

Processo: 1077061

Natureza: REPRESENTAÇÃO

Representante: Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Representada: Prefeitura Municipal de Perdizes

Responsáveis: Fernando Dias Marangoni; Enos José de Oliveira; Jucélia de Oliveira Magalhães; Costa Neves Sociedade de Advogados; Ribeiro Silva Advogados Associados; Carlos Augusto Costa Neves; Ramon Moraes do Carmo; Rodrigo Ribeiro Pereira; Flávio Roberto Silva; Rafael Tavares Silva; José Jairo Alves Martins

Interessado: Antônio Roberto Bergamasco

Procuradores: Adenilton de Oliveira Sousa, OAB/MG 114587; Amanda Corrêa Fernandes, OAB/MG 167.317; Anderson de Castro e Cordeiro, OAB/MG 145.820; Ângela Cristina Pupim Lima, OAB/MG 208.912; Angelina Silva de Oliveira, OAB/MG 160.956; Bruna Tamiris Freire da Silva Campos, OAB/MG 199.517; Daniel Ricardo Davi Sousa, OAB/MG 94.229; Daniely Souza Abreu, OAB/MG 191.368; Dione Aparecida Alves dos Santos Vieira, OAB/MG 214.290; Flávio Roberto Silva, OAB/MG 118.780; Gabriela Resende Santos Souza, OAB/MG 169.526; Guilherme Fabregas Inácio, OAB/MG 100.530; Guilherme Stylianoudakis de Carvalho, OAB/MG 165.569; Gustavo Brito Rabelo, OAB/MG 204.336; Gustavo Fernandes Mota Borba, OAB/MG 190.137; Haiala Alberto Oliveira, OAB/MG 98.420; Igor Geraldo Magalhães Moreira, OAB/MG 186.420; Íris Cristina Fernandes Vieira, OAB/MG 140.037; Isabela Zanitti Teixeira Silva, OAB/MG 208.763; José Custódio de Moura Neto, OAB/MG 160.084; Laila Soares Reis, OAB/MG 93.429; Maria Eugênia Prudente Gonçalves, OAB/MG 145.626; Matheus Ribeiro Lopes, OAB/MG 202.504; Paula Fernandes Moreira, OAB/MG 154.392; Pedro Felipe Naves Marques Calixto, OAB/MG 136.471; Rauã Moura Melo Silva, OAB/MG 180.663; Renata Soares Silva, OAB/MG 141.886; Roberta Catarina Giácomo, OAB/MG 120.513; Rodrigo Ribeiro Pereira, OAB/MG 83.032; Víctor Gomes Ribeiro, OAB/MG 164.557

MPTC: Procuradora Cristina Andrade Melo

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

PRIMEIRA CÂMARA – 5/11/2024

REPRESENTAÇÃO. PREFEITURAS MUNICIPAIS. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS JURÍDICOS ESPECIALIZADOS DE CONSULTORIA, AUDITORIA E ASSESSORIA EM GESTÃO TRIBUTÁRIA. RECUPERAÇÃO DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PRELIMINARES. INCOMPETÊNCIA. MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL E TRIBUNAL DE CONTAS. QUESTÕES CRIMINAIS NO ÂMBITO ADMINISTRATIVO. REJEIÇÃO. NULIDADE DAS PROVAS E ELEMENTOS COLHIDOS. TEORIA DOS FRUTOS DA ÁRVORE ENVENENADA. REJEIÇÃO. RISCO DE *BIS IN IDEM*. CELEBRAÇÃO DE ACORDO DE COLABORAÇÃO PREMIADA.

PERDÃO JUDICIAL. REJEIÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. ESCRITÓRIO QUE TERIA INTERMEDIADO A CONTRATAÇÃO E RESPECTIVOS ADVOGADOS. REJEIÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. IMPOSSIBILIDADE DE INCLUSÃO DE OFÍCIO DE AGENTE NO POLO PASSIVO. REJEIÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. PRESIDENTE DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO. REJEIÇÃO. MÉRITO. AJUSTE PRÉVIO. CONLUÍO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE TÍPICA E CONTÍNUA DA ADMINISTRAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS DE INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO, NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E SINGULARIDADE DO SERVIÇO A JUSTIFICAR A CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. PAGAMENTO ANTECIPADO. DANO AO ERÁRIO. PROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DE MULTA. RESSARCIMENTO. RECOMENDAÇÕES. INABILITAÇÃO PARA EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL E MUNICIPAL. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA LICITAR. SUBMISSÃO AO TRIBUNAL PLENO.

1. A existência de ação penal em curso acerca dos mesmos fatos não obsta, por si só, o controle efetivado por esta Corte, uma vez que as competências do Poder Judiciário e deste Tribunal não se excluem, sendo esferas independentes. Ademais, a possível mácula no procedimento de contratação deflagrado pelo município se insere nas competências deste Tribunal, consoante o art. 3º, XVI, da Lei Complementar n. 102/2008, que atribui a esta Corte de Contas a fiscalização dos procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados.
2. As provas produzidas ao longo da instrução probatória da representação e até mesmo as outras provas trazidas pelo representante, exceto as decorrentes da gravação de vídeo e áudio do flagrante considerado ilícito pelo Poder Judiciário, não possuem nexo de causalidade com as provas tidas como ilícitas e que foram obtidas por fonte independente. Assim, as provas ilícitas produzidas durante o flagrante não tiveram o condão de contaminar as outras provas trazidas e produzidas durante a instrução da representação.
3. Os valores pagos pelos responsáveis na celebração dos acordos de colaboração premiada foram destinados ao erário estadual, e não ao ressarcimento dos municípios lesados pelas condutas analisadas nestes autos, e, por isso, a eventual determinação de ressarcimento ao erário no âmbito desta representação não configura *bis in idem*.
4. O perdão judicial concedido a advogados que constam no rol de responsáveis não extingue a punibilidade em relação a eles, dado que concedido em relação a outras condutas irregulares, não tendo sido extinta a punibilidade em relação aos fatos analisados nesta representação. Ademais, decisão no âmbito penal poderá repercutir na esfera controladora quando o agente for absolvido em razão da constatação de inexistência do fato ou da negativa de autoria.
5. Havendo elementos que atribuam envolvimento mínimo do agente aos fatos noticiados, não cabe o acolhimento da alegação de ilegitimidade passiva, devendo a efetiva participação ser aferida quando da análise de mérito da subsistência dos apontamentos de irregularidades.
6. A Resolução n. 12/2008, Regimento Interno deste Tribunal em vigor à época da citação, no art. 140, e o atual Regimento Interno, instituído pela Resolução n. 24/2023, em seu art. 220, estabelecem que o relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho de ofício ou por provocação da Unidade Técnica, do Ministério Público junto ao Tribunal ou das partes, as medidas necessárias ao saneamento dos autos, e, por isso, não há

que se falar na impossibilidade de inclusão de ofício de agente no polo passivo da representação.

7. Verificada a prática de ato atrelado a irregularidades examinadas nos autos e, portanto, a existência de elementos que atribuam envolvimento mínimo entre a conduta e as irregularidades apontadas, o agente é parte legítima para compor a relação processual, pois poderia, pelo menos em tese, ser responsabilizado por este Tribunal, devendo os fundamentos para eventual responsabilização ser analisados no mérito.
8. Considerando o robusto conjunto probatório constante nos autos, entende-se caracterizada a contratação por inexigibilidade de licitação por meio de conluio entre o gestor municipal, o escritório de advocacia contratado e o escritório de advocacia intermediador da contratação.
9. Este Tribunal, mediante alteração jurisprudencial, passou a admitir a terceirização de serviços jurídicos, nos termos da Consulta n. 1076932, que revogou o entendimento anterior que legitimava, apenas excepcionalmente, semelhante forma de contratação.
10. Diante das alegações de que a Prefeitura não possuía servidores com *expertise* para a execução do objeto pretendido, da precariedade da estrutura interna e, ainda, em observância à alteração do entendimento deste Tribunal sobre o tema, admitindo a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito da Administração Pública, o apontamento de terceirização de atividade típica e contínua da Administração deve ser julgado improcedente.
11. Em observância às mudanças legislativas operadas pela Lei n. 14.039/2020, que alterou o Estatuto da Advocacia e o Decreto-Lei n. 9.295/1946, e pela Lei n. 14.133/2021, Nova Lei de Licitações e Contratos, que passaram a dispor sobre a natureza técnica e singular dos serviços prestados por advogados e por profissionais de contabilidade, e à recente jurisprudência deste Tribunal no sentido de maior abrangência da singularidade dessas prestações, considera-se legítima a inexigibilidade de licitação para a contratação de tais serviços.
12. No bojo dos procedimentos de contratação direta, é particularmente importante que a contraprestação a ser paga seja devidamente justificada, de modo a demonstrar a sua razoabilidade diante das circunstâncias concretas. A fixação do valor contratual sem qualquer parâmetro ou baliza que o lastreie, diante da ausência de estimativa do montante que poderia ser recuperado pelo Município, evidencia a ausência de justificativa do preço, em violação ao parágrafo único, inciso III, do art. 26 da Lei n. 8.666/1993 e às Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor.
13. O pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, não se podendo considerar, para esse fim, a mera obtenção de medida liminar ou a simples conclusão de fase ou etapa do serviço, conforme entendimento assentado nas Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor.
14. O pagamento antecipado, infringindo os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e o entendimento firmado nas Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor, sem que houvesse a homologação da Receita Federal acerca das compensações de créditos tributários e, portanto, de comprovação do ingresso das quantias delas decorrentes nos cofres municipais, caracteriza erro grosseiro dos agentes públicos envolvidos e resulta em dano ao erário, a ser ressarcido solidariamente pelos agentes responsáveis que contribuíram para sua ocorrência, de acordo com sua culpabilidade.

15. A existência de conjunto probatório no sentido de ter havido fraude na contratação mediante inexigibilidade de licitação, em face do conluio entre o gestor municipal e os escritórios de advocacia, além do pagamento antecipado sem que houvesse a homologação da Receita Federal acerca das compensações de créditos tributários realizadas, oportunizando a ocorrência de dano ao erário, caracterizam atos passíveis de sanção com declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público aos escritórios envolvidos e dos seus advogados sócios, com base no art. 32 da Lei n. 8.906/1994, bem como de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança aos agentes responsáveis.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento, da Nota de Transcrição e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) rejeitar, em preliminar, a alegação de incompetência absoluta do Ministério Público junto ao Tribunal e do Tribunal de Contas para discussão de questões criminais no âmbito administrativo, suscitada em sede de defesa;
- II) rejeitar, em preliminar, a alegação de nulidade absoluta da representação por estar baseada em elementos declarados nulos pelo Poder Judiciário, suscitada em sede de defesa;
- III) rejeitar, em preliminar, a alegação de risco de *bis in idem* em decorrência da celebração de acordo de colaboração premiada entre o Ministério Público de Minas Gerais e os Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, suscitada em sede de defesa;
- IV) rejeitar, em preliminar, a alegação de ilegitimidade passiva de Ribeiro Silva Advogados Associados, escritório de advocacia, e dos Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares da Silva, todos advogados sócios representantes do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados;
- V) rejeitar, em preliminar, a alegação de impossibilidade de inclusão de ofício de agente no polo passivo da representação, suscitada em sede de defesa;
- VI) rejeitar, em preliminar, a alegação de ilegitimidade passiva do Sr. José Jairo Alves Martins, presidente da Comissão Permanente de Licitação à época, suscitada em sede de defesa;
- VII) julgar, no mérito, parcialmente procedentes os apontamentos de irregularidade da representação, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, com a aplicação de multa, da seguinte forma:
 - a) R\$ 368.143,58 (trezentos e sessenta e oito mil, cento e quarenta e três reais e cinquenta e oito centavos) ao Sr. Fernando Dias Marangoni, prefeito de Perdizes à época, sendo R\$ 363.143,58 (trezentos e sessenta e três mil, cento e quarenta e três reais e cinquenta e oito centavos), com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, da Lei Orgânica deste Tribunal, em face do dano ao erário ocasionado pelo pagamento antecipado ao escritório de advocacia Costa Neves Sociedade de Advogados, antes da efetiva homologação das compensações dos créditos previdenciários pela Receita Federal em relação ao Contrato n. 149/2016, em flagrante descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e às Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor, que decorreu do conluio entre os responsáveis já indicados para a realização do processo de inexigibilidade de licitação; e R\$ 5.000,00 (cinco mil reais),

com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, diante da ausência de justificativa do preço, tendo em vista o descumprimento ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, vigente à época;

- b) R\$ 363.143,58 (trezentos e sessenta e três mil, cento e quarenta e três reais e cinquenta e oito centavos) ao escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, da Lei Orgânica deste Tribunal, em face do dano ao erário ocasionado pelo pagamento antecipado ao referido escritório, antes da efetiva homologação das compensações dos créditos previdenciários pela Receita Federal em relação ao Contrato n. 149/2016, em flagrante descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e às Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor, que decorreu do conluio entre os responsáveis já indicados para a realização do processo de inexigibilidade de licitação;
- c) R\$ 363.143,58 (trezentos e sessenta e três mil, cento e quarenta e três reais e cinquenta e oito centavos) ao escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, da Lei Orgânica deste Tribunal, em face do dano ao erário ocasionado pelo pagamento antecipado ao escritório de advocacia Costa Neves Sociedade de Advogados, antes da efetiva homologação das compensações dos créditos previdenciários pela Receita Federal em relação ao Contrato n. 149/2016, em flagrante descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e às Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor, que decorreu do conluio entre os responsáveis já indicados para a realização do processo de inexigibilidade de licitação;
- d) R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. José Jairo Alves Martins, presidente da Comissão Permanente de Licitação à época, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, diante da ausência de justificativa do preço, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, vigente à época.

- VIII) determinar a restituição do montante de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), a ser devidamente atualizado, de forma solidária, pelos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, além do agente público que concorreu efetivamente para o prejuízo ao erário, Sr. Fernando Dias Marangoni, prefeito de Perdizes à época, considerando que a irregularidade consistente no pagamento antecipado ensejou dano ao erário municipal;
- IX) determinar, de forma subsidiária e ilimitadamente, com fundamento no art. 17 da Lei n. 8.906/1994, a restituição do montante de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), a ser devidamente atualizado, aos sócios do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, e aos sócios do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares Silva;
- X) determinar ao atual prefeito de Perdizes, nos termos do art. 47, IV, da Lei Orgânica deste Tribunal, a abertura de tomada de contas especial, a fim de apurar o eventual prejuízo ao erário decorrente dos juros e da multa de mora imputados ao referido Município, em função da compensação indevida de créditos tributários;
- XI) submeter ao Tribunal Pleno, com base no art. 23, XXV, do Regimento Interno deste Tribunal, considerando a gravidade das condutas apuradas, a apreciação da aplicação das sanções de:

- a) inabilitação do Sr. Fernando Dias Marangoni, ex-prefeito de Perdizes, e dos advogados do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, e do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares da Silva, pelo período de 8 (oito) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública estadual e municipal, com fundamento nos arts. 83, II, e 92, da Lei Orgânica e no art. 381, II e § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal;
- b) declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público dos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados e dos seus advogados sócios, Srs. Carlos Augusto Costa Neves, Ramon Moraes do Carmo, Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares da Silva, pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos dos arts. 83, III, e 93, da Lei Orgânica e do art. 381, III e § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal;
- XII)** recomendar ao atual prefeito de Perdizes e aos atuais procurador-geral e controlador interno do referido município que, em futuros processos de contratação de serviços advocatícios com o objetivo de recuperar ou compensar créditos, orientem os respectivos servidores responsáveis a:
- a) aguardar a homologação da compensação pela Receita Federal para efetivar o pagamento pelos serviços prestados, dado que a efetivação das compensações realizadas depende diretamente de homologação, tácita ou expressa, pela Administração Tributária Federal, não sendo suficiente a emissão da GFIP ou Declaração de Compensação;
- b) realizar análise prévia à contratação com o objetivo de estimar o montante do valor a ser recuperado pela Administração após a efetiva prestação dos serviços e homologação pela Receita Federal, de modo a garantir a observância da necessidade da elaboração de justificativa do preço a ser pago pela Administração ao escritório de advocacia;
- XIII)** encaminhar cópia deste acórdão à Ordem dos Advogados do Brasil para a adoção das medidas que entender cabíveis no âmbito de sua competência;
- XIV)** determinar a intimação dos responsáveis pelo DOC; do atual prefeito de Perdizes e dos atuais procurador-geral e controlador interno do referido município, pelo DOC e por via postal, bem como do Ministério Público junto ao Tribunal, ora representante, na forma regimental;
- XV)** determinar, após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Agostinho Patrus, o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho e o Conselheiro Presidente Durval Ângelo.

Presente à sessão a Procuradora Sara Meinberg.

Plenário Governador Milton Campos, 05 de novembro de 2024.

DURVAL ÂNGELO
Presidente

ADONIAS MONTEIRO
Relator

(assinado digitalmente)

NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA – 6/8/2024

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Convido para participar dessa sessão a doutora Renata Soares Silva para a sua sustentação oral na Representação n. 1077061.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas, à peça n. 2, em que relata “[...] possíveis ilegalidades na contratação de escritório de advocacia por Municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, para a prestação de serviços de compensação de créditos tributários”.

Em síntese, o Ministério Público de Contas mencionou, com base em provas colhidas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MPMG, que agentes do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados teriam incorrido em crime de tráfico de influência para que alguns municípios contratassem, por meio de inexigibilidade de licitação, o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, para serviços de compensação de créditos tributários. Além disso, foi apurada a prática de atos que poderiam eventualmente ser tipificados como crime de corrupção ativa, corrupção passiva, organização criminosa e lavagem de dinheiro. Destacou, ademais, que ambos os escritórios de advocacia possuíam parceria oculta e dividiriam os lucros advindos da captação de clientes pelo Ribeiro Silva Advogados Associados. Observou, ainda, que o contrato operava devido à ampla rede de clientes que esse escritório possuía, decorrente da prestação de serviços de consultoria para municípios e prefeitos da região.

No que tange ao Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, aduziu que o Sr. Fernando Marangoni, prefeito de Perdizes à época, havia recebido vantagem indevida, proveniente da contratação do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, com o objetivo velado de desviar recursos financeiros municipais. Ademais, asseverou que a referida contratação seria irregular, tendo em vista que seu objeto contraria o entendimento exarado por esta Corte.

Elencou, assim, os seguintes apontamentos de irregularidade: a.1) ajuste prévio entre o então prefeito e o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, com a intermediação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, para efetuar contratação por inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei; a.2) terceirização de atividade típica e contínua da Administração – serviços advocatícios que objetivem o resgate de créditos previdenciários, em afronta ao entendimento firmado na Consulta n. 873919; a.3) ausência dos requisitos de inviabilidade de competição, notória especialização e singularidade do serviço a justificar a contratação por inexigibilidade de licitação, em ofensa ao art. 25, *caput* e inciso II, da Lei n. 8.666/1993 e à Súmula n. 106 deste Tribunal de Contas; a.4) ausência de justificativa do preço e valor estimado dos honorários, em violação ao art. 26 da Lei n. 8.666/1993 e à Consulta n. 873919; a.5) pagamento antecipado à sociedade de advogados Costa Neves, antes que houvesse comprovação do cumprimento integral do objeto do Contrato n. 149/2016, isto é, a homologação da compensação pela Receita Federal, em flagrante violação aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, o que ocasionou dano ao erário no montante de R\$ 250.000,00. Por fim, pugnou que, após a citação dos responsáveis, seja determinada a restituição, de forma solidária, do dano apontado, bem como imputada multa e, também, aplicada a todos os agentes públicos

e privados a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança. Ainda, que seja aplicada aos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, bem como aos advogados, a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público.

O conselheiro-presidente recebeu a documentação como representação no dia 2/10/2019, tendo os autos sido distribuídos à minha relatoria em 7/10/2019, à peça n. 1.

Em cumprimento ao despacho à peça n. 3, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 4ª CFM elaborou estudo inicial à peça n. 22, no qual concluiu pela procedência de todos os apontamentos apresentados na exordial.

No despacho à peça n. 24, determinei a citação do Sr. Fernando Dias Marangoni, ex-prefeito de Perdizes, do Sr. Enos José de Oliveira, secretário de Fazenda de Perdizes à época, da Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, servidora municipal e responsável pela liquidação de parte das despesas, do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, na pessoa de seu representante legal, do Sr. Carlos Augusto Costa Neves, sócio patrimonial e representante legal da Costa Neves Sociedade de Advogados, do Sr. Ramon Moraes do Carmo, sócio de serviço em Direito Tributário da Costa Neves Sociedade de Advogados, do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, na pessoa de seu representante legal, do Sr. Rodrigo Ribeiro Pereira, sócio patrimonial e representante legal do Ribeiro Silva Advogados Associados, do Sr. Flávio Roberto Silva, advogado do Ribeiro Silva Advogados Associados, e do Sr. Rafael Tavares da Silva, advogado do Ribeiro Silva Advogados Associados, para que apresentassem defesa e/ou documentos que entendessem pertinentes.

