indisponibilidade.

99. Nesse norte, presentes os pressupostos do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris*, julgo ser necessária a concessão das medidas cautelares, dispensando-se inclusive a oitiva prévia do Prefeito em relação à parte das medidas, assim como a oitiva do contratado, com fulcro no art. 120, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012 c/c o 345, §2º do Regimento Interno deste Tribunal, tendo em conta o risco de ineficácia das medidas e a sua urgência, na medida em que buscam interromper danos que vêm sendo causados ao erário.

⁸³ Art. 70, parágrafo único, da CF.

⁸⁴ STJ, REsp 1319583/MT, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/08/2013, DJe 20/08/2013; STJ, REsp 1343293/AM, Rel. Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO), SEGUNDA TURMA, julgado em 05/03/2013, DJe 13/03/2013; STJ, AgRg no REsp 1282253/PI, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/02/2013, DJe 05/03/2013; STJ, AgRg no REsp 1307137/BA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/09/2012, DJe 28/09/2012.

100. Do exposto, com fundamento no art. 121, incisos II e III⁸⁵, da LCE nº 464/2012, proponho a esta Câmara de Contas que seja, cautelarmente, determinada a suspensão da execução do Contrato Administrativo nº 73/2015 decorrente da inexigibilidade de licitação constante no Processo Administrativo nº 1216115/2015, firmado com o advogado o Sr. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS (OAB/DF nº 30.395).

101. Deve ainda o gestor responsável pelo Município de Monte Alegre/RN abster-se de efetivar qualquer nova despesa em decorrência desse contrato, até que se decida definitivamente sobre o mérito dos presentes autos. Por outro lado, para se evitar a descontinuidade da representação judicial do município de Monte Alegre, proponho a expedição de determinação cautelar para que a Procuradoria do Município de Monte Alegre atue junto ao processo judicial referente ao contrato celebrado de prestação de serviços advocatícios celebrados, considerando que não vislumbro presentes os requisitos necessários à contratação dos respectivos serviços, como ficou demonstrado ao longo da fundamentação desta proposta de voto.

102. Em razão da gravidade das irregularidades constatadas, com a demonstração do dano ao erário, tendo ainda em conta a participação do contratado na simulação da inexigibilidade de licitação com a assinatura de contrato em 2015, relativo a serviços que começou a prestar em 2013, considerando ainda o risco de ineficácia da decisão de mérito, com fulcro no art. 121⁸⁶, V, da LCE nº 464/2012, proponho a esta Segunda Câmara de Contas a decretação da indisponibilidade de bens no valor R\$ 2.042.826,16 (Dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), correspondente ao valor pago irregularmente a título de honorários advocatícios contratuais, a recair, de forma solidária, sobre o patrimônio dos Srs. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS e SEVERINO RODRIGUES DA SILVA.

103. Importa ainda consignar que a indisponibilidade não deve recair sobre verbas

⁸⁵ LCE nº 464/12: “Art. 121. São medidas cautelares a que se refere o art. 120, além de outras medidas de caráter urgente:(...) II - suspensão da execução de ato, contrato ou procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada; III - sustação de ato, contrato ou procedimento, nos termos do art. 1º, incisos VII, VIII, IX e X”.

⁸⁶ LCE nº 464/12: “Art. 121. São medidas cautelares a que se refere o art. 120, além de outras medidas de caráter urgente:(...) V - decretação da indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração”.

de natureza alimentar, sendo que, de acordo com o que restou decidido no âmbito do processo n.º 020.455/2017- TC (Evento 171), na esteira da jurisprudência dominante, cabe a cada um dos eventualmente afetados demonstrar o caráter alimentício dos valores indisponibilizados no caso concreto, de forma a viabilizar a liberação da constrição, se for o caso.

104. Registro que ainda há necessidade de complementação da instrução processual, sendo que neste momento de cognição sumária, me debrucei tão-somente sobre os elementos necessários à concessão das medidas cautelares na extensão necessária à preservação do erário. Vale destacar ainda que deixarei de ordenar a realização das Citações neste momento, já que serão reunidos novos elementos de forma a subsidiar nova informação do corpo técnico que deverá ainda resultar na completa individualização das condutas irregulares e na quantificação do dano ao erário, de forma a viabilizar o posterior exercício do direito de defesa por parte dos responsáveis antes do julgamento de mérito.