Citados, apresentaram defesa o Sr. Fernando Marangoni, à peça n. 246; o Sr. Enos José de Oliveira e a Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, conjuntamente, à peça n. 250; Costa Neves Sociedade de Advogados e Carlos Augusto Costa Neves, às peças n. 53, 85, 103, 117, 162, 178 e 228, com o mesmo conteúdo; bem como Ribeiro Silva Advogados Associados, Rodrigo Ribeiro Pereira, Rafael Tavares da Silva e Flávio Roberto Silva, conjuntamente à peça n. 252, conforme certidão à peça n. 258. Encaminharam, também, diversos anexos com documentações complementares.

O Sr. Fernando Marangoni, à peça n. 246, asseverou que o Município não possuía, em seu quadro de servidores, profissionais qualificados para realizar o serviço objeto do Contrato n. 149/2016, dado que não detinham condições técnicas para a execução desse serviço. Afirmou, ainda, que não houve prévio ajuste entre o ex-prefeito de Perdizes e os escritórios de advocacia, bem como que o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados preencheu os requisitos da notória especialização e que o objeto era singular. Por fim, ressaltou que os serviços contratados foram todos efetivamente prestados e que, quanto à alegação de suposto crime de tráfico de influência e lavagem de dinheiro, houve rejeição da denúncia criminal.

O Sr. Enos José de Oliveira e a Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, à peça n. 250, argumentaram que o Contrato n. 149/2016 não previa a necessidade de aguardar a compensação pela Receita Federal para que fosse efetuado o pagamento ao escritório, bem como que o objeto contratual era específico e complexo e que os serviços foram devidamente prestados.

O escritório Ribeiro Silva Advogados Associados e os Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Rafael Tavares da Silva e Flávio Roberto Silva apresentaram defesa conjunta à peça n. 252, na qual, em relação às alegações criminais, afirmaram que a acusação foi rejeitada pela Comarca de Uberlândia. Suscitaram sua ilegitimidade passiva, uma vez que não teriam recebido verbas públicas que ensejassem obrigação de prestar contas, tampouco praticaram ato administrativo que tenha dado origem à contratação. Ademais, assinalaram a incompetência do Ministério Público de Contas para discutir questões criminais no âmbito administrativo e que o processo

de inexigibilidade de licitação percorreu todos os trâmites administrativos, sendo devidamente revestido das necessárias formalidades e analisado pelos setores competentes do Executivo Municipal à época, inexistindo indicativo de sobrepreço e/ou dano ao erário.

O escritório Costa Neves Sociedade de Advogados e seu sócio e representante legal Sr. Carlos Augusto Costa Neves, em defesa à peça n. 228, afirmaram que o trabalho realizado pelo escritório tem caráter singular e específico e que os serviços foram efetivamente prestados, tendo a denúncia criminal por tráfico de influência e lavagem de dinheiro sido sumariamente rejeitada pela Vara Criminal da Comarca de Uberlândia. Sustentaram, ainda, que não houve sobrepreço e/ou superfaturamento no valor contratado.

Por sua vez, embora regularmente citado, à peça n. 32, o Sr. Ramon Moraes do Carmo não se manifestou, conforme certificado à peça n. 258.

Em sede de reexame, à peça n. 260, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM concluiu que a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelos Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva, Rafael Tavares Silva e por Ribeiro Silva Advogados Associados seria procedente.

No mérito, entendeu ilidida a irregularidade acerca da ausência dos requisitos de inviabilidade de competição, notória especialização e singularidade do serviço a justificar a contratação por inexigibilidade de licitação, em ofensa ao art. 25, *caput* e II, da Lei n. 8.666/1993 e à Súmula n. 106 deste Tribunal de Contas.

Noutro giro, concluiu que os seguintes apontamentos seriam procedentes: a) terceirização de atividade típica e contínua da Administração, atinente aos serviços advocatícios para compensação de créditos previdenciários; b) ausência de justificativa do preço e valor estimado dos honorários estipulados, em violação ao art. 26 da Lei n. 8.666/1993 e à Consulta n. 873919; c) pagamento antecipado à sociedade de advogados Costa Neves, antes que houvesse comprovação do cumprimento integral do objeto do Contrato n. 149/2016, ou seja, a homologação da compensação pela Receita Federal, em violação aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, com possível dano ao erário no valor de R\$ 250.000,00.

Sugeriu, assim, a aplicação de multa aos responsáveis e a instauração de tomada de contas especial pelo Executivo Municipal de Perdizes para a apuração dos valores efetivamente compensados/recuperados, cálculo correto dos honorários devidos, bem como para quantificação de possível dano ao erário, em face do pagamento antecipado.

Após as manifestações dos responsáveis e o reexame da Unidade Técnica, a Segunda Câmara, em sessão do dia 25/11/2021, à peça n. 269, determinou o sobrestamento dos autos, com fundamento no art. 171 da Resolução n. 12/2008, Regimento Interno deste Tribunal vigente à época, até o trânsito em julgado do Mandado de Segurança n. 1.0000.21.096182-7/000, Numeração Única 0961827-18.2021.8.13.0000, que estava em trâmite no Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG.

No expediente à peça n. 271, a Secretaria da Segunda Câmara informou que os Agravos n. 1104877 e 1104867 foram decididos na sessão do Tribunal Pleno do dia 15/12/2021, acórdão publicado no Diário Oficial de Contas de 4/2/2022, e, uma vez esgotado o prazo recursal, submeteu os autos à minha apreciação.

No despacho à peça n. 273, encaminhei os autos ao Ministério Público de Contas, que, no parecer à peça n. 274, reiterou os termos da peça inicial e opinou pela procedência da representação e pela aplicação de multa aos responsáveis. Além disso, pugnou que fosse determinada a restituição ao erário de todos os pagamentos efetuados em decorrência do Contrato n. 149/2016, no montante de R\$ 250.000,00, bem como que fosse aplicada a todos os

agentes públicos e privados, devidamente descritos, a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, e que fosse aplicada aos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, bem como aos advogados devidamente descritos, a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público.

Em sequência, como não foi possível encontrar nos autos documentos hábeis a comprovar se a Receita Federal homologou as compensações, determinei, à peça n. 275, diligência para que o atual prefeito de Perdizes informasse acerca da ocorrência de homologação tácita ou expressa, pela Secretaria da Receita Federal, das compensações realizadas em nome do Município, em cumprimento ao Contrato n. 149/2016, e enviasse a respectiva documentação comprobatória de todas as compensações feitas, contendo os valores de cada uma delas, para apuração dos valores efetivamente compensados/recuperados.

O Sr. Antônio Roberto Bergamasco, atual prefeito de Perdizes, se manifestou à peça n. 284 e encaminhou a documentação às peças n. 278 a 283 e 285 a 287, informando que “as investigações e posteriormente a prisão dos advogados do escritório Costa Neves interferiu diretamente na homologação da compensação realizada” e que havia sido instaurada a Sindicância Administrativa n. 2/2017, por meio do Decreto n. 1.735/2017, com a finalidade de apurar possíveis irregularidades cometidas na contratação e execução dos serviços, procedimento que ainda se encontrava em tramitação à época da manifestação.

Posteriormente, ao compulsar os autos, verifiquei que o Sr. José Jairo Alves Martins, presidente da Comissão Permanente de Licitação à época e signatário da justificativa de contratação por inexigibilidade de contratação do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, à peça n. 5, págs. 185 a 188, não havia sido citado. Verifiquei, ainda, que, na mencionada justificativa de contratação, não há justificativa para o preço estabelecido para a prestação dos serviços advocatícios e nem comparação do valor firmado pelo contratado perante outros entes, em inobservância ao art. 26, III, da Lei n. 8.666/1993, tendo ele, portanto, em princípio, concorrido para a possível ocorrência da irregularidade envolvendo a ausência de justificativa de preço, razão pela qual, à peça n. 289, determinei a sua citação.

O Sr. José Jairo Alves Martins apresentou defesa à peça n. 293, em que arguiu, preliminarmente, a aplicação da “Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada”, dado que, por decisão judicial transitada em julgado, todas as provas coletadas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais teriam sido declaradas nulas, o que geraria a nulidade de todos os demais procedimentos que vierem a utilizar tais provas como base. Ademais, ainda em sede de preliminar, afirmou que houve celebração de acordos de colaboração premiada entre o Ministério Público Estadual e os Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, por meio dos quais os advogados teriam feito a devolução de R\$ 2.500.000,00 “**justamente para acobertar/indenizar/ressarcir todo e eventual dano que os Entes públicos municipais tenham sofrido**” (destaques no original), razão pela qual não caberia responsabilização no âmbito deste processo, sob pena de *bis in idem*. Ademais, enfatizou que não seria possível sua inclusão no polo passivo deste processo sem a provocação do legitimado, o Ministério Público de Contas, tendo arguido, por conseguinte, sua ilegitimidade passiva. Por fim, ainda em sede de preliminar, por fundamento diverso, pugnou por sua ilegitimidade passiva, uma vez que, enquanto servidor público efetivo designado para presidir a CPL, sua responsabilidade teria se encerrado com a adjudicação e homologação do procedimento de contratação direta, não tendo responsabilidade quanto à gestão, ao acompanhamento e à execução do contrato. No mérito, defendeu a regularidade da contratação por inexigibilidade de licitação, bem como da justificativa do preço avençado.

A 1ª CFM, em análise da defesa do Sr. José Jairo Alves Martins e da documentação encaminhada pelo Sr. Antônio Roberto Bergamasco, ratificou a conclusão manifestada no relatório técnico à peça n. 260. Por sua vez, o *Parquet* de Contas, em parecer à peça n. 298, reiterou os termos da petição inicial.

Posteriormente, o Sr. Antônio Roberto Bergamasco encaminhou a manifestação acostada à peça n. 312, acompanhada da documentação às peças n. 299 a 311, com o intuito de complementar as informações solicitadas no despacho à peça n. 275, na qual informou que a Sindicância Administrativa n. 2/2017 havia sido finalizada e que se concluiu que, apesar do pagamento integral, o serviço não foi prestado conforme pactuado e descrito no contrato. Informou, ainda, que o Município de Perdizes ajuizou ação em face do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados na Vara Única da Comarca de Perdizes, autuada sob o n. 5001901-36.2023.8.13.0498, com pedido de ressarcimento ao erário da quantia de R\$ 1.408.413,06, que representa o valor pago pelo Município por força do Contrato n. 149/2016, acrescido de juros e correção monetária.

No despacho à peça n. 316, determinei que fosse encaminhado ofício ao Juízo da 2ª Vara Criminal da Comarca de Uberlândia, solicitando, caso possível, o compartilhamento da decisão judicial na qual houve a extinção da punibilidade por perdão judicial, em 27/9/2021, no âmbito do Processo n. 0294814-21.2017.8.13.0702, dado que não foi possível verificar quem foi o beneficiado pelo perdão judicial ou os termos em que foi concedido.

Após o envio da cópia de tal decisão judicial, à peça n. 320, encaminhei os autos à 1ª CFM para análise da documentação encaminhada pelo Sr. Antônio Roberto Bergamasco e da decisão judicial encaminhada pelo referido Juízo, a fim de que fosse verificada a eventual necessidade de revisão da análise de defesa, à peça n. 296.

Diante disso, a 1ª CFM, em reexame à peça n. 323, entendeu que a concessão do perdão judicial e a consequente extinção da punibilidade do Sr. Carlos Augusto Costa Neves, bem como o pagamento da multa imposta no acordo, “não repercute no prosseguimento das representações em apreço, tampouco na aferição de eventual dano ao erário sofrido pelos entes municipais”. Assim, manteve as conclusões das análises de defesa, às peças n. 260 e 296.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, à peça n. 325, reiterou todos os termos da peça inicial da representação e adotou as razões expostas pela Unidade Técnica, à peça n. 323, quanto à sentença que extinguiu diversas ações penais propostas em face do Sr. Carlos Augusto Costa Neves.

Posteriormente, por meio do documento protocolizado sob o n. n. 9000691400/2024, recebido neste Tribunal no dia 25/6/2024, anexado à peça n. 326, o Sr. Fernando Dias Marangoni, por seus procuradores, apresentou memorial, no qual, em suma, reforçou os argumentos já mencionados em sua defesa, bem como outros pontos abordados em defesa pelos demais responsáveis e considerados na análise desta proposta de voto, e pugnou pela improcedência dos apontamentos de irregularidade da representação.

É o relatório.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Concedo a palavra à doutora Renata para apresentar as suas alegações, por até 15 minutos, conforme previsto no art. 330 do Regimento Interno.

ADVOGADA RENATA SOARES SILVA:

Excelentíssimo Conselheiro Presidente, cumprimento o ilustre Conselheiro Relator, Adonias Monteiro, demais Conselheiros, douto Representante do Ministério Público, servidores e advogados aqui presentes, uma boa tarde!

Excelências, trata-se de uma representação em face do meu constituinte Fernando Marangoni, ex-prefeito do Município de Perdizes, gestão de 2017 a 2020.

Antes de passar ao mérito dessa representação, peço vênias para esclarecer um pouco dos fatos que deram ensejo a essa representação por parte do Ministério Público de Contas. Isso porque as alegações trazidas pelo Ministério Público de Contas nessa representação têm origem em uma ação criminal realizada pelo Ministério Público, pelo GAECO, em que se afirma, em que se demonstra uma suposta parceria oculta entre o Escritório Costa Neves, o Município de Perdizes e o Escritório Ribeiro Silva.

O Escritório Costa Neves alega-se que estaria em conluio com o Escritório Ribeiro e Silva para que prestassem serviços ao município e para que a contratação desse Escritório fosse realizada diante da inexigibilidade de licitação.

O Escritório Costa Neves foi contratado para realizar a compensação previdenciária do Município de Perdizes. Pois bem, Excelências, houve uma denúncia criminal, em que um dos sócios desse escritório realizou uma delação premiada e, para se livrar da sua prisão preventiva que já havia sido decretada, ele concorda com todos os fatos que foram imputados a eles, fatos inclusive que ele não conhecia.

Passada essa questão, essa denúncia foi recebida e, posteriormente, foi realizado um flagrante orquestrado, manipulado, do meu cliente Fernando Marangoni. E, Excelências, ficou comprovado no processo criminal que esse flagrante foi ilegal, irregular, tanto que o juiz criminal da Comarca de Uberlândia relaxa a prisão do prefeito e declara a nulidade de todos os elementos colhidos naquela denúncia.

Então, o que se concebe é que a acusação foi rejeitada de plano pelo magistrado criminal, que alegou, justificou que inexistiu qualquer conduta típica praticada pelos requeridos e o mesmo foi confirmado pelo Tribunal de Justiça.

Então, o que se tem, aqui, é que a acusação, a representação realizada pelo Ministério Público de Contas se fundamenta em elementos que não foram concretizados na esfera criminal, em elementos que derivam de um flagrante ilícito, de questões ilícitas que aconteceram nesse processo criminal, que foi reconhecido tanto em Primeira como em Segunda Instância.

Esse é o primeiro ponto e que merece ser aqui observado, uma vez que, ao meu ver, contamina toda essa representação proposta pelo Ministério Público de Contas.

Passadas essas questões, Excelências, não ficou caracterizado nenhum tráfico de influência, conforme já mencionamos, foi rejeitada a acusação e o serviço prestado pelo escritório ele, sim, demonstrou que a singularidade, os serviços foram prestados e demonstram um trabalho intelectual de alta especialização, isso não é questionável nesse processo. Essas questões de contratação de escritório de advocacia, de serviços específicos, de serviços complexos, já foram reconhecidos nesse Tribunal. Houve a justificativa na contratação, o município de Perdizes, apesar de ter o seu quadro de advogados, de procuradores, não há advogado suficiente para ajuizar esse tipo de demanda com essa complexidade, que, inclusive, foi reconhecido pelo próprio Procurador-Geral do município, nas fls. 579 a 589 do processo licitatório. Ele reconhece que os procuradores do município não têm condições de realizar o trabalho, que foi prestado no município, com relação a essas questões previdenciárias.

É importante destacar também, Excelências, um outro ponto que há jurisprudência – não vou cansar Vossas Excelências – tanto do Tribunal de Contas como do Tribunal de Justiça, em que reconhece a legalidade nessa contratação de escritórios, inclusive, com a inexigibilidade de licitação.

Outro ponto que merece ser destacado, Excelências, é com relação a justificativa de preços. Nós juntamos nos autos dessa representação vários contratos da mesma sociedade com vários clientes, em que o valor se mostra adequado ao valor de mercado. Então, aqui, não há excesso do valor cobrado.

E, por fim, eu gostaria de chamar atenção de Vossas Excelência, com relação ao cumprimento, a satisfação, do contrato celebrado. O que aconteceu o seguinte: alega-se que não houve retificação da SEFIPs, que não houve a compensação. Na verdade, a compensação aconteceu, o contrato foi prestado, isso é inquestionável nesse processo. Quando se fala em retificação, não estamos mais falando da gestão do Senhor Fernando Marangoni, então não poderia ser a ele incluída essa responsabilidade, com relação a essas retificações. Mas, durante a sua gestão toda cobrança, toda análise de toda documentação, de todo o período que se questionava com relação a essas contribuições previdenciárias foram analisadas, o serviço foi prestado com êxito, houve a restituição aos cofres públicos e a retificação, como já informei, não era de responsabilidade do Senhor Marangoni, porque o mesmo já não estava mais na gestão do município de Perdizes.

Então, com essas considerações, Excelências, eu peço pela rejeição, pelo não provimento dessa representação.

É o que se requer.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Obrigado doutora Renata.

Com a palavra o Conselheiro Substituto Adonias Monteiro para relatar a sua proposta de voto.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Agradeço à doutora Renata pela sustentação oral.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Registro que foram apresentados memoriais pelo Sr. Fernando Marangoni, em 27/6/2024, à peça n. 326, bem como pelo escritório Ribeiro Silva Advogados Associados e pelos Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Rafael Tavares da Silva e Flávio Roberto Silva, por meio de seu procurador, recebidos em meu gabinete em 5/8/2024, cujas respectivas alegações se encontram abrangidas na análise desenvolvida nesta proposta de voto.

1. Preliminares

1.1. Incompetência absoluta do Ministério Público de Contas e do Tribunal de Contas para discussão de questões criminais no âmbito administrativo

O escritório Ribeiro Silva Advogados Associados e seus sócios, Rodrigo Ribeiro Pereira, Rafael Tavares da Silva e Flávio Roberto Silva, à peça n. 252, suscitaram a incompetência absoluta do Ministério Público de Contas para discutir questões criminais no âmbito

administrativo, argumentando que tal órgão, sem o devido contraditório e ampla defesa, teria adotado como verdade absoluta a acusação do Ministério Público Estadual no processo criminal de origem.

Na sessão da Segunda Câmara de 25/11/2021, na qual foi apreciado o sobrestamento dos autos devido à discussão acerca do cabimento de manifestação conclusiva do *Parquet* de Contas em representações de sua autoria, o procurador dos defendentes realizou sustentação oral, em que arguiu, como questão preliminar, a nulidade do caso com relação aos defendentes, dado que as questões a eles imputadas não seriam de competência do Ministério Público de Contas e nem deste Tribunal de Contas, por se tratar de suposta prática de crime, qual seja, tráfico de influência ou intermediação.

Verifica-se, nos autos, a presença de processos criminais relativos à atuação do referido escritório nos fatos aqui relatados, bem como a existência de “parceria oculta” entre os escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, inclusive com “contrato de gaveta”, às págs. 2/4 da peça n. 5. Ademais, as transcrições das conversas presentes na peça inicial sinalizam que haveria acordo entre os escritórios e o ex-prefeito. Portanto, verifico a presença de liame entre a conduta atribuída aos referidos agentes e o apontamento do Ministério Público de Contas, ora representante, que retrata possível mácula no procedimento de contratação deflagrado pelo município de Perdizes, cuja análise se insere nas competências deste Tribunal, consoante o art. 3º, XVI¹, da Lei Complementar n. 102/2008.

Assim, entendo que é da competência deste Tribunal de Contas a análise, no mérito, de suposta conduta do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados e seus sócios que possa ter contribuído para a contratação irregular do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados pelo município de Perdizes e, ainda, com a consequente ocorrência de dano ao erário municipal. Ademais, a existência de ação penal em curso acerca dos mesmos fatos não obsta, por si só, o controle efetivado por esta Corte, uma vez que as competências do Poder Judiciário e deste Tribunal não se excluem, sendo esferas independentes.

A respeito, já manifestei esse entendimento no julgamento da Representação n. 1072607, de minha relatoria, sessão da Primeira Câmara de 16/4/2024:

REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE. PREFEITURA MUNICIPAL. PRELIMINAR. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SOBRESTAMENTO. REJEIÇÃO. MÉRITO. AUSÊNCIA DE REALIZAÇÃO DE PRÉVIO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO PARA A CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS MÉDICOS. NÃO VERIFICAÇÃO DE BURLA AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPROCEDÊNCIA. SUBCONTRATAÇÃO. NECESSIDADE DE ANUÊNCIA PRÉVIA DA ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. AUSÊNCIA DE INDÍCIOS DE PREJUÍZO AO ERÁRIO OU DE INEXECUÇÃO DO SERVIÇO. SERVIÇOS NÃO PRESTADOS. LIQUIDAÇÃO DE DESPESAS NÃO COMPROVADAS. IMPROCEDÊNCIA. FALHAS NA EXECUÇÃO CONTRATUAL. RECOMENDAÇÃO.

1. A existência de ação civil pública não constitui, por si só, óbice ao exercício da competência constitucional atribuída às Cortes de Contas, tendo em vista a competência constitucional própria assegurada aos Tribunais de Contas para o exercício do controle externo da Administração Pública e a independência entre as instâncias civil, penal, administrativa e controladora.

[...]

1 Art. 3º – Compete ao Tribunal de Contas: [...] XVI – fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados;

Vale mencionar que, no âmbito deste processo, não se pretende analisar se os referidos responsáveis cometeram crime ou não, dado que essa análise se insere nas competências do Poder Judiciário. Nestes autos, pretende-se analisar se a suposta conduta dos responsáveis, criminal ou não, teria contribuído ou facilitado a ocorrência das irregularidades administrativas na contratação direta e a ocorrência de dano ao erário municipal.

Quanto ao argumento de que o Ministério Público de Contas teria adotado como verdade absoluta a acusação do Ministério Público Estadual e a reproduzido na seara do Tribunal de Contas, sem o devido contraditório e ampla defesa instalados no processo criminal de origem, ressalto, novamente, a independência entre as instâncias criminal e controladora e, ainda, entre o processo judicial que tramitou no Poder Judiciário e o processo de controle externo desta Corte de Contas. Ou seja, o *Parquet* de Contas trouxe os fatos e condutas a serem apurados por este Tribunal para que, no âmbito do processo de controle externo, houvesse a análise das irregularidades na seara da contratação direta realizada, observando-se o contraditório, a ampla defesa e o devido processo legal.

Nesta representação, portanto, verifico que houve a observância ao contraditório e à ampla defesa, visto que todos os responsáveis foram devidamente citados e que a eles foi oportunizada a possibilidade de se defender e de apresentar todas as informações e documentos que entendessem pertinentes, tendo havido, inclusive, manifestação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados e de seus sócios, Rodrigo Ribeiro Pereira, Rafael Tavares da Silva e Flávio Roberto Silva, à peça n. 252.

Assim, proponho que a preliminar seja rejeitada, uma vez que as competências do Poder Judiciário e deste Tribunal não se excluem, sendo esferas independentes, e que, no âmbito desta representação, houve a observância do contraditório e da ampla defesa.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR QUANTO À PRIMEIRA PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

1.2. Nulidade das provas e dos elementos colhidos pelo Ministério Público Estadual e que foram usadas pelo representante para embasar a representação – Nulidade absoluta da representação, baseada em elementos já declarados nulos pelo Poder Judiciário

O Sr. José Jairo Alves Martins, em defesa acostada à peça n. 293, apontou, em sede de preliminar, que, por decisão judicial transitada em julgado, todas as provas coletadas pelo Ministério Público Estadual foram declaradas nulas e que, por isso, deveria ser aplicada a

“teoria dos frutos da árvore envenenada”, que estabelece que, se as provas foram judicialmente declaradas nulas, todos os procedimentos que as utilizarem como base são, conseqüentemente, nulos.

Ainda, em sua defesa à peça n. 252, o escritório Ribeiro Silva Advogados Associados e seus sócios, Rodrigo Ribeiro Pereira, Rafael Tavares da Silva e Flávio Roberto Silva, sustentaram que o representante requisitou documentos ao Gaeco e juntou documentos relacionados à prisão em flagrante do Sr. Fernando Dias Marangoni. Contudo, afirmou que o juiz criminal da Comarca de Uberlândia/MG declarou a nulidade de todos os elementos colhidos e que, por isso, toda a representação seria nula.

Em relatório de análise de defesa à peça n. 296, a Unidade Técnica entendeu que a preliminar não merece prosperar, já que “os elementos probatórios considerados insuficientes/contaminados na sentença recorrida nos autos judiciais nº 1.0702.17.045421-0/001 por si só não podem ter o condão de contaminar de morte toda a instrução oferecida na representação, a qual traz à baila diversas outras irregularidades amparadas em farta documentação, especialmente as relacionadas ao questionado procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 001/2016, que culminou na contratação eivada de vícios do escritório Costa Neves.”

Inicialmente, ressalto que, compulsando os autos, verifiquei que a decisão judicial encaminhada pelo defendente, em anexo à sua defesa, à peça n. 293, arquivo denominado “ACÓRDÃO RESE”, não menciona nulidade de nenhuma prova. Em verdade, tal decisão se encontra à peça n. 256, encaminhada pelo escritório de advocacia Ribeiro Silva Advogados Associados, e foi proferida no âmbito do Processo n. 1.0702.17.071743-4/001, que tramita na 5ª Câmara Criminal do TJMG.

Nesse acórdão, o TJMG julgou apelação criminal interposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de decisão que relaxou a prisão em flagrante do Sr. Fernando Marangoni, ex-prefeito de Perdizes, bem como anulou todos os atos e elementos de informação colhidos em decorrência da prisão em flagrante delito pela prática, em tese, do crime de corrupção passiva.

Isso ocorreu por ter o TJMG entendido que, no caso, ocorreu o denominado flagrante preparado, dado que o Sr. Ramon Moraes do Carmo teria entrado em contato com o Sr. Fernando Marangoni e marcado um encontro, tendo avisado o Ministério Público sobre esse encontro, oportunidade na qual o Sr. Fernando Marangoni foi preso e houve a gravação de vídeo e áudio. Tais gravações foram encaminhadas a este Tribunal juntamente à petição inicial da representação e com toda a documentação comprobatória relativa ao procedimento de inexigibilidade de licitação e aos trâmites internos para a realização de tal contratação.

Nesse contexto, observa-se que a análise das irregularidades trazidas nesse processo de controle externo perante o Tribunal de Contas de Minas Gerais subsistiria ainda que não houvessem sido encaminhadas as gravações de vídeo e áudio da prisão em flagrante do Sr. Fernando Marangoni.

Assim como observou a Unidade Técnica, não é possível que a declaração de nulidade apenas das provas obtidas no mencionado flagrante contamine todo o procedimento em curso neste Tribunal de Contas. Isso porque, primeiramente, no âmbito desta representação estão sendo analisados os aspectos e eventuais irregularidades constantes do processo de inexigibilidade de licitação e da contratação direta que decorreu desse processo, e não eventuais crimes cometidos por agentes públicos envolvidos ou pelos escritórios de advocacia.

Nesse sentido, as provas produzidas na representação em análise e as trazidas pelo Ministério Público de Contas que não têm relação com a prisão em flagrante do referido gestor municipal,

mas apenas com as irregularidades do processo de inexigibilidade de licitação e da contratação direta, não estão eivadas com a ilicitude das provas produzidas no âmbito do processo criminal.

Ademais, a “teoria dos frutos da árvore envenenada”, conforme destacado pela Unidade Técnica, prescreve que todas as provas decorrentes de prova ilícita são contaminadas por esse vício, e está prevista no Código de Processo Penal, em seu art. 157, § 1º. Contudo, conforme mencionado, ainda seria possível realizar a análise das possíveis irregularidades presentes na contratação do escritório de advocacia Costa Neves Sociedade de Advogados, dado que os fatos relativos às possíveis irregularidades possuem embasamento probatório diverso das gravações feitas no momento do flagrante, notadamente na documentação encaminhada pelo representante, que não está relacionada com as provas declaradas nulas pelo Poder Judiciário.

Assim, não seria possível que a “árvore envenenada”, ou seja, as provas tidas como ilícitas, contaminasse todo o arcabouço probatório trazido pelo representante e, até mesmo, produzido pelas próprias partes desta representação ao longo deste processo de controle externo.

Nessa esteira, em que pesem as provas obtidas por meio do flagrante do Sr. Fernando Marangoni, tido como flagrante preparado pelo Poder Judiciário, terem sido consideradas ilícitas, tal ilicitude não contamina as outras provas documentais trazidas pelo Ministério Público de Contas e nem as provas produzidas ao longo da instrução da representação em apreço, dado que tais provas seriam produzidas independentemente da existência das provas ilícitas ou não.

Inclusive, no art. 157, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Penal, constam exceções à “teoria dos frutos da árvore envenenada”, ao se estabelecer que são inadmissíveis as provas derivadas das ilícitas, salvo quando não evidenciado o nexo de causalidade entre umas e outras, ou quando as derivadas puderem ser obtidas por uma fonte independente das primeiras, considerando-se fonte independente aquela que, por si só, seguindo os trâmites típicos e de praxe, próprios da investigação ou instrução criminal, seria capaz de conduzir ao fato objeto da prova.

Dessa forma, entendo que as provas produzidas ao longo da instrução probatória da representação e até mesmo as outras provas trazidas pelo representante, exceto as decorrentes da gravação de vídeo e áudio do flagrante considerado ilícito pelo Poder Judiciário, não possuem nexo de causalidade com as provas tidas como ilícitas e que foram obtidas por fonte independente.

Diante do exposto, proponho a rejeição da preliminar arguida.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Peço vista, senhor Presidente

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

VISTA DO PROCESSO CONCEDIDA AO CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA MARIA CECÍLIA BORGES.)

RETORNO DE VISTA
NOTA DE TRANSCRIÇÃO
PRIMEIRA CÂMARA – 5/11/2024

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

I – RELATÓRIO

Eis o relatório apresentado pelo Conselheiro Relator em sua proposta de voto, que corroboro:

Trata-se de representação formulada pelo Ministério Público de Contas, à peça n. 2, em que relata “[...] possíveis ilegalidades na contratação de escritório de advocacia por Municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, para a prestação de serviços de compensação de créditos tributários”.

Em síntese, o Ministério Público de Contas mencionou, com base em provas colhidas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais – MPMG, que agentes do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados teriam incorrido em crime de tráfico de influência para que alguns municípios contratassem, por meio de inexigibilidade de licitação, o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, para serviços de compensação de créditos tributários. Além disso, foi apurada a prática de atos que poderiam eventualmente ser tipificados como crime de corrupção ativa, corrupção passiva, organização criminosa e lavagem de dinheiro. Destacou, ademais, que ambos os escritórios de advocacia possuiriam parceria oculta e dividiriam os lucros advindos da captação de clientes pelo Ribeiro Silva Advogados Associados. Observou, ainda, que o contrato operava devido à ampla rede de clientes que esse escritório possuía, decorrente da prestação de serviços de consultoria para municípios e prefeitos da região.

No que tange ao Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, aduziu que o Sr. Fernando Marangoni, prefeito de Perdizes à época, havia recebido vantagem indevida, proveniente da contratação do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, com o objetivo velado de desviar recursos financeiros municipais. Ademais, asseverou que a referida contratação seria irregular, tendo em vista que seu objeto contraria o entendimento exarado por esta Corte.

Elencou, assim, os seguintes apontamentos de irregularidade: a.1) ajuste prévio entre o então prefeito e o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, com a intermediação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, para efetuar contratação por inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei; a.2) terceirização de atividade típica e contínua da Administração – serviços advocatícios que objetivem o resgate de créditos previdenciários, em afronta ao entendimento firmado na Consulta n. 873919; a.3) ausência dos requisitos de inviabilidade de competição, notória especialização e singularidade do serviço a justificar a contratação por inexigibilidade de licitação, em ofensa ao art. 25, caput e inciso II, da Lei n. 8.666/1993 e à Súmula n. 106 deste Tribunal de Contas; a.4) ausência de justificativa do preço e valor estimado dos honorários, em violação ao art. 26 da Lei n. 8.666/1993 e à Consulta n. 873919; a.5) pagamento antecipado à sociedade de advogados Costa Neves, antes que houvesse comprovação do cumprimento integral do objeto do Contrato n. 149/2016, isto é, a homologação da compensação pela Receita Federal, em flagrante violação aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, o que ocasionou dano ao erário no montante de R\$ 250.000,00. Por fim, pugnou que, após a citação dos responsáveis, seja determinada a restituição, de forma solidária, do dano apontado, bem como imputada multa e, também, aplicada a todos os agentes públicos e privados a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança. Ainda, que seja aplicada aos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados,

bem como aos advogados, a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público.

O conselheiro-presidente recebeu a documentação como representação no dia 2/10/2019, tendo os autos sido distribuídos à minha relatoria em 7/10/2019, à peça n. 1.

Em cumprimento ao despacho à peça n. 3, a 4ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 4ª CFM elaborou estudo inicial à peça n. 22, no qual concluiu pela procedência de todos os apontamentos apresentados na exordial.

No despacho à peça n. 24, determinei a citação do Sr. Fernando Dias Marangoni, ex-prefeito de Perdizes, do Sr. Enos José de Oliveira, secretário de Fazenda de Perdizes à época, da Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, servidora municipal e responsável pela liquidação de parte das despesas, do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, na pessoa de seu representante legal, do Sr. Carlos Augusto Costa Neves, sócio patrimonial e representante legal da Costa Neves Sociedade de Advogados, do Sr. Ramon Moraes do Carmo, sócio de serviço em Direito Tributário da Costa Neves Sociedade de Advogados, do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, na pessoa de seu representante legal, do Sr. Rodrigo Ribeiro Pereira, sócio patrimonial e representante legal do Ribeiro Silva Advogados Associados, do Sr. Flávio Roberto Silva, advogado do Ribeiro Silva Advogados Associados, e do Sr. Rafael Tavares da Silva, advogado do Ribeiro Silva Advogados Associados, para que apresentassem defesa e/ou documentos que entendessem pertinentes.

Citados, apresentaram defesa o Sr. Fernando Marangoni, à peça n. 246; o Sr. Enos José de Oliveira e a Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, conjuntamente, à peça n. 250; Costa Neves Sociedade de Advogados e Carlos Augusto Costa Neves, às peças n. 53, 85, 103, 117, 162, 178 e 228, com o mesmo conteúdo; bem como Ribeiro Silva Advogados Associados, Rodrigo Ribeiro Pereira, Rafael Tavares da Silva e Flávio Roberto Silva, conjuntamente à peça n. 252, conforme certidão à peça n. 258. Encaminharam, também, diversos anexos com documentações complementares.

O Sr. Fernando Marangoni, à peça n. 246, asseverou que o Município não possuía, em seu quadro de servidores, profissionais qualificados para realizar o serviço objeto do Contrato n. 149/2016, dado que não detinham condições técnicas para a execução desse serviço. Afirmou, ainda, que não houve prévio ajuste entre o ex-prefeito de Perdizes e os escritórios de advocacia, bem como que o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados preencheu os requisitos da notória especialização e que o objeto era singular. Por fim, ressaltou que os serviços contratados foram todos efetivamente prestados e que, quanto à alegação de suposto crime de tráfico de influência e lavagem de dinheiro, houve rejeição da denúncia criminal.

O Sr. Enos José de Oliveira e a Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, à peça n. 250, argumentaram que o Contrato n. 149/2016 não previa a necessidade de aguardar a compensação pela Receita Federal para que fosse efetuado o pagamento ao escritório, bem como que o objeto contratual era específico e complexo e que os serviços foram devidamente prestados.

O escritório Ribeiro Silva Advogados Associados e os Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Rafael Tavares da Silva e Flávio Roberto Silva apresentaram defesa conjunta à peça n. 252, na qual, em relação às alegações criminais, afirmaram que a acusação foi rejeitada pela Comarca de Uberlândia. Suscitaram sua ilegitimidade passiva, uma vez que não teriam recebido verbas públicas que ensejassem obrigação de prestar contas, tampouco praticaram ato administrativo que tenha dado origem à contratação. Ademais, assinalaram a incompetência do Ministério Público de Contas para discutir questões criminais no âmbito administrativo e que o processo de inexigibilidade de licitação percorreu todos os trâmites administrativos, sendo devidamente revestido das necessárias formalidades e analisado pelos setores competentes do Executivo Municipal à época, inexistindo indicativo de sobrepreço e/ou dano ao erário.

O escritório Costa Neves Sociedade de Advogados e seu sócio e representante legal Sr. Carlos Augusto Costa Neves, em defesa à peça n. 228, afirmaram que o trabalho realizado pelo escritório tem caráter singular e específico e que os serviços foram efetivamente prestados, tendo a denúncia criminal por tráfico de influência e lavagem de dinheiro sido sumariamente rejeitada pela Vara Criminal da Comarca de Uberlândia. Sustentaram, ainda, que não houve sobrepreço e/ou superfaturamento no valor contratado.

Por sua vez, embora regularmente citado, à peça n. 32, o Sr. Ramon Moraes do Carmo não se manifestou, conforme certificado à peça n. 258.

Em sede de reexame, à peça n. 260, a 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM concluiu que a preliminar de ilegitimidade passiva suscitada pelos Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva, Rafael Tavares Silva e por Ribeiro Silva Advogados Associados seria procedente.

No mérito, entendeu ilidida a irregularidade acerca da ausência dos requisitos de inviabilidade de competição, notória especialização e singularidade do serviço a justificar a contratação por inexigibilidade de licitação, em ofensa ao art. 25, caput e II, da Lei n. 8.666/1993 e à Súmula n. 106 deste Tribunal de Contas.

Noutro giro, concluiu que os seguintes apontamentos seriam procedentes: a) terceirização de atividade típica e contínua da Administração, atinente aos serviços advocatícios para compensação de créditos previdenciários; b) ausência de justificativa do preço e valor estimado dos honorários estipulados, em violação ao art. 26 da Lei n. 8.666/1993 e à Consulta n. 873919; c) pagamento antecipado à sociedade de advogados Costa Neves, antes que houvesse comprovação do cumprimento integral do objeto do Contrato n. 149/2016, ou seja, a homologação da compensação pela Receita Federal, em violação aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, com possível dano ao erário no valor de R\$ 250.000,00.

Sugeriu, assim, a aplicação de multa aos responsáveis e a instauração de tomada de contas especial pelo Executivo Municipal de Perdizes para a apuração dos valores efetivamente compensados/recuperados, cálculo correto dos honorários devidos, bem como para quantificação de possível dano ao erário, em face do pagamento antecipado.

Após as manifestações dos responsáveis e o reexame da Unidade Técnica, a Segunda Câmara, em sessão do dia 25/11/2021, à peça n. 269, determinou o sobrestamento dos autos, com fundamento no art. 171 da Resolução n. 12/2008, Regimento Interno deste Tribunal vigente à época, até o trânsito em julgado do Mandado de Segurança n. 1.0000.21.096182-7/000, Numeração Única 0961827-18.2021.8.13.0000, que estava em trâmite no Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais - TJMG.

No expediente à peça n. 271, a Secretaria da Segunda Câmara informou que os Agravos n. 1104877 e 1104867 foram decididos na sessão do Tribunal Pleno do dia 15/12/2021, acórdão publicado no Diário Oficial de Contas de 4/2/2022, e, uma vez esgotado o prazo recursal, submeteu os autos à minha apreciação.

No despacho à peça n. 273, encaminhei os autos ao Ministério Público de Contas, que, no parecer à peça n. 274, reiterou os termos da peça inicial e opinou pela procedência da representação e pela aplicação de multa aos responsáveis. Além disso, pugnou que fosse determinada a restituição ao erário de todos os pagamentos efetuados em decorrência do Contrato n. 149/2016, no montante de R\$ 250.000,00, bem como que fosse aplicada a todos os agentes públicos e privados, devidamente descritos, a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, e que fosse aplicada aos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, bem como aos advogados devidamente descritos, a penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público.

Em sequência, como não foi possível encontrar nos autos documentos hábeis a comprovar se a Receita Federal homologou as compensações, determinei, à peça n. 275, diligência para que o atual prefeito de Perdizes informasse acerca da ocorrência de homologação tácita ou

expressa, pela Secretaria da Receita Federal, das compensações realizadas em nome do Município, em cumprimento ao Contrato n. 149/2016, e enviasse a respectiva documentação comprobatória de todas as compensações feitas, contendo os valores de cada uma delas, para apuração dos valores efetivamente compensados/recuperados.