105. É o que importa fundamentar. Passo à proposta de voto.

PROPOSTA DE VOTO

106. Diante de todo o exposto, proponho aos Srs. Membros da Segunda Câmara deste Tribunal de Contas a adoção das seguintes **MEDIDAS CAUTELARES**:

- a. Expedição de determinação ao Prefeito Municipal de Monte Alegre/RN para que, suspenda a execução do Contrato Administrativo n.º 73/2015, decorrente da inexigibilidade de licitação constante no Processo Administrativo n.º 1216115/2015, firmado com o advogado o Sr. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS (OAB/DF n.º 30.395), até o julgamento definitivo do presente processo, devendo abster-se de efetivar qualquer despesa e/ou qualquer novo pagamento dele decorrente;
- b. Expedição de determinação ao Prefeito Municipal, a contar da intimação desta decisão, a fim de que determine ao Procurador Geral do Município de Monte Alegre que providencie a habilitação da Procuradoria junto ao Processo judicial n.º 0077345-08.2013.4.01.3400, em trâmite no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, em substituição ao advogado contratado, assegurando-se a continuidade

Gabinete do Conselheiro-Substituto Antonio Ed Souza Santana

da representação do ente municipal no âmbito da respectiva ação judicial, com espeque no art. 7.º, II, “b”, da Lei n.º 726/2014;

c. Expedição de determinação ao Prefeito Municipal de Monte Alegre/RN para que envie a esta Corte de Contas, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da intimação desta decisão, documentos comprobatórios do cumprimento das determinações anteriores e cópia de todo o processo de contratação (Licitação, Dispensa e/ou Inexibilidade), assim como de todos os processos de pagamento relativos ao Sr. Márcio Tarcísio Rennó Silva Negreiros, desde o exercício de 2013 até a entrega da documentação requerida; devem ainda ser apresentados os extratos da conta bancária que movimentam os valores referentes ao fundo especial em que foram creditados os valores da parcela de royalties oriundos da ANP dos exercícios de 2015 até a entrega dos documentos;

d. Fixação de Multa diária no valor de R\$1.000,00 (um mil reais) para cada dia de descumprimento de quaisquer das determinações anteriores, com fulcro no art. 110 da LCE nº 464/2012;

e. Decretação da indisponibilidade de bens e valores, no montante de R\$ 2.042.826,16 (Dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), correspondente ao valor pago irregularmente a título de honorários advocatícios contratuais, a recair **de forma solidária**, sobre o patrimônio dos Srs. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS (CPF nº 317.325.261-68) e SEVERINO RODRIGUES DA SILVA (CPF nº 156.240.134-34).

107. Proponho ainda que **sejam oficiados**, para efetivação das medidas fixadas em cooperação com esta Corte de Contas:

i. a Gerência da agência do Banco do Brasil S.A localizada em Brasília-DF, CLSW, Qd. 105, Bl. A, Lj. 22, Setor Sudoeste, para o bloqueio dos valores disponíveis, até o limite de R\$ 2.042.826,16 (Dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), dos ativos registrados em nome do Sr. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS (CPF nº 317.325.261-68), notadamente aqueles mantidos na conta corrente e/ou na conta poupança de número 110011-4, na agência 5123-3;

- ii. a Gerência da Agência do Banco do Brasil S.A n.º 23183, localizada na Rua João de Paiva,S/N - CENTRO - Monte Alegre /RN, para que encaminhe extrato, cópia de cheques emitidos, bem como a respectiva fita de caixa (fita detalhe), especificamente no que se refere ao lançamento do cheque público e seus desdobramentos (depósito, pagamento de título, saque etc), referente à Conta Corrente 1145312, no período de 2015 até a entrega dos documentos;
- iii. o Banco Central do Brasil, localizado no Setor Bancário Sul (SBS) Quadra 3 Bloco B - Ed. Sede, Brasília – DF, CEP: 70074-900, para que envie consulta do Cadastro de Clientes do Sistema Financeiro Nacional (CCS) identificando os dados bancários relativos à quaisquer contas mantidas em instituições financeiras por parte dos responsáveis Srs. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS (CPF nº 317.325.261-68) e SEVERINO RODRIGUES DA SILVA (CPF nº 156.240.134-34);
- iv. o Departamento Nacional de Trânsito – DENATRAN, o DETRAN/DF e o DETRAN/RN, para que promovam, por qualquer forma disponível a indisponibilidade, por meio de oposição de restrição de impedimento dos veículos cujo RENAVAM indique como proprietários e/ou possuidores os Srs. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS (CPF nº 317.325.261-68) e SEVERINO RODRIGUES DA SILVA (CPF nº 156.240.134-34), assim como para que enviem em resposta os dados completos de propriedade e licenciamento dos veículos que estão registrados no nome dos mesmos;
- v. a Corregedoria Geral de Justiça do RN, para que seja expedido comunicado oficial aos cartórios de registro de imóveis do Estado do Rio Grande do Norte, para que promovam a averbação de indisponibilidade nos eventuais imóveis registrados em nome dos Srs. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS (CPF nº 317.325.261-68) e SEVERINO RODRIGUES DA SILVA (CPF nº 156.240.134-34);
- vi. a Corregedoria Nacional de Justiça, para que seja expedido comunicado oficial aos cartórios de registro de imóveis do país, para que promovam a