O Sr. Antônio Roberto Bergamasco, atual prefeito de Perdizes, se manifestou à peça n. 284 e encaminhou a documentação às peças n. 278 a 283 e 285 a 287, informando que “as investigações e posteriormente a prisão dos advogados do escritório Costa Neves interferiu diretamente na homologação da compensação realizada” e que havia sido instaurada a Sindicância Administrativa n. 2/2017, por meio do Decreto n. 1.735/2017, com a finalidade de apurar possíveis irregularidades cometidas na contratação e execução dos serviços, procedimento que ainda se encontrava em tramitação à época da manifestação.

Posteriormente, ao compulsar os autos, verifiquei que o Sr. José Jairo Alves Martins, presidente da Comissão Permanente de Licitação à época e signatário da justificativa de contratação por inexigibilidade de contratação do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, à peça n. 5, págs. 185 a 188, não havia sido citado. Verifiquei, ainda, que, na mencionada justificativa de contratação, não há justificativa para o preço estabelecido para a prestação dos serviços advocatícios e nem comparação do valor firmado pelo contratado perante outros entes, em inobservância ao art. 26, III, da Lei n. 8.666/1993, tendo ele, portanto, em princípio, concorrido para a possível ocorrência da irregularidade envolvendo a ausência de justificativa de preço, razão pela qual, à peça n. 289, determinei a sua citação.

O Sr. José Jairo Alves Martins apresentou defesa à peça n. 293, em que arguiu, preliminarmente, a aplicação da “Teoria dos Frutos da Árvore Envenenada”, dado que, por decisão judicial transitada em julgado, todas as provas coletadas pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais teriam sido declaradas nulas, o que geraria a nulidade de todos os demais procedimentos que vierem a utilizar tais provas como base. Ademais, ainda em sede de preliminar, afirmou que houve celebração de acordos de colaboração premiada entre o Ministério Público Estadual e os Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, por meio dos quais os advogados teriam feito a devolução de R\$ 2.500.000,00 “justamente para acobertar/indenizar/ressarcir todo e eventual dano que os Entes públicos municipais tenham sofrido” (destaques no original), razão pela qual não caberia responsabilização no âmbito deste processo, sob pena de bis in idem. Ademais, enfatizou que não seria possível sua inclusão no polo passivo deste processo sem a provocação do legitimado, o Ministério Público de Contas, tendo arguido, por conseguinte, sua ilegitimidade passiva. Por fim, ainda em sede de preliminar, por fundamento diverso, pugnou por sua ilegitimidade passiva, uma vez que, enquanto servidor público efetivo designado para presidir a CPL, sua responsabilidade teria se encerrado com a adjudicação e homologação do procedimento de contratação direta, não tendo responsabilidade quanto à gestão, ao acompanhamento e à execução do contrato. No mérito, defendeu a regularidade da contratação por inexigibilidade de licitação, bem como da justificativa do preço avençado.

A 1ª CFM, em análise da defesa do Sr. José Jairo Alves Martins e da documentação encaminhada pelo Sr. Antônio Roberto Bergamasco, ratificou a conclusão manifestada no relatório técnico à peça n. 260. Por sua vez, o Parquet de Contas, em parecer à peça n. 298, reiterou os termos da petição inicial.

Posteriormente, o Sr. Antônio Roberto Bergamasco encaminhou a manifestação acostada à peça n. 312, acompanhada da documentação às peças n. 299 a 311, com o intuito de complementar as informações solicitadas no despacho à peça n. 275, na qual informou que a Sindicância Administrativa n. 2/2017 havia sido finalizada e que se concluiu que, apesar do pagamento integral, o serviço não foi prestado conforme pactuado e descrito no contrato. Informou, ainda, que o Município de Perdizes ajuizou ação em face do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados na Vara Única da Comarca de Perdizes, autuada sob o n. 5001901- 36.2023.8.13.0498, com pedido de ressarcimento ao erário da quantia de R\$

1.408.413,06, que representa o valor pago pelo Município por força do Contrato n. 149/2016, acrescido de juros e correção monetária.

No despacho à peça n. 316, determinei que fosse encaminhado ofício ao Juízo da 2ª Vara Criminal da Comarca de Uberlândia, solicitando, caso possível, o compartilhamento da decisão judicial na qual houve a extinção da punibilidade por perdão judicial, em 27/9/2021, no âmbito do Processo n. 0294814-21.2017.8.13.0702, dado que não foi possível verificar quem foi o beneficiado pelo perdão judicial ou os termos em que foi concedido.

Após o envio da cópia de tal decisão judicial, à peça n. 320, encaminhei os autos à 1ª CFM para análise da documentação encaminhada pelo Sr. Antônio Roberto Bergamasco e da decisão judicial encaminhada pelo referido Juízo, a fim de que fosse verificada a eventual necessidade de revisão da análise de defesa, à peça n. 296.

Diante disso, a 1ª CFM, em reexame à peça n. 323, entendeu que a concessão do perdão judicial e a consequente extinção da punibilidade do Sr. Carlos Augusto Costa Neves, bem como o pagamento da multa imposta no acordo, “não repercute no prosseguimento das representações em apreço, tampouco na aferição de eventual dano ao erário sofrido pelos entes municipais”. Assim, manteve as conclusões das análises de defesa, às peças n. 260 e 296.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, à peça n. 325, reiterou todos os termos da peça inicial da representação e adotou as razões expostas pela Unidade Técnica, à peça n. 323, quanto à sentença que extinguiu diversas ações penais propostas em face do Sr. Carlos Augusto Costa Neves.

Posteriormente, por meio do documento protocolizado sob o n. n. 9000691400/2024, recebido neste Tribunal no dia 25/6/2024, anexado à peça n. 326, o Sr. Fernando Dias Marangoni, por seus procuradores, apresentou memorial, no qual, em suma, reforçou os argumentos já mencionados em sua defesa, bem como outros pontos abordados em defesa pelos demais responsáveis e considerados na análise desta proposta de voto, e pugnou pela improcedência dos apontamentos de irregularidade da representação.

Os autos foram levados à 19ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara do dia 6/8/2024, na qual o relator, Conselheiro Substituto Adonias Monteiro, após a oitiva da sustentação oral proferida pela advogada do representado, propôs a rejeição da primeira preliminar arguida de incompetência absoluta do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, bem como dos Tribunais de Contas para discussão de questões criminais no âmbito administrativo, que foi acompanhada pelos demais Conselheiros.

Ato contínuo, em relação à preliminar de nulidade de provas e dos elementos colhidos pelo Ministério Público Estadual e que foram usadas pelo representante para embasar a representação - nulidade absoluta da representação, baseada em elementos já declarados nulos pelo Poder Judiciário, o eminente relator propôs também a rejeição, que foi acompanhada pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Em seguida, pedi vista dos autos para melhor análise do caso.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Questão de Ordem

Antes de adentrar ao exame das demais preliminares, apresento questão de ordem, que entendo que deva ser previamente analisada, por prejudicar a apreciação das referidas preliminares suscitadas. Passo a expô-la.

Registro que o Ilustre Conselheiro Relator, **em análise excepcional², não concedeu a abertura de vista aos responsáveis nestes autos após a emissão de parecer ministerial**, sob o fundamento de que o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em última manifestação, “não trouxe inovação quanto aos apontamentos imputados, e, portanto, não apresentou nenhuma nova irregularidade que pudesse ensejar a responsabilização dos agentes públicos ou pessoas jurídicas para a qual estes não tenham sido citados para se manifestar”.

Sopesou, *in casu*, o risco de prolongamento excessivo do trâmite processual, o que poderia comprometer a razoável duração do processo.

Sobre a questão, com a devida vênia, dirirjo, pois, **neste caso**, creio que a denegação ao representado da possibilidade de apresentar suas alegações finais, após o prazo concedido ao representante, equivale à supressão do seu direito de defesa, porque transgride aquilo que lhe é essencial à plenitude de sua prática, e configura, na espécie, hipótese caracterizadora de prejuízo efetivo e eminente para os imputados em questão.

Esclareço que a questão vem sendo discutida nesta Casa, e que expus meu entendimento quando do julgamento da Representação n. 1076880, votada na Sessão Ordinária da 1ª Câmara do dia 27/8/2024, no sentido de necessidade de análise das especificidades do caso concreto (e vislumbrar-se efetivo e real prejuízo à parte representada) quando da interpretação dos princípios constitucionais acima elencados.

Todavia, diferentemente do que ocorreu naquele episódio, entendo que exista aqui uma distinção fática. Naquela oportunidade, embora não tenha detalhado os fundamentos de minha decisão, constatei que o Conselheiro Cláudio Terrão ressaltou que a afronta ao contraditório e à ampla defesa derivava do contido na Resolução MPTC n. 29/2023 e nas normas dispostas no novo Regimento Interno desta Corte de Contas, que, em síntese, estabelecem que a representação interposta por Procurador do MPTC perante este Tribunal de Contas deve ser redistribuída de forma aleatória, alternada e igualitária a outro Procurador para a manifestação conclusiva. Seguindo esta linha, verifiquei que o parecer do MPTC havia sido proferido em 2 de dezembro de 2022, antes mesmo da aprovação das já mencionadas normas, e que, por isso, não vislumbrava prejuízo efetivo e real ao representado.

Assim, notadamente quanto ao aspecto substancial dos princípios do contraditório e da ampla defesa constantes da CR/88, vejo que, **neste caso**, o MPTC (peça n. 296, em 23/10/2023, e de peça n. 325, 15/5/2024) trouxe considerações sobre as quais os representados não tiveram a oportunidade de se manifestar, que importaram, em meu entendimento, em prejuízo eminente aos defendentes, **notadamente quanto aos documentos colacionados às peças ns. 278 a 287 e 299 a 312 do referido processo – após requisitados pelo relator destes autos (peça n. 275, em 6/7/2023)**.

Convém elencar tais documentos: i) Ofício/PGM n. 111/2023, onde o Município presta informações referentes à inconclusão do processo de compensação tributária, bem como solicita a suspensão da presente Representação pelo prazo de 45 dias, a fim de que fosse concluída a Sindicância instaurada (peça n. 284); ii) relatórios de compensação GFIP (peças ns. 285 a 287); iii) Ação de Ressarcimento ao Erário de n. 5001901-36.2023.8.13.0498 promovida pelo município de Perdizes em face de Costa Neves Sociedade de Advogados (peça n. 301); iv) notas

² Nos termos do exposto pelo Conselheiro relator em sua proposta de voto, “usualmente concede a abertura de vista aos responsáveis após a emissão do parecer ministerial, com o objetivo de se evitar eventuais arguições de nulidades, fundamentadas especialmente nos princípios da isonomia entre as partes, da ampla defesa e do contraditório e no direito da defesa de se manifestar por último no processo, em consonância com precedentes e manifestações apresentadas em processos deste Tribunal (Recurso Ordinário n. 898594, relator conselheiro José Alves Viana, sessão plenária de 12/3/2014; voto-vista do conselheiro Cláudio Couto Terrão no julgamento da Representação n. 1013189, na sessão plenária de 2/9/2020)”.

de empenho referentes ao pagamento da quantia de R\$ 250.000,00 para o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados bem como atas das reuniões de Sindicância instaurada para apuração dos fatos e cópia do relatório final (peça n. 302); v) normativo da Receita Federal que regula o procedimento de compensações tributárias e cópia de contratos semelhantes ao realizado pelo município de Perdizes com o Escritório Costa Neves envolvendo outros municípios, tais como: Canápolis, Abadia dos Dourados, Presidente Olegário e o Escritório Costa Neves Sociedade de Advogados; carta de apresentação do Escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, qualificações acadêmicas dos integrantes do escritório; decisão do STJ pertinente ao objeto da compensação tributária oferecida pelo escritório; bem como proposta de recuperação de parte da contribuição ao SAT/RAT, tendo como base o enquadramento no real grau de risco; informações referentes ao Escritório de Costa Neves, tal como certidões negativas perante a Receita Federal, quadro societário e alteração do contrato social (peças ns. 303 a 308); vi) Decreto n. 3448/2023, da Prefeitura de Perdizes, que “Reestrutura a Comissão de Sindicância para apuração de possíveis irregularidades em contratação e execução de serviços de Escritório de Advocacia, e dá outras providências”, bem como cópias de “Relatórios de Verificação de Pendências emitidos pela Receita Federal”, pertinente às compensações solicitadas, onde se consigna que as GPS incluídas apresentam data de arrecadação com mais de 5 anos - art. 160 do CTN (peça n. 309); vii) cópia do Processo n. 51/2016, Inexigibilidade n. 1/2016, referente à contratação do escritório Costa Neves (peça n. 310); viii) cópia da Sindicância para “apuração de possíveis irregularidades em contratação e execução de serviços”, consubstanciada no Decreto n. 1735/2017 (peça n. 311); ix) Ofício/PGM n. 163/2023, que encaminha ao TCE/MG cópia do processo de sindicância n. 2/2017 concluído pelo Município e da inicial ajuizada em desfavor do Escritório Costa Neves Sociedade de Advogados.

Veja-se que a documentação foi juntada aos autos em **3/8/2023** (peças de n. 278 a 287) e em **1/12/2023** (peças de n. 299 a 311), isto é, **em momento posterior à apresentação das defesas** – Costa Neves Sociedade de Advogados e seu sócio e representante legal Sr. Carlos Augusto Costa Neves, apresentaram defesa à peça n. 228, em **26/11/2020**; o Sr. Fernando Marangoni, à peça n. 246, defendeu-se em **22/2/2021**; o Sr. Enos José de Oliveira e a Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, à peça n. 250, manifestaram em **22/2/2021**; e, por fim, o Ribeiro Silva Advogados Associados e os Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Rafael Tavares da Silva e Flávio Roberto Silva apresentaram defesa conjunta à peça n. 252, em **22/2/2021** –, tendo sido ainda alguns desses documentos **mencionados no voto do Relator** para fundamentar a procedência de apontamento (s) de irregularidade.

Ressalto, aliás, que tais informações/elementos robusteceram a prova em desfavor dos responsáveis e ajudaram a formar a convicção do julgador; e friso, ainda, que **tanto a Unidade Técnica quanto o MPTC tiveram a oportunidade de se manifestar em diversos momentos sobre eles, sem que os defendentes pudessem sequer se pronunciar: em 23/10/2023, peça n. 296 (UT), e em 29/11/2023, peça n. 298 (MPTC), após juntada dos documentos de peça n. 278/287 e manifestação do Sr. José Jairo Alves Martins; e em 6/5/2024, peça n. 323 (UT), e 15/5/2024, peça n. 325 (MPTC), após juntada dos documentos de peça n. 299/312 e manifestação envio de informações pelo TJMG (peça n. 320).**

Com efeito, dispõe a Constituição da República, em seu art. 5º, LXXVIII, que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, o que significa a consagração do princípio da celeridade processual.

O direito à observância da paridade de armas, por sua vez, impõe a necessária igualdade de tratamento entre o órgão da acusação estatal e aquele contra quem se promovem atos de persecução penal, sendo corolário de direito constitucional garantido à parte (princípios do

contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e até mesmo do direito à igualdade) e, em meu sentir, do próprio Estado Democrático de Direito, tal como instituído pela nossa Carta Magna.

Há muito o escopo principal do princípio do contraditório e da ampla defesa deixou de ser a mera apresentação de defesa, no sentido negativo de oposição ou resistência à atuação alheia, para se tornar a possibilidade de exercer influência ativa no desenvolvimento e no êxito do processo.

Logo, devem as partes, e em especial aquele sob o qual pesa uma acusação, ter o poder de influir em todos os elementos (fatos, provas, questões de direito) que se encontrem em ligação com o objeto da causa e que em qualquer fase do processo de controle externo apareçam como potencialmente relevantes para a decisão.

Trata-se de efetiva oferta de reais oportunidades para que os litigantes possam pedir, alegar, resistir, argumentar, contrapor e recorrer; exigência constitucional atrelada ao modelo procedimental que deve prever que a participação do acusado sempre se dará com intensa participação sua, a fim de legitimar o exercício do poder estatal.

Nessa medida, corroboro com o entendimento de Antônio Scarance Fernandes de que a garantia do contraditório “vai além do conhecimento do alegado e da reação à acusação e às alegações contrárias, abarcando a perspectiva de influir no processado e no próprio *decisum*, aqui retomando a ideia de que o que bem assegura o contraditório é a oportunidade de a eles se contrapor por meio de manifestação contrária que tenha eficácia prática”³.

Impõe-se, desse modo, mesmo na esfera controladora, que seja oportunizada aos defendentes a faculdade de se manifestarem após ter o pleno conhecimento de toda a atividade probatória realizada durante o processo, sob pena de nulidade absoluta dos atos processuais praticados, já que devem efetivamente contraditar todos os argumentos constantes nos autos, inclusive aqueles trazidos pelo MPTC em manifestação conclusiva.

Isso porque, são elementos essenciais do contraditório e da ampla defesa a necessidade de informação e a possibilidade efetiva de reação, de modo que os referidos princípios constitucionais abarcam o dizer e o contradizer, não se admitindo que uma parte fique sem oportunidade de contrariá-los; sendo inegável que o *Parquet* de Contas⁴, nos processos de controle, age como parte autora no momento em que apresenta representação neste Tribunal, exatamente na mesma condição que os demais legitimados ativos constantes nos incisos do § 1º do art. 70 da Lei Orgânica, os quais incitam o início de uma ação de fiscalização perante esta Corte em virtude de sua convicção acerca da existência de uma ilegalidade ou irregularidade imputada a determinado agente.

Em resumo, face ao substrato principiológico que sustenta as garantias fundamentais democráticas do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, devem ser preservadas à defesa a equivalência de meios para influenciar a convicção do julgador, bem

3 Na esteira do entendimento de Pereira e Souza: “O privilégio do réu, ou de quem faz as vezes de réu, é sempre dizer em último lugar”. FERNANDES, Antônio Scarance. *Processo penal constitucional*, 7. Ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 65.

GIACOMOLLI, Nereu José. *O devido processo penal: abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica*, 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 163).

4 E é “justamente porque assume a mesma condição que os outros legitimados, na presente situação o MPTC atua processualmente como qualquer parte autora, com prévias inclinações acerca dos fatos e da responsabilidade correlata, deixando a isenção e a equidistância que marcam a função de guardião da legalidade”, como bem delineou o Conselheiro Cláudio Terrão na Representação de n. 1084306, julgada pelo Tribunal Pleno desta Corte em 27/1/2021.

como a oportunidade de contestar as pretensões punitivas deduzidas contra os responsáveis⁵, inclusive na esfera controladora.

Corroborando tal entendimento decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida no Habeas Corpus n. 166.373-PR, em que se concedeu a ordem postulada para anular ato decisório do juízo de primeiro grau no âmbito da denominada “operação lava-jato”, momento em que se determinou o retorno dos autos à fase de alegações finais para que se pudesse abrir vista ao delatado após a manifestação da acusação e do delator.

O voto proferido pelo Ministro Alexandre de Moraes, que abriu a divergência no apontado julgamento, inspira-se no princípio do devido processo legal, consagrado no art. 5º, LV, da Constituição da República, asseverando que:

[...] a todo ato produzido pela acusação caberá igual direito da defesa de opor-se-lhe ou de dar-lhe a versão que melhor lhe apresente, ou, ainda, de fornecer uma interpretação jurídica diversa daquela feita pelo autor. A relação de antagonismo entre as versões da acusação e da defesa não deixa dúvidas sobre quem tem o ‘direito de falar por último’. **O direito de falar por último está contido no exercício pleno da ampla defesa englobando a possibilidade de refutar TODAS, absolutamente TODAS as informações, alegações, depoimentos, insinuações, provas e indícios em geral que possam, direta ou indiretamente, influenciar e fundamentar uma futura condenação penal, entre elas as alegações do delator. Repita-se que, o delator precisa que o Ministério Público obtenha a condenação para ter sucesso em seu acordo, conseqüentemente, suas alegações finais, fornecendo ao processo e ao juiz todos os argumentos que entender necessários para conseguir efetivar sua delação, auxiliando o órgão acusador a obter uma sentença condenatória.** Logo, o delatado tem o direito de falar por último sobre todas as imputações que possam levar à sua condenação. E isso ocorre em todos os ordenamentos jurídicos democráticos. (destaquei)

E continua para reconhecer que o direito à última palavra atribuída ao réu significa a consagração da garantia constitucional do *due process of law* no âmbito do processo penal, instaurado sob uma ordem constitucional de perfil democrático:

Essa essencial prerrogativa consiste em assegurar ao réu, notadamente ao réu delatado por seu litisconsorte passivo, a possibilidade de pronunciar-se por último, após o órgão da acusação estatal e depois do agente colaborador, quando esse intervier como corréu, no processo penal condenatório, em ordem a permitir, ao delatado, o **direito de refutar, o direito de contestar, o direito de impugnar, o direito de contra-argumentar todas as alegações incriminadoras contra ele deduzidas, para que, desse modo, sejam efetivamente respeitados, em favor do acusado, o direito ao contraditório e à ampla defesa que lhes são garantidos pela própria Constituição.** A denegação ao réu delatado da possibilidade de apresentar suas alegações finais, após o prazo concedido ao agente colaborador, **equivale à supressão do seu direito de defesa, porque transgride aquilo que lhe é essencial à plenitude de sua prática, e configura, na espécie, hipótese caracterizadora de prejuízo efetivo e real para o acusado em questão.** Considerou que constitui verdadeiro obstáculo judicial ao exercício do contraditório e da ampla defesa a concessão de prazo comum a todos os litisconsortes penais passivos, os quais figurem, simultaneamente, numa mesma relação processual penal, agentes colaboradores e corréus por estes delatados. Portanto, traduz solução hermenêutica mais compatível com os postulados que informam o estatuto constitucional do direito de defesa a prerrogativa do réu delatado de produzir suas alegações finais após a apresentação de memoriais ou de alegações finais do litisconsorte penal passivo que, mediante colaboração premiada, o incriminou.

⁵ Primeiras linhas sobre o processo civil, acomodadas ao foro do Brasil, Rio de Janeiro, Garnier, 1907, p. 211, nt. 573.

Essas ponderações, vale mencionar, guardam íntima relação com o ônus da prova, que, em linhas gerais, confere ao titular da ação penal⁶ a tarefa de desconstituição do estado de inocência presumido do acusado, sobretudo diante da perspectiva substancial do contraditório, bem como da instrumentalidade e funcionalidade das formas processuais – e que entendo aplicável aos processos de controle, já que o direito processual penal compartilha com o procedimento desenvolvido perante os Tribunais de Contas o viés sancionador, voltado à imposição de penas e à restrição de direitos.

Logo, como os princípios da ampla defesa e do contraditório são essenciais para garantir que todos os envolvidos em um processo tenham o direito de apresentar seus argumentos, se defenderem e serem ouvidos de maneira justa e equilibrada, creio que, apesar das substanciais diferenças, tais fundamentos são também aplicáveis na esfera controladora, na esteira inclusive do que dispõe o art. 73 c/c o art. 96, I, “a”, da Constituição da República⁷.

Assim, considerando a finalidade do processo como “instrumento a serviço da máxima eficácia do sistema de garantias constitucionais do indivíduo”⁸ (e não como mero caminho para aplicação da pena), **compreendo, com a devida vênia ao relator, que o princípio da celeridade processual não pode ser privilegiado em detrimento ao da ampla defesa e do contraditório, notadamente diante da existência de efetivo prejuízo ao direito de defesa do representado no caso concreto.**

O processo de controle, portanto, segundo meu entendimento, não pode ser visto como um simples instrumento a serviço do poder punitivo, mas desempenha o papel de limitador do poder e garantidor do indivíduo a ele submetido, uma vez que é instrumento por meio do qual as competências elencadas no art. 71 da Constituição são legitimamente exercidas pelas Cortes de Contas, a quem são atribuídas a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração⁹.

6 Interessante observar que na processualística penal, orientada pelos princípios universais do contraditório e da ampla defesa, os réus sempre se manifestam após a acusação, a fim de conferir-lhes a oportunidade de contradizer os argumentos que lhes sejam desfavoráveis.

7 Art. 73. O Tribunal de Contas da União, integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo o território nacional, exercendo, no que couber, as atribuições previstas no art. 96.

Art. 96. Compete privativamente:

I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

8 Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://pe.tjmg.jus.br/rupe/assinarConteudo?acao=download&viewFile=true&desenvolverArquivoAssinado=true&adicionarLinkValidacao=false&idArquivoDownload=332009049&hashArquivo=e64144ad6dedec918a1c96086e2d299a. Acesso em 26/8/2024.

9 Exemplo de que tais princípios são aplicáveis no âmbito da esfera controladora, segundo Ismar Viana, seria o que dispõe o art. 5º, LV, da CR/1988, que estabelece que “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

E continua o referido autor:

“O devido processo legal integra o rol de direitos fundamentais, tendo previsão expressa no artigo 5º, inciso LIV, da Lei Maior da República, que ao alçar o princípio do devido processo legal ao status de direito fundamental, almejou o Legislador Constituinte que o exercício do poder estatal se desse por meio de um processo justo e adequado”.

“Não por outra razão, alocou em ordem próxima o imperativo de que meios necessários a assegurar o exercício da ampla defesa deverão ser garantidos, do que se extrai a existência de diversos outros deveres, que vão desde permitir que o interessado possa conhecer previamente as regras do jogo, de modo que não venha a ser processualmente surpreendido, até a observância de meios que permitam tornarem efetivos os princípios e regras

A condução processual há de ser seguida, isto posto, sob a ótica da Constituição democrática de 1988, o que implica no respeito às garantias fundamentais, e atrai a necessidade de equidade processual e respeito aos direitos e garantias constitucionais, que decorrem do devido processo legal.

Nessa linha, compreendo que, no caso concreto, a efetiva existência de uma explicitação acusatória não foi submetida à antítese defensiva capaz de influir, de alguma maneira, no resultado processual, notadamente diante da juntada de farta documentação que corroborou a proposta de voto proferida nestes autos (e que acabou por propor a condenação dos responsáveis), com manifestações posteriores do MPTC ela, o que pode impor efetivo prejuízo aos defendentes.

Logo, reiterada vênua ao entendimento do Ilustre Relator, diante da eminente violação, repita-se, ao contraditório e à ampla defesa *in casu*, que compõem o arcabouço principiológico e estruturante de uma dinâmica processual justa, entendo que deve ser reaberta a instrução processual e oportunizada vista à defesa sobre a análise da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal.

2. Preliminares

2.2. Nulidade das provas e dos elementos colhidos pelo Ministério Público Estadual e que foram usadas pelo representante para embasar a representação – Nulidade absoluta da representação, baseada em elementos já declarados nulos pelo Poder Judiciário.

decorrentes do devido processo legal, sob pena de a infringência dar azo a questionamentos de carência de validade processual”.

“Atualmente, o clamor social vem impulsionando as instituições a agirem efetivamente no combate à má-gestão, à corrupção, e à ineficiência administrativa, o que tem levado os Tribunais de Contas a concentrarem ações na prevenção à ocorrência do dano erário, assim como na instrumentalização das ações repressoras”.

“Ocorre que, assim como se consideram direitos fundamentais a boa gestão pública e a probidade na gestão dos recursos públicos, por análogos razões, a responsabilização dos agentes públicos que gerem recursos públicos deve se pautar nos estritos moldes do devido processo legal, preservando-se, portanto, a proteção dos direitos fundamentais, na medida em que as sanções podem atingir direitos da personalidade, podendo vir a afetar, por exemplo, a liberdade do exercício profissional, estatuído no artigo 5º da CRFB/88, núcleo de proteção e limitação da dignidade da pessoa humana” VIANA, Ismar. Fundamentos do Processo de Controle Externo: uma interpretação sistematizada do Texto Constitucional aplicada à processualização das competências dos Tribunais de Contas. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro, 2022, p. 144.

Fábio Medina Osório, embora reconheça as peculiaridades do processo administrativo, defende que se aplicam os princípios de Direito Penal e Processual Penal ao Direito Administrativo Sancionador, fundado numa “incursão teórica e histórica na formulação doutrinária – posteriormente incorporada à jurisprudência das Cortes Constitucionais europeias – em torno aos paradigmas da unidade do Direito Público Punitivo”, que, por motivos históricos atrelados à categoria do poder de polícia da Administração, permaneceu (seu exercício) altamente discricionário⁹. E continua o referido autor destacando que a “garantia do devido processo legal indica, já pelo ângulo formal, a necessária submissão do processo sancionador ao Estado de Direito, à legalidade, à segurança jurídica e a todas as cláusulas constitucionais que abrigam direitos fundamentais relevantes nas relações punitivas submetidas à dimensão processual”.

Tal construção garantista também pode ser extraída da jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH). Com efeito, o referido Tribunal fixou um conceito unitário de “infração criminal”, voltado a abarcar, para os fins de aplicação da Convenção Europeia de Direitos Humanos, todo tipo de ofensa tida como materialmente penal, ainda que classificada em seu país de origem como administrativa. O precedente paradigmático à construção garantista das sanções administrativas foi a Sentença de 21 de fevereiro de 1984, referente ao caso *Öztür vs. República Federal da Alemanha* (*Application* n. 8544/1979), em que se concluiu, em síntese, que direitos fundamentais dos acusados, previstos nas cartas europeias de Direito Humanos, não poderiam ser afastados na esfera punitiva administrativa quando a norma impositiva de sanção possuísse (i) generalidade e, além disso, (ii) finalidade punitiva, ainda que aliada a um propósito dissuasório, pouco importando a falta de seriedade da penalidade.

De início, assevero que compartilho do entendimento do relator em relação a rejeição desta preliminar, e, em vista disso, transcrevo:

[...]

Em relatório de análise de defesa à peça n. 296, a Unidade Técnica entendeu que a preliminar não merece prosperar, já que “os elementos probatórios considerados insuficientes/contaminados na sentença recorrida nos autos judiciais nº 1.0702.17.045421-0/001 **por si só não podem ter o condão de contaminar de morte toda a instrução oferecida na representação**, a qual traz à baila diversas outras irregularidades amparadas em farta documentação, especialmente as relacionadas ao questionado procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 001/2016, que culminou na contratação eivada de vícios do escritório Costa Neves.”

Inicialmente, ressalto que, compulsando os autos, verifiquei que a decisão judicial encaminhada pelo defendente, em anexo à sua defesa, à peça n. 293, arquivo denominado “ACÓRDÃO RESE”, não menciona nulidade de nenhuma prova. Em verdade, tal decisão se encontra à peça n. 256, encaminhada pelo escritório de advocacia Ribeiro Silva Advogados Associados, e foi proferida no âmbito do Processo n. 1.0702.17.071743-4/001, que tramita na 5ª Câmara Criminal do TJMG.

Nesse acórdão, o TJMG julgou apelação criminal interposta pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais em face de decisão que relaxou a prisão em flagrante do Sr. Fernando Marangoni, ex-prefeito de Perdizes, **bem como anulou todos os atos e elementos de informação colhidos em decorrência da prisão em flagrante delito pela prática, em tese, do crime de corrupção passiva.**

Isso ocorreu por ter o TJMG entendido que, no caso, ocorreu o denominado flagrante preparado, dado que o Sr. Ramon Moraes do Carmo teria entrado em contato com o Sr. Fernando Marangoni e marcado um encontro, tendo avisado o Ministério Público sobre esse encontro, oportunidade na qual o Sr. Fernando Marangoni foi preso e houve a gravação de vídeo e áudio. Tais gravações foram encaminhadas a este Tribunal juntamente à petição inicial da representação e com toda a documentação comprobatória relativa ao procedimento de inexigibilidade de licitação e aos trâmites internos para a realização de tal contratação.

Nesse contexto, observa-se que a análise das irregularidades trazidas nesse processo de controle externo perante o Tribunal de Contas de Minas Gerais subsistiria ainda que não houvessem sido encaminhadas as gravações de vídeo e áudio da prisão em flagrante do Sr. Fernando Marangoni.

Assim como observou a Unidade Técnica, **não é possível que a declaração de nulidade apenas das provas obtidas no mencionado flagrante contamine todo o procedimento** em curso neste Tribunal de Contas. Isso porque, primeiramente, no âmbito desta representação estão sendo analisados os aspectos e eventuais irregularidades constantes do processo de inexigibilidade de licitação e da contratação direta que decorreu desse processo, e não eventuais crimes cometidos por agentes públicos envolvidos ou pelos escritórios de advocacia.

Nesse sentido, as provas produzidas na representação em análise e as trazidas pelo Ministério Público de Contas que não têm relação com a prisão em flagrante do referido gestor municipal, mas apenas com as irregularidades do processo de inexigibilidade de licitação e da contratação direta, não estão eivadas com a ilicitude das provas produzidas no âmbito do processo criminal.

Ademais, a “teoria dos frutos da árvore envenenada”, conforme destacado pela Unidade Técnica, prescreve que todas as provas decorrentes de prova ilícita são contaminadas por esse vício, e está prevista no Código de Processo Penal, em seu art. 157, § 1º. Contudo, conforme mencionado, **ainda seria possível realizar a análise das possíveis**

irregularidades presentes na contratação do escritório de advocacia Costa Neves Sociedade de Advogados, dado que os fatos relativos às possíveis irregularidades possuem embasamento probatório diverso das gravações feitas no momento do flagrante, notadamente na documentação encaminhada pelo representante, que não está relacionada com as provas declaradas nulas pelo Poder Judiciário.

Assim, não seria possível que a “árvore envenenada”, ou seja, **as provas tidas como ilícitas, contaminasse todo o arcabouço probatório trazido pelo representante** e, até mesmo, produzido pelas próprias partes desta representação ao longo deste processo de controle externo.

Nessa esteira, em que pesem as provas obtidas por meio do flagrante do Sr. Fernando Marangoni, tido como flagrante preparado pelo Poder Judiciário, terem sido consideradas ilícitas, **tal ilicitude não contamina as outras provas documentais trazidas pelo Ministério Público de Contas e nem as provas produzidas ao longo da instrução da representação em apreço, dado que tais provas seriam produzidas independentemente da existência das provas ilícitas ou não.**

Inclusive, no art. 157, §§ 1º e 2º, do Código de Processo Penal, constam exceções à “teoria dos frutos da árvore envenenada”, ao se estabelecer que são inadmissíveis as provas derivadas das ilícitas, salvo quando não evidenciado o nexo de causalidade entre umas e outras, ou quando as derivadas puderem ser obtidas por uma fonte independente das primeiras, considerando-se fonte independente aquela que, por si só, seguindo os trâmites típicos e de praxe, próprios da investigação ou instrução criminal, seria capaz de conduzir ao fato objeto da prova.

Dessa forma, entendo que as provas produzidas ao longo da instrução probatória da representação e até mesmo as outras provas trazidas pelo representante, exceto as decorrentes da gravação de vídeo e áudio do flagrante considerado ilícito pelo Poder Judiciário, não possuem nexo de causalidade com as provas tidas como ilícitas e que foram obtidas por fonte independente.

Diante do exposto, proponho a rejeição da preliminar arguida. (Destaquei)

III – CONCLUSÃO

Diante dos fatos expostos em sua fundamentação, após a devida análise pormenorizada da matéria, antes de adentrarmos ao exame das demais preliminares, apresento questão de ordem, reiterada vênha ao entendimento do Ilustre Relator, e entendo que deve ser reaberta a instrução processual e oportuna vista à defesa sobre a análise da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal, diante da violação, no caso concreto, ao contraditório e à ampla defesa, que compõem o arcabouço principiológico e estruturante de uma dinâmica processual justa.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Pela ordem, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Eu tenho uma questão anterior, pela ordem, Conselheiro Relator.

Eu gostaria de solicitar a suspensão da reunião, por 5 minutos, e com a presença, inclusive da mui digna procuradora, para que a gente pudesse conversar, um pouco, a respeito desse processo. Logo em seguida, após a suspensão, eu lhe darei a palavra.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Estão reabertos os trabalhos da Sessão.

E, como já tinha sido requerida a palavra do relator no processo, passo ao Conselheiro Adonias Monteiro para que ele possa se manifestar.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

Senhor Presidente, gostaria de destacar alguns pontos com relação a essa possível nulidade levantada por Sua Excelência, o conselheiro Agostinho Patrus.

O objetivo da diligência efetuada por meio do despacho à peça n. 275 foi para que o atual prefeito de Perdizes informasse acerca da ocorrência de homologação tácita ou expressa, pela Secretaria da Receita Federal, das compensações de créditos tributários realizadas em nome do Município, em cumprimento ao Contrato n. 149/2016, e enviasse a respectiva documentação comprobatória de todas as compensações feitas, contendo os valores de cada uma delas, para apuração dos valores efetivamente compensados/recuperados, uma vez que não foi possível encontrar nos autos documentos hábeis a comprovar se a Receita Federal homologou tais compensações.

Vale dizer, a partir de tal diligência não foi imputado nenhum novo apontamento de irregularidade aos responsáveis, mas apenas foi efetuado um pedido de informação ao atual prefeito de Perdizes sobre questão que envolveu apontamento de irregularidade prévio, qual seja, pagamento antecipado dos honorários advocatícios sem prévia compensação dos créditos tributários, matéria discutida desde o início e ao longo de todo o processo, sobre a qual os responsáveis tiveram o direito de se defender durante toda a instrução processual e apresentar todas as alegações e documentos que entendessem cabíveis.

Como consta de meu relatório, a descrição dos atos processuais e a própria informação da juntada de documentos e informações após o reexame, entendo que a publicação da pauta e a consequente disponibilidade de formulação de sustentações orais se configurariam oportunidades para alegação e demonstração de efetivo prejuízo pelos responsáveis e consequente nulidade, nos termos do art. 251, § 3º, do Regimento Interno.

Nesse sentido, cumpre destacar, inclusive, que, ao final da instrução processual, após a publicação da pauta, foi oportunizado à procuradora do Sr. Fernando Marangoni, Dra. Renata Soares Silva, a seu pedido, audiência *online* com este relator acerca do processo, para apresentação de esclarecimentos e memoriais, além de ter havido sustentação oral pela referida procuradora do Sr. Fernando Marangoni na sessão da Primeira Câmara de 6/8/2024 e o envio de memoriais pelo Ribeiro Silva Advogados Associados e pelos Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Rafael Tavares da Silva e Flávio Roberto Silva, à peça n. 336, atos nos quais foram apresentadas considerações de mérito pela improcedência da representação, sem arguição de prejuízo à defesa e de qualquer nulidade envolvendo os atos processuais praticados a partir do despacho à peça n. 275.

É a minha manifestação, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Na questão de ordem requerida pelo Conselheiro Agostinho Patrus, como vota o Conselheiro em exercício Hamilton Coelho?

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Senhor Presidente, com a devida vênia ao eminente Conselheiro Agostinho Patrus, rejeito a questão de ordem, considerando que não foi demonstrado efetivo prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, aspecto sequer arguido pelos responsáveis na sustentação oral.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Eu também peço vênia ao Conselheiro Agostinho Patrus, entendo a sua preocupação com a higidez do processo, alinho a essa preocupação, mas o que eu quero ressaltar, é que o Ministério Público não se manifestou por último nesse processo, isso de forma absoluta, então, nesse sentido,

FICA REJEITADA A QUESTÃO DE ORDEM DO CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS.

E, como ato contínuo, indago ao Conselheiro Agostinho Patrus, como vota na segunda preliminar.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Na segunda preliminar, senhor Presidente, voto de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Perfeito.

Eu também acompanho o Relator, na segunda preliminar.

ENTÃO FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR NA SEGUNDA PRELIMINAR.

Devolvo a palavra ao Conselheiro Relator.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

1.3. Risco de *bis in idem* em decorrência da celebração de acordo de colaboração premiada entre o Ministério Público de Minas Gerais e os Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo – devolução de R\$ 2.500.000,00 pelos dois advogados

O Sr. José Jairo Alves Martins, em sua defesa à peça n. 293, afirmou que o próprio representante trouxe aos autos informações e documentos acerca da celebração de acordos de colaboração premiada entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e os dois sócios do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo. Argumentou que, por meio dessa colaboração premiada, os advogados efetuaram a devolução de R\$ 2.500.000,00 “justamente para acobertar/indenizar/ressarcir todo e eventual dano que os Entes públicos municipais tenham sofrido” (destaques no original), bem como que o valor pago pelo município de Perdizes pelos serviços prestados pelo escritório estaria abarcado pela devolução que foi feita. Portanto, sustentou que nova determinação de ressarcimento ao erário configuraria *bis in idem*.

A Unidade Técnica, em análise à defesa, à peça n. 296, entendeu, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que a sentença proferida pelo Poder Judiciário, sob qualquer fundamento, não necessariamente vincula a decisão administrativa proferida pelo Tribunal de Contas, diante do princípio da independência das instâncias. Em nova análise, à peça n. 323, a Unidade Técnica, inclusive, apontou que o valor de R\$ 2.500.000,00, pago pelos Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo no âmbito do acordo de colaboração premiada, é relativo à multa penal que foi revertida em favor do Estado de Minas Gerais. Assim, pontuou que não houve qualquer ressarcimento, a título de dano ao erário, aos municípios prejudicados pela atuação do escritório.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, à peça n. 325, reiterou todos os termos da peça inicial da representação e adotou as razões expostas pela Unidade Técnica, à peça n. 323, quanto à sentença que extinguiu diversas ações penais propostas em face do Sr. Carlos Augusto Costa Neves.