averbação de indisponibilidade nos eventuais imóveis registrados em nome dos Srs. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS (CPF nº 317.325.261-68) e SEVERINO RODRIGUES DA SILVA (CPF nº 156.240.134-34);

- vii. a Corregedoria Geral de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, para que seja expedido comunicado oficial aos cartórios de registro de imóveis do Distrito Federal e dos Territórios, para que promovam a averbação de indisponibilidade nos eventuais imóveis registrados em nome dos Srs. MÁRCIO TARCÍSIO RENNÓ SILVA NEGREIROS (CPF nº 317.325.261-68) e SEVERINO RODRIGUES DA SILVA (CPF nº 156.240.134-34);

108. Proponho, ainda, **após a entrega dos Ofícios relacionados à efetivação da indisponibilidade dos bens**, a adoção dos seguintes providências pela DAE, salientando que as comunicações processuais devem ser expedidas pelos meios mais céleres possíveis, sendo que caso seja necessário, podem ser realizadas por intermédio de servidor designado ou por meio de SEDEX:

- i. Intimação do gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Monte Alegre sobre os termos da decisão, advertindo-o acerca das consequências de uma possível desobediência, tais como a imposição de multas e outras sanções cabíveis, inclusive a multa diária acima estabelecida, ficando o mesmo alertado para o prazo de 15 dias relacionado à entrega dos documentos de que trata o item 106, “c”, sendo que o prazo será contado a partir da entrega desta intimação;
- ii. Intimação do Juízo da 8ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal (BRASÍLIA-DF / TRF-1), competente para julgar o Processo nº 0077345-08.2013.4.01.3400, para **ciência deste quanto às medidas cautelares adotadas por este Tribunal de Contas**, com solicitação de cópia integral do referido Processo para subsidiar a instrução dos presentes autos;
- iii. Intimação do Município de São José de Mipibu/RN, para **ciência quanto às medidas cautelares adotadas por este Tribunal de Contas**;
- iv. Intimação do Sr. Márcio Tarcísio Rennó Silva Negreiros, para **ciência quanto às medidas cautelares adotadas por este Tribunal de Contas**;

Gabinete do Conselheiro-Substituto Antonio Ed Souza Santana

- v. Autuação de processo tipo Documento (DOC), quanto aos indícios de irregularidades aqui apontados pertinentes aos contratos com o Escritório Paraguay Ribeiro Coutinho Advogados Associados e com o advogado Marcos Antônio Inácio da Silva, os quais devem ser inicialmente instruídos com cópias do doc. n.º 02545/2019-TC, apensado aos presentes autos, além de cópia dos documentos constantes dos eventos de números 74 -77, bem assim com uma via da presente decisão. A seguir, devem ser encaminhados à DAM para a competente análise, e posterior apreciação pelo Relator competente.

109. Proponho, finalmente, que seja expedido ofício ao Ministério Público Estadual, acompanhado de cópia integral da Representação formulada pela então Procuradora do Município de São José de Mipibu/RN⁸⁷, bem assim, de cópia desta decisão, possibilitando-lhe o conhecimento para eventuais providências no âmbito de sua competência.

Sala das Sessões, 25 de junho de 2019.

ANTONIO ED SOUZA SANTANA

Conselheiro-Substituto

⁸⁷ Cf. Evento 1, p. 1-105, formulado pela Procuradora do Município representante.