Nesse contexto, em consonância com a análise da Unidade Técnica, entendo que a existência de acordo de colaboração premiada entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e dois dos agentes inseridos no rol de responsáveis deste processo não obsta a análise, por esta Corte de Contas, dos fatos ocorridos e das condutas praticadas por eles ou pelos outros responsáveis em contratações que envolvam recursos públicos. Mesmo se houvesse ocorrido o ressarcimento ao erário do valor pago no âmbito do Contrato n. 149/2016, ainda se inseriria na esfera de competência do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais a apuração do ocorrido e a eventual aplicação de sanções administrativas aos responsáveis.

Ademais, conforme documentação anexada pelo Ministério Público de Contas, às págs. 12 a 62 da peça n. 5, os Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo firmaram termo de colaboração premiada com o Ministério Público de Minas Gerais no âmbito da “Operação Não Tem Preço”, homologado pelo juiz da 2ª Vara Criminal da Comarca de Uberlândia, Dr. Joemilson Donizetti Lopes, em que se manifestaram a respeito de fatos apurados nesta representação.

Assim, no despacho à peça n. 316, determinei o envio de ofício ao Juízo da 2ª Vara Criminal da Comarca de Uberlândia solicitando, caso possível, o compartilhamento da decisão judicial na qual houve a extinção da punibilidade por perdão judicial, em 27/9/2021, no âmbito do Processo n. 0294814-21.2017.8.13.0702, tendo a cópia de tal decisão judicial sido encaminhada pelo referido Juízo, à peça n. 320.

A Unidade Técnica, no relatório à peça n. 323, analisou a decisão e teceu considerações, que considero acertadas, as quais reproduzo a seguir:

Além de diversas ações penais ajuizadas, foram propostas, também nesta Corte de Contas, diversas Representações pelo Ministério Público de Contas, envolvendo estes mesmos fatos, mas com legitimados passivos diversos, eis que cada município aderente à proposta do Escritório operacionalizou o ajuste de modo individual e segundo as suas próprias particularidades.

Assim, é possível identificar, neste Tribunal de Contas, a existência de pelo menos três outros processos (1092633, envolvendo o município de Patrocínio; 1084213, envolvendo o município de Carmo do Paranaíba; 1082418, envolvendo o município de Abadia dos Dourados), que envolvem a mesma causa de pedir.

Na ação de nº 1092633, diferentemente do que se vislumbra nos presentes autos, consta, além da decisão judicial de extinção da punibilidade, o pleito ministerial que fundamentou este pedido, ocasião em que se demonstrou o cumprimento do acordo por parte do Sr. Carlos Neves e o fiel pagamento da multa acordada em sede de acordo de delação premiada.

Referido documento é importante para o correto entendimento e análise das repercussões desse acordo na presente Representação, bem como nas ações correlatas, porque especifica a destinação do produto da multa paga pelo colaborador.

Nesse sentido, analisando os termos do referido acordo de delação premiada, observa-se, inicialmente, que a operação “Não Tem Preço”, responsável por dismantelar a atividade criminosa do Sr. Carlos Neves através de seu escritório de advocacia, envolveu não só essa captação e acordo com municípios na realização de compensações tributárias, mas também outros crimes, especialmente contra a ordem tributária, relacionados à sonegação do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICMS), de competência estadual.

[...]

Ao se analisar os termos do acordo, observa-se que, de fato, conquanto referida operação e termo de colaboração tenham repercutido na constatação das irregularidades relativas às ações de controle desta Casa, tiveram como objeto precípua a elucidação e reparação de danos causados em crimes cometidos em face da administração tributária de Minas Gerais.

[...]

Assim, conforme apontado alhures, “Todo o valor pago a título de multa penal pelo colaborador foi revertida em favor do Estado de Minas Gerais, por meio de instituições públicas, tais como a Polícia Militar de Minas Gerais e a Secretária Estadual de Fazenda”.

Resta claro, portanto, que não houve qualquer ressarcimento, a título de dano ao erário, aos municípios prejudicados em relação aos fatos, de modo que os valores milionários pagos pelo Sr. Carlos Neves foram restituídos apenas ao cofre estadual.

Outrossim, o reconhecimento da extinção da punibilidade naquela ação também não tem o condão de impor o reconhecimento da ilegitimidade passiva do ora representado diante da presente ação de representação. Primeiro porque o entendimento tradicional consagrado doutrinária e jurisprudencialmente é no sentido de que a relação entre as esferas penal, civil e administrativa é marcada pelo princípio da independência entre as instâncias, de modo que a condenação em uma delas não repercute nas demais, tampouco configura bis in idem eventual dupla condenação. Como exceção, no entanto, uma decisão no âmbito penal irá repercutir nas demais esferas quando o agente for absolvido em razão da constatação de inexistência do fato ou da negativa de autoria.

Ademais, as condições da ação, consoante apontam doutrina e jurisprudência, devem ser aferidas *in status assertionis*, de modo que a legitimidade passiva deve ser apreciada à luz da narrativa contida na petição inicial, não se confundindo com o exame do direito material objeto da ação, a ser enfrentado mediante confronto dos elementos de fato e de prova apresentados pelas partes.

Desta feita, vislumbra-se que a concessão de perdão judicial e conseqüente extinção da punibilidade do Sr. Carlos Neves, bem como o referido pagamento da multa imposta no acordo não repercute no prosseguimento das Representações em apreço, tampouco na aferição de eventual dano ao erário sofrido pelos entes municipais. (Destaquei)

Nesse sentido, observo que os acordos de colaboração premiada firmados entre o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e os representados, Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, foram elaborados e firmados no âmbito da operação “Não Tem Preço”, que investigou esquema de aluguel de máquinas de cartão de crédito e débito que eram supostamente utilizadas para lavagem de dinheiro. Assim, em que pesem as mencionadas colaborações premiadas terem certa relação com o objeto destes autos, tendo em vista as informações prestadas pelos colaboradores, a punibilidade dos mencionados advogados não foi extinta em relação às irregularidades aqui analisadas, tampouco o eventual prejuízo sofrido pelo

erário municipal foi ressarcido, dado que os valores pagos pelos Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo foram destinados aos cofres estaduais.

Ademais, é relevante ressaltar que, na Representação n. 1092633, relator conselheiro Agostinho Patrus, que analisa fatos semelhantes aos desta representação, tendo, inclusive, sido citada pela Unidade Técnica no trecho do relatório transcrito, esta mesma preliminar foi arguida pelo Sr. Carlos Augusto Costa Neves e foi rejeitada pela Primeira Câmara na sessão de 3/8/2023, sob o fundamento de que os atos investigados pela operação “Não Tem Preço”, operação no âmbito da qual se deu o perdão judicial, se referem a sonegação de impostos estaduais, que não tem relação com as irregularidades analisadas por este Tribunal de Contas.

Diante do exposto, tendo em vista o princípio da independência entre as instâncias penal e controladora e o fato de que o valor da multa penal paga pelos Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, em razão do acordo de colaboração premiada, foi todo revertido ao Estado de Minas Gerais, e não aos municípios afetados, proponho a rejeição desta preliminar.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Pela ordem, Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem o Conselheiro Agostinho Patrus.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Não foi solicitado o voto da preliminar do Conselheiro Hamilton Coelho.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Já tinha votado o Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Ah! Ok

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

A partir de agora, passa a votar o Conselheiro Hamilton.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Conselheiro Agostinho Patrus?

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

Também de acordo.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR NA TERCEIRA PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

1.4. Ilegitimidade passiva suscitada por Ribeiro Silva Advogados Associados, escritório de advocacia; Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares da Silva - todos advogados sócios representantes do referido escritório

Na defesa à peça n. 252, o escritório de advocacia Ribeiro Silva Advogados Associados e os advogados Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares da Silva suscitaram suas ilegitimidades passivas, argumentando, em síntese, que, além de não terem participado da contratação do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados pelo município de Perdizes, a conduta tida por ilícita, atinente à intermediação de contratação irregular, apontada pelo Ministério Público de Contas e supostamente praticada pelos requeridos, nem mesmo se encontra albergada nas competências jurisdicionais deste Tribunal de Contas, porquanto nenhum deles participou da celebração do contrato ora questionado, ou seja, não receberam verbas públicas que ensejassem a obrigação de prestar contas, como também não praticaram nenhum ato administrativo que deu origem à contratação. Ressaltaram que o Poder Judiciário rejeitou a imputação de tráfico de influência aos defendentes, não cabendo a esta Corte de Contas analisar se os requeridos praticaram tal conduta ou responsabilizá-los. Nesse mesmo sentido, em memorial encaminhado em 5/8/2024, os referidos responsáveis reiteraram sua ilegitimidade passiva, tendo destacado o entendimento adotado por este Tribunal em processos¹⁰ nos quais foram examinadas situações similares à analisada nestes autos.

A 1ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios – 1ª CFM, à peça n. 260, ressaltou que não se vislumbra na instrução dos autos documento que demonstre o pagamento diretamente do Município ao mencionado escritório de advocacia ou a seus integrantes. Quanto à questão do alegado tráfico de influência na contratação do escritório Costa Neves Advogados Associados, esclareceu que o Processo n. 0702.17.022162-7 (Cautelar Inominada Criminal – Comarca de Uberlândia), ainda se encontrava em tramitação, consoante consulta ao *site* do TJMG. Assim,

10 Na Representação n. 1084298, relator conselheiro Durval Ângelo, Primeira Câmara, sessão de 18/4/2023, foi reconhecida a ilegitimidade passiva do escritório Ribeiro Silva e de seus advogados, tendo em vista, especialmente, a incompetência deste Tribunal para a apreciação da possível prática de tráfico de influência, corrupção passiva e ativa. Entendeu-se, ademais, que não haveria legitimidade passiva em relação ao apontado dano decorrente do pagamento antecipado no bojo da execução do contrato firmado entre o Município de Centralina e o escritório Costa Neves, uma vez que o escritório Ribeiro Silva não faria parte da relação contratual, tampouco teria recebido valores públicos, porquanto o possível recebimento do valor de 50% do montante pactuado não seria decorrente de pagamentos diretamente feitos pelo município àquele escritório.

Na Representação n 1082418, relator conselheiro substituto Licurgo Mourão, Segunda Câmara, sessão de 24/10/2023, foi reconhecida a ilegitimidade passiva do escritório Ribeiro Silva e de seus advogados, tendo em vista a colaboração premiada firmada no âmbito do Poder Judiciário, no Processo n. 0702.17.029481-4, tendo sido concedido o perdão judicial e decretada a extinção da punibilidade.

Por fim, Na Representação n. 1076916, relator conselheiro José Alves Viana, Segunda Câmara, sessão de 12/3/2024, foi reconhecida a ilegitimidade passiva do escritório Ribeiro Silva e de seus advogados, em face da incompetência deste Tribunal para a apreciação da possível prática de tráfico de influência.

como os aspectos criminais do suposto ilícito praticado pelos responsáveis pelos mencionados escritórios de advocacia e os agentes públicos representados já se encontram em análise no Poder Judiciário, que é a esfera competente, considerou que o ponto em questão extrapola a esfera de atuação deste Tribunal. Concluiu, desse modo, que os referidos defendentes devem ser excluídos do polo passivo do presente processo.

No parecer à peça n. 274, o Ministério Público de Contas não se manifestou especificamente sobre esse ponto.

Inicialmente, é relevante ressaltar que o Ministério Público de Contas, na exordial, relatou possíveis crimes envolvendo a contratação por inexigibilidade de licitação do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados por diversos municípios, com a intermediação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, que teria configurado, na prática, “instrumento utilizado com o objetivo único de desviar recursos financeiros municipais, ora para agentes públicos, ora para privados”, A respeito, destacou que as possíveis condutas criminosas, envolvendo tráfico de influência, corrupção passiva, corrupção ativa e lavagem de dinheiro, já estariam sendo apuradas pelo Ministério Público Estadual no âmbito do Poder Judiciário.

Lado outro, tendo em vista as competências deste Tribunal de Contas, destacou que “a conduta dos responsáveis também configurou ofensas aos princípios e às normas que regem a Administração pública, notadamente as Leis Federais n. 8.666/93 e 4.320/64”, tendo sido assinalado o “ajuste prévio entre o então Prefeito Municipal e o escritório Costa Neves, com intermediação do escritório Ribeiro Silva, para efetuar contratação por inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei”.

A respeito da preliminar em análise, para fins de contextualização, compartilho a doutrina de Luiz Guilherme Marinoni¹¹, diante da análise da teoria de Liebman, a respeito das condições da ação, *in verbis*:

Ao tratar da legitimação para agir, assim se expressa LIEBMAN: “Legitimação para agir (*legitimatío ad causam*) é a titularidade (ativa e passiva) da ação. O problema da legitimação consiste em individualizar a pessoa a quem pertence o interesse de agir (e, pois, a ação) e a pessoa com referência à qual [*nei cui confronti*] ele existe (...). Também quanto à ação, prevalece o elementar princípio segundo o qual apenas o seu titular pode exercê-la; e tratando-se de direito a ser exercido necessariamente com referência a uma parte contrária, também esta deve ser precisamente a pessoa que, para os fins do provimento pedido, aparece como titular de um interesse oposto, ou seja, aquele em cuja esfera jurídica deverá produzir efeitos o provimento pedido. A legitimação, como requisito da ação, é uma condição para o pronunciamento sobre o mérito do pedido: indica, pois, para cada processo, *as justas partes*, as *partes legítimas*, isto é, as pessoas que devem estar presentes para que o juiz possa julgar sobre determinado objeto. Entre esses dois requisitos, ou seja, a existência do interesse de agir e a sua pertinência subjetiva, o segundo é que deve ter precedência, porque só em presença dos dois interessados diretos é que o juiz pode examinar se o interesse exposto pelo autor efetivamente existe e se ele apresenta os requisitos necessários”.

A análise da legitimidade passiva, assim, perpassa primordialmente pela verificação da potencialidade de atuação dos envolvidos na participação dos fatos discutidos nos autos, porém, em exame perfunctório das questões examinadas no feito, sem levar em consideração, neste momento, fatos atinentes ao mérito.

11 Curso de Processo Civil: Teoria do Processo Civil, Volume 1 [livro eletrônico] / Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. -- 5. ed. rev., atual. e ampl. -- São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, págs. 258/259.

Nestes termos, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que adota a teoria da asserção, estabelece que as “[...] condições da ação, dentre elas o interesse processual e a legitimidade, definem-se da narrativa formulada inicial, não da análise do mérito da demanda (teoria da asserção), razão pela qual não se recomenda ao julgador, na fase postulatória, se aprofundar no exame de tais preliminares” (REsp n. 1561498/RJ, relator ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 1º/3/2016, DJe 7/3/2016).

Destaco que esta preliminar está efetivamente interligada ao apontamento referente ao ajuste prévio entre o então prefeito de Perdizes e o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, que teria contado com a intermediação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados para efetuar a contratação por inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei.

Conforme destacado no item 1.1 desta proposta de voto, no âmbito deste processo, não se pretende analisar a prática de conduta criminosa, uma vez que essa análise se insere nas competências do Poder Judiciário. Pretende-se, na realidade, analisar se a suposta conduta dos responsáveis, criminal ou não, teria contribuído ou facilitado a ocorrência das irregularidades administrativas na contratação direta e a ocorrência de dano ao erário municipal.

Além disso, em análise dos autos, conforme destaquei na preliminar examinada no item 1.1 desta fundamentação, verifica-se a presença de processos criminais relativos à atuação do escritório nos fatos aqui relatados, bem como a existência de “parceria oculta” entre os escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, inclusive com “contrato de gaveta”, às págs. 3/6 da peça n. 5. Ademais, as transcrições das conversas presentes na peça inicial demonstram que haveria um acordo entre os escritórios e o ex-prefeito. Portanto, com a devida vênia ao entendimento firmado nos Processos n. 1084298 e 1076916, verifico a presença de liame entre a conduta atribuída aos referidos agentes e o apontamento do Ministério Público de Contas, ora representante, que retrata possível mácula no procedimento de contratação deflagrado pelo município de Perdizes, cuja análise se insere nas competências deste Tribunal, consoante art. 3º, XVI¹², da Lei Complementar n. 102/2008.

Por fim, tendo em vista a decisão proferida no âmbito do Processo n. 1082418, observo que, diferentemente do verificado naqueles autos, a punibilidade dos advogados, Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, não foi extinta em relação às irregularidades aqui analisadas, tampouco o eventual prejuízo sofrido pelo erário municipal foi ressarcido, dado que os valores pagos foram destinados aos cofres estaduais, conforme analisado no item precedente.

Ante o exposto, tendo em vista a existência de elementos que atribuam envolvimento mínimo entre a conduta do escritório e de seus advogados e as irregularidades apontadas, considero que são partes legítimas para compor a relação processual, pois poderiam, pelo menos em tese, ser responsabilizados por este Tribunal, devendo os fundamentos para eventual responsabilização ser analisados no mérito. Por conseguinte, proponho a rejeição das preliminares de ilegitimidade passiva e de incompetência deste Tribunal de Contas.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

12 Art. 3º – Compete ao Tribunal de Contas: [...] XVI – fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados;

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Também de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR NA QUARTA PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

1.5. Impossibilidade de inclusão de agente no polo passivo sem provocação do legitimado – inclusão no polo passivo de ofício

À peça n. 293, o Sr. José Jairo Alves Martins sustentou que não foi possível localizar o pedido do representante para incluí-lo no polo passivo da representação e que, nesse contexto, seria vedada a inclusão de ofício no polo passivo da demanda, sob pena de inverter a responsabilidade julgadora e imparcial.

A Unidade Técnica, em relatório à peça n. 296, entendeu não assistir razão ao defendente, sob o argumento de que, de acordo com o Regimento Interno, em processos no âmbito deste Tribunal de Contas, cabe ao relator a presidência da respectiva instrução, podendo ele, de ofício, tomar as medidas necessárias ao saneamento dos autos.

Com efeito, o antigo Regimento Interno deste Tribunal, Resolução n. 12/2008, em vigor à época da citação, no art. 140, e o atual Regimento Interno, instituído pela Resolução n. 24/2023, em seu art. 220, estabelecem que o relator presidirá a instrução do processo, determinando, mediante despacho, de ofício ou por provocação da Unidade Técnica, do Ministério Público de Contas ou das partes, as medidas necessárias ao saneamento dos autos.

Assim, considerando a existência de elementos que atribuam envolvimento mínimo entre a conduta do Sr. José Jairo Alves Martins e as irregularidades apontadas, conforme fundamentado no item 1.4 desta proposta de voto, é legítima sua inclusão no polo passivo, ainda que não provocada pelo representante, a fim de melhor instruir o processo e de ofertar ao agente a possibilidade de se defender, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, já que, pelo menos em tese, poderia ser responsabilizado por este Tribunal.

Diante do exposto, proponho a rejeição desta preliminar, uma vez que é legítima a inclusão do defendente no polo passivo da representação sem a provocação do representante.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator, também.

ENTÃO FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR NA QUINTA PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

1.6. Ilegitimidade passiva suscitada pelo Sr. José Jairo Alves Martins, presidente da Comissão Permanente de Licitação de Perdizes à época e signatário da justificativa de contratação do Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016

Ainda em preliminar, o Sr. José Jairo Alves Martins, à peça n. 293, documento denominado “P. DEFESA JOSÉ JAIRO A. MARTINS”, em síntese, requereu sua exclusão do polo passivo sob a alegação de que “era apenas servidor público municipal, ocupante de cargo de provimento efetivo, que agia por provocação, ou seja, por solicitação dos responsáveis para deflagração de processo licitatório, observada a modalidade correta e adequada”. Também afirmou que não era o servidor responsável pela gestão, acompanhamento e execução do objeto.

A Unidade Técnica, à peça n. 296, entendeu que não assiste razão ao defendente e que, embora o representante, na peça inicial, não tenha incluído o mencionado agente no polo passivo, sua participação no Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016 é evidente, dado que assinou a justificativa de contratação, instrumento que alberga uma das irregularidades suscitadas pelo representante. Dessa forma, concluiu que não merece prosperar a preliminar de ilegitimidade suscitada.

O Ministério Público de Contas, no parecer à peça n. 298, não se manifestou especificamente sobre este ponto.

Sobre a questão, vale mencionar que as irregularidades apontadas pelo *Parquet* de Contas se referem: a) ao ajuste prévio entre o então prefeito e o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, com intermediação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, para efetuar contratação por inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei; b) à terceirização de atividade típica e contínua da Administração; c) à ausência dos requisitos de inviabilidade de competição, notória especialização e singularidade do serviço a justificar a contratação por inexigibilidade; d) à ausência de justificativa do preço e valor estimado dos honorários; e, ainda, e) ao pagamento antecipado à sociedade de advogados Costa Neves Sociedade de Advogados, antes que houvesse comprovação do cumprimento integral do objeto do Contrato n. 149/2016.

Dessa forma, há irregularidades que fundamentam a inclusão do referido responsável no polo passivo deste processo, uma vez que o Sr. José Jairo Alves Martins assinou a justificativa de contratação por inexigibilidade de licitação e indicou o futuro contratado, o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, às págs. 185 a 188 da peça n. 5. Ademais, conforme destacado no despacho de citação, à peça n. 289, verifiquei, ainda, que, na mencionada justificativa de contratação, não foi justificado o preço estabelecido para a prestação dos serviços advocatícios, em inobservância ao art. 26, III, da Lei n. 8.666/1993, tendo ele, portanto, em princípio, concorrido para a possível ocorrência da irregularidade acerca da ausência de justificativa de preço.

Ante o exposto, tendo em vista a existência de elementos que atribuam envolvimento mínimo entre a conduta do Sr. José Jairo Alves Martins e as irregularidades apontadas, considero que o ex-presidente da Comissão Permanente de Licitações do município de Perdizes é parte legítima para compor a relação processual, pois poderia, pelo menos em tese, ser responsabilizado por este Tribunal, devendo os fundamentos para eventual responsabilização ser analisados no mérito. Por conseguinte, proponho a rejeição desta preliminar de ilegitimidade passiva.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Também com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR NA SEXTA PRELIMINAR.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

2. Mérito

Inicialmente, registro que, em processos de representação em que o Ministério Público de Contas figura como representante, após a decisão proferida no Mandado de Segurança n. 1.0000.21.096182-7/000 (Numeração Única 0961827-18.2021.8.13.0000), em trâmite no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, tenho concedido a abertura de vista aos responsáveis após a emissão do parecer ministerial, com o objetivo de se evitar eventuais arguições de nulidades, fundamentadas especialmente nos princípios da isonomia entre as partes, da ampla defesa e do contraditório e no direito da defesa de se manifestar por último no processo, em consonância com precedentes e manifestações apresentadas em processos deste Tribunal (Recurso Ordinário n. 898594, relator conselheiro José Alves Viana, sessão plenária de 12/3/2014; voto-vista do conselheiro Cláudio Couto Terrão no julgamento da Representação n. 1013189, na sessão plenária de 2/9/2020).

Não obstante, no presente processo, entendo que o Ministério Público de Contas, em seu parecer, não trouxe inovação quanto aos apontamentos imputados e, portanto, nenhuma nova irregularidade que pudesse ensejar responsabilização dos agentes ou pessoas jurídicas para a qual estes não tenham sido citados para se manifestar.

Portanto, há que se considerar, nos presentes autos, o risco de prolongamento excessivo do trâmite processual, o que comprometeria a razoável duração do processo.

Diante de tais considerações, não havendo necessidade de abertura de vista aos responsáveis após a emissão do parecer ministerial, em caráter excepcional, passo à análise do mérito da presente representação.

2.1. Ajuste prévio entre o então prefeito e o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, com intermediação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, para efetuar contratação por inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei

O Ministério Público de Contas apontou, à peça n. 2, a existência de “parceria” entre o escritório contratado pelo Município de Perdizes, Costa Neves Sociedade de Advogados, e o escritório Ribeiro Silva Sociedade de Advogados, que já prestava serviços àquele Município, no qual teria sido caracterizado o conluio, haja vista a definição de que o lucro com a contratação do escritório Costa Neves seria rateado entre eles e, ainda, que o ex-prefeito de Perdizes, Sr. Fernando Dias Marangoni, receberia R\$ 50.000,00, a título de propina.

O representante relatou, em síntese, que o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados e o escritório Ribeiro Silva Advogados Associados possuíam uma “parceria oculta”, inclusive com

um “contrato de gaveta”, às págs. 2/4 da peça n. 5¹³, com o objeto de parceria, com a finalidade de “assessoria, consultoria e execução de serviços de advocacia na área do Direito Tributário”, destinado aos clientes do Ribeiro Silva, cabendo a cada um dos parceiros 50% dos lucros obtidos com a prestação dos serviços.

A Unidade Técnica, à peça n. 22, enfatizou que os aspectos criminais do conluio entre os responsáveis pelos mencionados escritórios de advocacia e os agentes públicos já se encontram em análise no Poder Judiciário, de modo que a matéria extrapolaria a esfera de atuação do Tribunal.

Primeiramente, consoante abordado em preliminar, destaco que é competência deste Tribunal fiscalizar os atos de gestão da receita e da despesa públicas, assim como os de que resultem criação ou extinção de direitos ou obrigações, no que se refere aos aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade, conforme o art. 3º, inciso IV, da Lei Complementar n. 102/2008. Além disso, o inciso XVI do mesmo artigo prevê que cabe a este Tribunal fiscalizar os procedimentos licitatórios, de modo especial os editais, as atas de julgamento e os contratos celebrados.

Conforme relatado pelo Ministério Público de Contas na peça inicial, o *modus operandi* utilizado pelos escritórios consistia na utilização da rede de contatos do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, já que prestava serviços de consultoria e advocacia para outros municípios e prefeitos da região, com a posterior divisão dos lucros auferidos. A respeito, consta, às págs. 144 e 145 da peça n. 5, o detalhamento do Contrato n. 16/2013, firmado entre o escritório Ribeiro Silva e o Município de Perdizes, com o objeto de prestação de serviços técnicos especializados em consultoria e assessoria jurídica na área de Direito Público, com o valor atualizado de R\$ 819.000,00.

Além disso, o escritório Ribeiro Silva Advogados Associados emitiu o Parecer Jurídico n. 60/2016, às págs. 170 a 182 da peça n. 5, no âmbito do Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, que deu origem ao Contrato n. 149/2016, a favor da realização do processo de inexigibilidade de licitação, atuando como prestador de assessoria e consultoria ao Município de Perdizes. Vale mencionar, ainda, que o representante trouxe, na documentação que acompanhou a petição inicial, certidão do TJMG relativa à Ação Civil de Improbidade Administrativa n. 00260038-22.2013.8.13.0498, distribuída em 13/12/2013 na Comarca de Perdizes, em que constam como procuradores do ex-prefeito, Sr. Fernando Dias Marangoni, os Srs. Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares da Silva, sócios do escritório Ribeiro Silva.

Da mesma forma, foram trazidos aos autos, pelo representante, diversos recibos, com seus respectivos cheques de depósito, às págs. 82 a 115 da peça n. 5, que demonstram os valores transferidos do escritório Costa Neves ao escritório Ribeiro Silva, em relação aos pagamentos recebidos pelo Costa Neves no âmbito do Contrato n. 149/2016, firmado com o Município de Perdizes, o que corrobora a mencionada divisão de lucros combinada entre os escritórios, conforme abordado mais detalhadamente a seguir.

Nesse ponto, destaco também a existência de notícias indicando a ocorrência de esquema criminoso, às págs. 41 a 55 da peça n. 4; o mencionado “contrato de parceria” entre os aludidos escritórios, às págs. 3 a 6 da peça n. 5 nos autos da Representação n. 1084213; os depoimentos de colaboração premiada dos Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, às págs. 12 a 62 da peça n. 5, no qual afirmam que o Sr. Fernando Dias Marangoni havia exigido

13 O mencionado contrato foi trazido de forma parcial aos autos desta Representação, à peça n. 5. Contudo, verifiquei que, nos autos da Representação n. 1084213, em que se examina fatos similares aos analisados nestes autos, o contrato de parceria entre o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados e o escritório Ribeiro Silva Advogados Associados foi trazido em sua integralidade, às págs. 3 a 6 da peça n. 5.

o pagamento de R\$ 50.000,00 para que realizasse a formalização do contrato, mas que o repasse desse valor ao prefeito não ocorreu. Importa enfatizar que tais documentos já constavam nos presentes autos e foram devidamente disponibilizados aos responsáveis no momento da citação.

A respeito, vale ressaltar a informação constante na exordial do Ministério Público de Contas, à peça n. 2, de que as decisões judiciais que homologaram os Termos de Colaboração Premiada em 24/2/2017 e 22/4/2017, às págs. 31/33 da peça n. 5, autorizaram “o compartilhamento de prova com eventuais Juízos que apurem fatos relacionados às declarações prestadas, seja para processos criminais, seja para processos administrativos, ação civil pública ou de improbidade administrativa, que eventualmente venham a ser instaurados para apuração dos fatos envolvendo os delatados, consoante já previsto no acordo de colaboração”.

Acerca das colaborações premiadas, destaco trechos das declarações do advogado Carlos Augusto Costa Neves que corroboram a existência de acordo prévio entre os escritórios, às págs. 23/24 da peça n. 5:

[...] Afirma CARLOS AUGUSTO que após a formação da equipa, procurou DR. RODRIGO, não sabendo informar precisamente qual a data, mas acredita que foi no início do ano de 2015, tendo feito a proposta de parceria nessa área de direito tributário público, pois sabia que o escritório do DR. RODRIGO não possuía profissional com essa especialização. [...] DR. RODRIGO afirmou que tinha interesse e que, a partir de então, iria indicar alguns municípios para contratar CARLOS AUGUSTO, mas com a condição de que, após o recebimento pela prestação de serviços dos contratados entabulados, deveria haver uma repartição nos lucros, ou seja, do valor pago pelo município deveria ser extraído somente o imposto correspondente (pouco mais de 13%) e o restante deveria ser dividido de forma igual para ambos (50% para o escritório COSTA NEVES e 50% para o escritório RIBEIRO E SILVA). Essa parceria operou nos anos de 2015 e 2016, inclusive com o recebimento de valores. [...]

Ademais, conforme consta na inicial, o advogado Ramon Moraes do Carmo ressaltou em suas declarações:

[...] que Rodrigo Ribeiro era a figura principal da atuação nas prefeituras, tendo conhecimento de tudo o que acontecia, sendo mandante dos advogados Flávio e Rafael que eram responsáveis pela operacionalização. [...] que a contratação referente a Perdizes se deu pela influência do Ribeiro Silva, que prestava serviços de Direito Administrativo e Eleitoral para a prefeitura [...]

Além disso, os representantes dos escritórios mantinham contato, conforme se verifica nas transcrições de mensagens de texto, às págs. 65 a 70 da peça n. 5, em que o Sr. Flávio Roberto Silva, advogado do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, mesmo não sendo o contratado para realizar as compensações tributárias em Perdizes, discute nuances da prestação contratual com o Sr. Carlos Augusto Costa Neves do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados:

Conversa datada de 19/4/2016

Carlos Augusto: 11:21 – Doctor grey

Carlos Augusto: 11:21 – Td tranquilo?

Flávio – Ribeiro Silva: 11:27 – Kkkkk

Flávio – Ribeiro Silva: 11:27 – Bom e vc!?

Carlos Augusto: 11:27 – Kkk blz

Carlos Augusto: 11:27 – Conseguiram marcar em perdizes amanhã?

Flávio – Ribeiro Silva: 11:28 – Ficou pra próxima semana. Por causa do feriado ...
Estamos com muito serviço aqui

Carlos Augusto: 11:29 – Blz. Qdo marcar nos avisa

Ademais, reproduzo trecho do depoimento prestado pelo Sr. Carlos Augusto Costa Neves ao Ministério Público Estadual, no âmbito do acordo de colaboração premiada firmado, às págs. 9 e 10 da peça n. 5:

14- CONTRATO FIRMADO COM O MUNICÍPIO DE PERDIZES – CONTRATO SEM NÚMERO

Em relação ao contrato administrativo firmado com o município de Perdizes/MG em junho/2016, CARLOS AUGUSTO afirma que, desde o início, antes mesmo da formalização do contrato, foi advertido por RAFAEL e FLAVIO de que o Prefeito Municipal FERNANDO MARANGONI exigiu do total do contrato o valor de R\$ 50.000,00. CARLOS AUGUSTO afirma que aceitou tal condição e, portanto, o trabalho contratado foi autorizado, tendo sido realizado integralmente. Afirma CARLOS AUGUSTO que, apesar de constar nos recibos o valor das propinas a serem encaminhadas ao PREFEITO MUNICIPAL, não fez nenhum pagamento a ele, mas fez os pagamentos ao escritório RIBEIRO E SILVA, mantendo a parceria já existente em outros contratos. Com isso, no mês de junho/2016, o escritório COSTA NEVES recebeu do Município o valor de R\$ 35.714,28, tendo sido subtraído o percentual de 13,33% de impostos, bem como o valor de R\$ 7.142,86 a título de propina a ser encaminhada ao PREFEITO, tendo sido emitido um cheque de R\$11.905,35 em benefício do escritório RIBEIRO E SILVA, vinculado ao Banco Itaú, de nº40, conta corrente 60010-0, o qual foi recebido por FLAVIO em 24/06/2016, conforme documento apresentado. Em julho/2016, os mesmos valores citados acima foram confirmados, tendo sido emitido um cheque vinculado ao Banco Santander, de nº 47, conta corrente 010026572, tendo sido recebido por FLAVIO em 13/07/2016, conforme documento apresentado. Em agosto/2016, em valores idênticos aos anteriores, recordando CARLOS AUGUSTO que em todos esses houve a retirada de R\$ 7.142,86 a título de propina que seria encaminhada ao PREFEITO MUNICIPAL. Foi emitido um cheque de R\$11.905,35, vinculado ao Banco Santander, de nº 89, o qual foi recebido por RAFAEL em 12/08/2016. Em setembro/2016, da mesma forma que nos meses anteriores, houve a expedição de cheque no valor de R\$ 11.905,35 em benefício ao escritório RIBEIRO E SILVA, vinculado ao Banco Santander, de nº 99, o qual foi recebido por RAFAEL em 21/09/2016. Em novembro/2016, também com os mesmos valores recebidos, percentuais e valor de propina do Prefeito foi apurado e emitido em benefício do escritório RIBEIRO E SILVA um cheque no valor de R\$11.905,35, cheque esse recebido pelo Dr. RAFAEL em 21/12/2016. Referente ao mês de dezembro/2016, foi novamente feito o pagamento pela Prefeitura Municipal no valor de R\$ 35.714,28, com a subtração de impostos (13,33%), bem como o valor de R\$ 7.142,86 referente à propina que seria destinada ao Prefeito, foi emitido um cheque no valor de R\$ 11.905,35, o qual foi recebido pelo DR. RAFAEL em 21/12/2016, conforme documento apresentado. Afirma ainda CARLOS AUGUSTO que o escritório recebeu a última

parcela no valor de R\$ 35.714,28, mas não foi confeccionado um recibo na forma dos demais, tendo em vista que havia uma compensação a ser feita entre os escritórios COSTA NEVES e RIBEIRO E SILVA, fato que ocorreu, sendo que esse acerto de contas será demonstrado por meio dos extratos apresentados. Afirma CARLOS AUGUSTO que o Prefeito de Perdizes nunca entrou em contato com ele, bem como nenhum dos representantes do escritório RIBEIRO E SILVA instou CARLOS AUGUSTO para fazer tais pagamentos, reafirmando que era condição obrigatória repassar R\$ 50.000,00 ao Prefeito para assinatura de tal contrato. Embora CARLOS AUGUSTO não tenha repassado tal valor ao Prefeito, o contrato foi integralmente feito e quitado, sem qualquer contestação de nenhuma das partes.

Assim, de acordo com as declarações do Sr. Carlos Augusto Costa Neves, os sete pagamentos mensais pactuados, no valor de R\$ 35.714,28, seriam divididos da seguinte forma:

Valor total mensal	R\$ 35.714,28
Imposto (13,33%)	R\$ 4.760,71
Valor que seria repassado ao prefeito	R\$ 7.142,86
Lucro líquido	R\$ 23.810,71
Valor final para cada um dos escritórios (50%)	R\$ 11.905,35

Nesse sentido, compulsando os autos, verifiquei que, conforme o Sr. Carlos Augusto Costa Neves alegou em seu depoimento no âmbito da colaboração premiada, constam os recibos elaborados pelo escritório Costa Neves com o intuito de registrar os valores pelo Município de Perdizes ao escritório, o valor relativo aos impostos, o valor que seria entregue ao ex-prefeito a título de propina e o valor do lucro líquido a ser repartido entre os dois escritórios. Inclusive, nos mencionados recibos, há informações acerca dos cheques emitidos em favor do escritório Ribeiro Silva, as datas em que os cheques foram recebidos e consta assinatura no campo “Recebido por”, tendo o Sr. Carlos Augusto Costa Neves afirmado em seu depoimento que o Sr. Flávio Roberto Silva foi quem recebeu os cheques (peça n. 5, págs. 83, 91, 96, 104, 109 e 110. Ademais, nos recibos às págs. 96, 109 e 110 consta o nome Rafael no campo “Recebido por”.

Para melhor entendimento da questão, trago o quadro a seguir que demonstra os pagamentos feitos pelo escritório Costa Neves Sociedade de Advogados ao escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, em relação ao Contrato n. 149/2016 firmado com o Município de Perdizes:

Data	Conta	Valor	Emitente	Beneficiário
24/6/2016 (peça n. 5, pág. 89)	600100-0 - Itaú	R\$ 11.905,35	Costa Neves S Advogados	Fernanda Macedo Silva
13/7/2016 (peça n. 5, pág. 94)	02657-2 - Santander	R\$ 25.966,91	Carlos Augusto Costa Neves	Cleomar Batista de Oliveira
11/8/2016 (peça n. 5, pág. 102)	03906-6 - Santander	R\$ 4.117,57	Costa Neves Soc de Advogados	Cleomar Batista de Oliveira
21/9/2016 (peça n. 5, pág. 107)	03906-6 - Santander	R\$ 11.905,35	Costa Neves Soc de Advogados	Fernanda Macedo Silva
21/12/2016 (peça n. 5, pág. 115)	03906-6 - Santander	R\$ 33.551,53	Costa Neves Soc de Advogados	Fernanda Macedo Silva

A tabela a seguir apresenta os recibos emitidos pelo Costa Neves Sociedade de Advogados:

Data de recebimento	Valor	Página
24/6/2016	R\$ 11.905,35	Pág. 83, peça n. 5
13/7/2016	R\$ 11.905,35	Pág. 91, peça n. 5
12/8/2016	R\$ 11.905,35	Pág. 96, peça n. 5
21/9/2016	R\$ 11.905,35	Pág. 104, peça n. 5
21/12/2016	R\$ 11.905,35	Pág. 109, peça n. 5
21/12/2016	R\$ 11.905,35	Pág. 110, peça n. 5

Ademais, considerando que, para atingir o montante total de R\$ 250.000,00, foram pagas pelo Município de Perdizes sete parcelas de R\$ 35.714,28 ao escritório Costa Neves Sociedade de Advogados e que, por sua vez, teria sido repassado o valor de R\$ 11.905,35 ao escritório Ribeiro Silva de cada parcela, ao final do contrato teriam sido repassados a esse escritório o total de R\$ 83.337,45. De acordo com os valores dos cheques mencionados, foram repassados R\$ 87.446,70 ao Ribeiro Silva pelo escritório Costa Neves.

Todavia, vale mencionar que as irregularidades aqui relatadas não envolveram apenas o Município de Perdizes, mas, também, Presidente Olegário, Carmo do Paranaíba, Abadia dos Dourados, Canápolis e Centralina, conforme apurado pelas investigações realizadas e representações oferecidas pelo Ministério Público de Contas, fato que pode impactar a análise das transferências e das emissões de cheques realizadas entre o escritório Costa Neves e o escritório Ribeiro Silva, no tocante a um único contrato, tendo em vista que diversos valores diferentes tiveram de ser repassados entre eles, o que pode explicar a divergência de valores explicitada acima.

A respeito disso, o Sr. Carlos Augusto Costa Neves fez menção a tal ocorrência em suas declarações que foram transcritas, tendo em vista a existência de compensações a serem feitas entre os aludidos escritórios.

Ademais, é relevante ressaltar que o Sr. Cleomar Batista de Oliveira, que consta como beneficiário de dois dos cheques emitidos pelo escritório Costa Neves, era *motoboy* do escritório Ribeiro Silva à época, conforme observei no acórdão do TJMG no processo n. 1.0702.17.045548-0/001¹⁴, em apelação criminal, que versava sobre fatos semelhantes aos destes autos. Já a Sra. Fernanda Macedo Silva trabalhava no escritório Ribeiro Silva, conforme observado nos autos das outras representações que tratam do mesmo esquema em outros municípios e na denúncia oferecida pelo MPMG, às págs. 55 a 62 da peça n. 5.

Acerca da utilização de elementos probatórios provenientes de outros processos, destaco que o art. 372 do Código de Processo Civil admite a utilização de prova produzida em outro processo, atribuindo-lhe o valor que considerar adequado, observado o contraditório. Tal instrumento é denominado prova emprestada e possui validação na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme a seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 660. PROVAS EMPRESTADAS. ADMSSIBILIDADE. 1. O Supremo Tribunal Federal (STF) assentou entendimento que não há repercussão geral na controvérsia sobre suposta violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e do devido processo legal, por ausência de questão constitucional (Tema 660 - ARE 748.371-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes). 2. A jurisprudência do STF é pacífica no sentido de que elementos informativos

de uma investigação criminal, ou as provas colhidas no bojo de instrução penal, podem ser compartilhados para fins de instruir outro processo criminal ou procedimento administrativo disciplinar. Precedentes. [...] (ARE 1189218 AgR, Relator(a): Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 24/5/2019, publicação: 3/6/2019).

Dessa forma, diante da jurisprudência do Tribunal de Contas da União relativa à suficiência da prova indiciária (somatório de indícios que apontam na mesma direção) para caracterizar fraude à licitação por meio de conluio de licitantes, não se exigindo prova técnica inequívoca para tanto (Acórdão 2531/2021 – Plenário, data da sessão: 20/10/2021, relator ministro Vital do Rêgo), considero que as evidências elencadas são capazes de corroborar a alegação de ajuste prévio entre o então prefeito e o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, com intermediação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, para efetuar contratação por inexigibilidade de licitação.

A propósito, em processo com objeto similar ao destes autos, julgado pela Primeira Câmara em 14/11/2023, também foi reconhecida a existência de conluio entre o respectivo gestor municipal e os mesmos escritórios, no âmbito da Representação n. 1054265, de relatoria do conselheiro Agostinho Patrus. Além disso, existem outras representações autuadas nesta Corte a respeito de irregularidades advindas do *modus operandi* dos mencionados escritórios, que atuavam em municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, o que indica a habitualidade da conduta ilícita.

Nesse contexto, considerando o conjunto probatório constante nos autos, considero demonstrado que a contratação decorrente do Processo de Inexigibilidade n. 1/2016 foi fruto de conluio entre o então prefeito de Perdizes e os escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, os quais pactuaram, ilicitamente, a contratação. Assim, os responsáveis desrespeitaram o ordenamento jurídico, com integral consciência da ilicitude de suas ações.

Diante do exposto, proponho que este apontamento de irregularidade seja julgado procedente.

No tocante à conseqüente responsabilização quanto ao apontamento ora examinado, bem como em decorrência dos demais apontamentos considerados procedentes, conforme análise nos itens a seguir, registro que tal matéria será apreciada em tópico apartado, no item 2.6 da fundamentação.

2.2. Terceirização de atividade típica e contínua da Administração - Serviços advocatícios visando o resgate de créditos previdenciários - Violação à Consulta n. 873919

O Ministério Público de Contas aduziu, à peça n. 2, que se admite a contratação de serviços advocatícios para a recuperação de valores indevidamente recolhidos a título de contribuição previdenciária, em caráter excepcional e extraordinário, quando o volume dos serviços não possa ser absorvido pelos procuradores municipais ou, ainda, na hipótese de inexistência de cargo de advogado nos quadros da Administração. Ressaltou que, na justificativa para a contratação por inexigibilidade de licitação, o Sr. José Jairo Alves Martins, então presidente da Comissão Permanente de Licitação, limitou-se a afirmar que o valor proposto era “compatível com a responsabilidade advinda dos complexos temas e processos que ficarão sob responsabilidade do Escritório, especialmente considerando o proveito econômico que trará ao Município”. Assim, o Ministério Público de Contas apontou a irregularidade da contratação dos serviços previstos no Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016.

O Sr. Fernando Marangoni, prefeito de Perdizes à época da contratação, em defesa à peça n. 246, alegou que a operação de compensação de créditos previdenciários é complexa e demanda profissionais capacitados, bem como que o Município não possuía em seu quadro de servidores profissionais qualificados para diagnosticar e auditar os valores pagos pelo Município a título

de contribuição previdenciária patronal. O escritório de advocacia Costa Neves Sociedade de Advogados e seu representante Sr. Carlos Augusto Costa Neves, à peça n. 228, afirmaram que a procuradoria do município não se encontrava apta a enfrentar a totalidade dos problemas jurídicos que lhes eram submetidos, especialmente aqueles que foram objeto da contratação, em decorrência da limitação de pessoal ou pela complexidade da matéria.

Já o Sr. Enos José de Oliveira e a Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, respectivamente, secretário da Fazenda e servidora responsável pela liquidação de parte das despesas à época, em defesa conjunta à peça n. 250, afirmaram, em resumo, que a contratação estava revestida das formalidades legais, uma vez que o objeto era complexo e singular e, ainda, que o escritório contratado possui notória especialização na área de direito tributário, fato que autorizou a contratação por meio de processo de inexigibilidade de licitação. Sustentaram, ainda, que os serviços foram plenamente prestados. Por sua vez, o escritório Ribeiro Silva Advogados Associados e seus sócios Rodrigo Ribeiro Pereira, Rafael Tavares da Silva e Flávio Roberto Silva argumentaram que o processo de inexigibilidade de licitação percorreu todos os trâmites administrativos, sendo devidamente revestido de formalidades, bem como que inexistiu qualquer interferência ou ingerência do escritório Ribeiro Silva e de seus advogados para que o prefeito à época realizasse tal contratação.

A Unidade Técnica, à peça n. 260, entendeu que os argumentos dos defendentes foram insuficientes para afastar o apontamento. Indicou que as alegações no sentido de que a operação de compensação de créditos previdenciários é complexa e demandaria profissionais capacitados, bem como que o Município não possuía, em seu quadro de servidores, profissionais qualificados para realizar o mencionado serviço, não foram devidamente amparadas por prova documental que atestasse o alegado. Ademais, argumentou que não há nos autos documentação que evidencie que a situação era extraordinária e excepcional, tampouco estudos técnicos que demonstrem a incapacidade do corpo jurídico municipal para atender a demanda, em razão do volume de trabalho existente.

Preliminarmente, faz-se necessário ponderar que o exame feito neste tópico se restringirá à análise da possibilidade de contratação dos serviços de compensação de créditos tributários por inexigibilidade de licitação, em razão de possível terceirização de atividade típica e contínua da Administração. Dessa forma, apesar do contexto em que se insere o apontamento, diante do conluio para a contratação em exame, sua apreciação será feita de acordo, especialmente, com as normas e a jurisprudência deste Tribunal, nos termos apresentados quanto ao apontamento de irregularidade na peça inicial da representação.

Nesse cenário, destaco que o objeto do Contrato n. 149/2016, decorrente da Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, envolveu a “prestação de serviços advocatícios especializados, tendo como objeto específico e singular: Interposição de medidas judiciais e/ou administrativas a fim de proceder à recuperação de receita advinda de Contribuições previdenciárias indevidas (verbas de natureza indenizatória), incluindo ainda, a recuperação de parte da Contribuição ao SAT/RAT, tendo como base o enquadramento no real grau de risco e análise dos parcelamentos previdenciários do Regime Geral de Previdência Social”.

Quanto ao tema, cumpre ressaltar que, no âmbito deste Tribunal, anteriormente à Consulta n. 1076932, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, respondida em sessão plenária de 3/2/2021, a posição prevalente era pela impossibilidade de execução de serviços técnicos contábeis ou jurídicos corriqueiros do ente por empresa contratada, uma vez que tais serviços deveriam, em regra, ser prestados por servidores ocupantes de cargos na estrutura da Administração, com as respectivas atividades afetas a tais áreas do conhecimento. É o que se pode depreender das ementas dos acórdãos transcritas a seguir:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA. FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE SAÚDE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA. RECOMENDAÇÃO. Os serviços contábeis dizem respeito a serviço técnico corriqueiro, afeto ao dia a dia da Administração Pública, executados de forma continuada e permanente, não devendo, assim, ser executados por empresa contratada e sim por servidor do quadro efetivo da Entidade, aprovado em concurso público, nos termos do inciso II do art. 37 da CR/88. (Prestação de Contas da Administração Indireta Municipal n. 862347, sessão do dia 14/9/2017 da Segunda Câmara, relator conselheiro Wanderley Ávila).

[...]

INSPEÇÃO ORDINÁRIA. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO PRESENCIAL. IRREGULARIDADES NA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÁBEIS E JURÍDICOS. INOBSERVÂNCIA DE DISPOSITIVOS DA LEI FEDERAL 8.666/93. APLICAÇÃO DE MULTA. [...] 2. É irregular a contratação de serviços de assessoria e consultoria jurídica não realizada em caráter excepcional e extraordinário devido a existência de cargos de advogados e assessor jurídico na estrutura administrativa do órgão, por contrariar o disposto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal Inspeção Ordinária n. 862347, sessão do dia 18/6/2019 da Segunda Câmara, relator conselheiro Wanderley Ávila).

Não obstante, em que pese o entendimento de que, em regra, as atividades jurídicas deveriam ser atribuídas a servidores de carreira, investidos mediante concurso público, admitia-se, em caráter excepcional, a possibilidade de execução indireta dos serviços de advocacia. A propósito, transcrevo excerto do voto do conselheiro Cláudio Couto Terrão, relator da Consulta n. 887769, apresentado na sessão plenária de 11/12/2013 e aprovado por unanimidade em 5/4/2017, que evidencia tal assertiva:

No que concerne aos serviços de advocacia, esta Corte de Contas firmou entendimento, segundo o qual os Municípios devem possuir, no seu quadro de pessoal, um corpo jurídico mínimo de advogados para a prestação de serviços rotineiros, permanentes e não excepcionais, e que, **em regra, não devem ser objeto de execução indireta. Essa regra, contudo, comporta exceções que justificam a terceirização dos serviços:**

1. situações concretas, como, por exemplo, a insuficiência do quadro de procuradores, inexistência de procuradoria estruturada ou a inviabilidade de manter quadro próprio de procuradores;
2. a singularidade do serviço, que demanda a contratação de profissional de notória especialidade, mediante inexigibilidade de licitação. (Destaquei)

Cumpra observar que no parecer emitido na Consulta n. 1024677, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, respondida em sessão plenária de 4/12/2019, este Tribunal afastou a tese de que a terceirização se pautaria pelas noções de atividade-fim ou de atividade-meio, e reconheceu a possibilidade de terceirização de todas as atividades, que não detenham natureza típica de Estado e que não reflitam o seu poder de império¹⁵.

15 CONSULTA. LEI N. 6.019/74. TRABALHO TEMPORÁRIO. INAPLICABILIDADE À ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PÚBLICAS. APLICABILIDADE ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA. TERCEIRIZAÇÃO. ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTÁRQUICA E FUNDACIONAL. APLICABILIDADE PARCIAL. EXCETO PARA ATIVIDADES QUE COMPREENDEM PARCELA DO PODER ESTATAL. EMPRESA PÚBLICA E SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA REGIDAS PELO ART. 173 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. APLICABILIDADE PLENA SALVO QUANDO DEMANDAR ATRIBUIÇÕES INERENTES ÀS DO PLANO DE CARGOS E SALÁRIOS.

[...]

2) As normas da Lei n. 6.019/74 relativas à terceirização de serviços se aplicam à administração direta, às autarquias e fundações públicas no que concerne às atividades que não compreendam o exercício de parcela do poder estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento

Destaca-se que a singularidade dos serviços advocatícios passou a ser reconhecida, por sua natureza, desde que comprovada a notória especialização do profissional, por força da alteração introduzida no Estatuto da OAB pela Lei n. 14.039/2020, que assim dispôs:

Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se notória especialização o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato”.

Posteriormente, em se tratando de serviços jurídicos, a terceirização passou a ser expressamente admitida no âmbito desta Corte, nos termos da Consulta n. 1076932, já citada, a qual alterou o entendimento anterior, conforme se extrai da ementa transcrita a seguir:

CONSULTA. ASSESSORIA JURÍDICA. EXECUÇÃO INDIRETA. ÂMBITO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. VEDAÇÕES. PODER DE IMPÉRIO ESTATAL. LICITAÇÃO. REGRA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO. SUBJETIVIDADE. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. INEXIGIBILIDADE. REVOGAÇÃO DOS PRECEDENTES CONTRÁRIOS.

1) É possível a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal, desde que as atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

2) A execução indireta dos serviços de assessoria jurídica compatível com os paradigmas legais deve observar a regra definida no art. 37, XXI, da Constituição da República, ou seja, contratação mediante a realização de procedimento licitatório.

[...] 4) Nos termos do parágrafo único do art. 210-A do Regimento Interno, revogam-se as Consultas nos 684.672, 708.580, 735.385, 765.192, 873.919 e 888.126, deliberadas, respectivamente, em 01/09/04, 08/11/06, 17/10/07, 27/11/08, 10/04/13 e 08/08/13.

Nesse mesmo sentido, cito os Recursos Ordinários n. 1072531 e 1076886, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, julgados pelo Tribunal Pleno em 16/9/2020, e as Consultas n. 1054024, também de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, com parecer aprovado pelo Tribunal Pleno em 10/2/2021, e n. 997805, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, aprovada pelo Tribunal Pleno em 3/3/2021.

institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Na situação examinada neste processo, verifiquei, à peça n. 5, págs. 185 a 188, que consta como justificativa para a contratação o fato de que “o objeto da contratação ora justificada exige conhecimento específico da matéria” e que “não há dúvidas que se trata de um trabalho específico, de total singularidade, que se exige uma experiência especializada nos temas propostos. Não é qualquer profissional que prestará os serviços em apreço com eficiência e resultado, sem a necessária qualificação”. No parecer jurídico à peça n. 7, págs. 120 a 130, ressaltou-se que o “objeto foge da rotina da procuradoria, principalmente pela complexidade dos temas que serão abordados que exigem acompanhamento jurídico especializado”.

Ademais, segundo o Anexo I da Lei Complementar n. 1¹⁶, de 18 de janeiro de 2013, a Procuradoria-Geral do Município tinha, à época da contratação, a seguinte composição: um procurador-geral, um procurador municipal e um analista jurídico.

Em pesquisa ao Cadastro de Agentes Públicos do Estado e dos Municípios de Minas Gerais – CAPMG, verifiquei que, no início da vigência do Contrato n. 149/2016, o setor jurídico do Município era composto pelo procurador-geral do município, Dr. Adenilton de Oliveira Sousa, pelo procurador municipal, Dr. Sergio Henrique Resende, e pela Dra. Kellen Cristina Perfeito Silva, que consta no relatório do CAPMG como advogada.

Portanto, apesar de, em tese, a Procuradoria Jurídica municipal estar com seu quadro de servidores completo, não é possível afirmar que, de fato, a Dra. Kellen Cristina Perfeito Silva estava lotada na Procuradoria e, mesmo que estivesse, trata-se de um quadro com número reduzido, possuindo apenas três servidores. Nesse sentido, conforme ressaltado pelos defendentes, verifiquei que a Prefeitura de Perdizes não possuía servidores com *expertise* para a execução do objeto pretendido, de forma que era justificável a contratação de empresa especializada, dotada de capacidade técnica e instrumental, para a apuração e recuperação dos valores.

Diante do exposto, considerando as circunstâncias da situação examinada nos autos e diante das alegações de que a Prefeitura de Perdizes não possuía servidores com *expertise* para a execução do objeto pretendido, da precariedade da estrutura interna e, ainda, em observância à alteração do entendimento deste Tribunal sobre o tema, admitindo a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito da Administração Pública, proponho que este apontamento de terceirização de atividade típica e contínua da Administração seja julgado improcedente.

2.3. Ausência dos requisitos de inviabilidade de competição, notória especialização e singularidade do serviço a justificar a contratação por inexigibilidade de licitação, em ofensa ao art. 25, caput e inciso II, da Lei n. 8.666/1993 e à Súmula n. 106 deste Tribunal de Contas

O Ministério Público de Contas, à peça n. 2, salientou que não há, nos autos do Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, demonstração da natureza singular do objeto. Destacou que a análise dos serviços de compensação previdenciária contratados revelou que esses são ínsitos à função administrativa, porquanto consubstanciam atividade típica e contínua da Administração, por vincular-se à administração tributária, e que poderiam ter sido realizados pela própria assessoria jurídica e tributária do Município. Assim, concluiu que não foram demonstrados os requisitos da inviabilidade de competição, da singularidade do serviço e da notória especialização a justificar a contratação por inexigibilidade de licitação, nos termos do

art. 25, II, da Lei n. 8.666/1993 e da Súmula n. 106 deste Tribunal de Contas, o que ensejaria a aplicação da sanção prevista no art. 83, inciso I, c/c o art. 85, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 102/2008.

A Unidade Técnica, à peça n. 260, ressaltou que não há nos autos documentação minimamente suficiente para demonstrar a incapacidade do corpo de servidores municipais (efetivos, comissionados ou contratados) para o desempenho dos serviços. No entanto, diante das alterações na Lei n. 8.906/1994, levadas a efeito pelo art. 1º da Lei n. 14.039/2020, bem como da reforma no posicionamento deste Tribunal, opinou pela improcedência do apontamento.

Nesse contexto, observa-se que o Ministério Público de Contas apontou irregularidade na inexigibilidade de licitação devido à ausência dos requisitos de inviabilidade de competição, notória especialização e singularidade dos serviços. Desse modo, faz-se pertinente observar as inovações legislativas trazidas pela Lei n. 14.039/2020, que alterou o Estatuto da OAB, Lei n. 8.906/1994, e o Decreto-Lei n. 9.295/1946, bem como a evolução da jurisprudência deste Tribunal, a partir da flexibilização da contratação de serviços jurídicos e contábeis, admitindo-se a execução indireta de tais serviços, em opção mais viável do que a realização de concurso público, observadas as restrições pertinentes, nos termos do parecer emitido pelo Tribunal Pleno na Consulta n. 1054024¹⁷, em sessão de 10/2/2021.

Destaco, nesse sentido, o julgamento dos Recursos Ordinários n. 1072531 e 1076886, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, Tribunal Pleno, sessão de 16/9/2020, conforme ementa a seguir:

RECURSOS ORDINÁRIOS. ASSESSORIA JURÍDICA. EXECUÇÃO INDIRETA. ÂMBITO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. VEDAÇÕES. PODER DE IMPÉRIO ESTATAL. LICITAÇÃO. REGRA. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO. SUBJETIVIDADE. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. INEXIGIBILIDADE. DISPENSA DE LICITAÇÃO. IRREGULARIDADES. PROVIMENTO PARCIAL. **1. É possível a execução indireta dos serviços de assessoria jurídica no âmbito municipal, desde que as atividades contratadas não caracterizem manifestação do poder de império estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam**

17 CONSULTA. ASSESSORIA TÉCNICA E CONTÁBIL. EXECUÇÃO INDIRETA. CONTRATAÇÃO. POSSIBILIDADE. VEDAÇÕES. PODER DE IMPÉRIO ESTATAL. LICITAÇÃO. REGRA. INEXIGIBILIDADE. NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. SINGULARIDADE DO OBJETO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO.

1) É possível a contratação, por ente público, de serviços contábeis, inclusive assessoramento em matéria contábil, desde que sua execução não caracterize manifestação do poder de império estatal, estando vedada para as funções que: a) envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle; b) sejam consideradas estratégicas para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias; c) estejam relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

2) A contratação, por ente público, de serviços contábeis, inclusive assessoramento em matéria contábil, deve fazer-se “mediante processo de licitação pública”, em obediência ao disposto no inciso XXI do art. 37 da Constituição da República.

3) É possível a contratação de serviços contábeis por inexigibilidade de licitação, quando caracterizados como serviços técnicos profissionais especializados previstos no art. 13 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, desde que comprovadas, no caso concreto, por meio do procedimento de justificação descrito no seu art. 26, a notória especialização do prestador e a singularidade do objeto, observando-se, para esse fim, os §§ 1º e 2º do art. 25 do Decreto-Lei nº 9.295, de 27/5/1946, nele incluídos pelo art. 2º da Lei nº 14.039, de 17/8/2020.

relacionadas ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; d) sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal. 2. A execução indireta dos serviços de assessoria jurídica compatível com os paradigmas legais deve observar a regra definida no art. 37, XXI, da Constituição da República, ou seja, contratação mediante a realização de procedimento licitatório. 3. É possível, porém, a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, dos serviços de assessoria jurídica quando caracterizados como serviço técnico especializado previsto no art. 13 da Lei nº 8.666/93, desde que comprovadas no caso concreto, por meio do procedimento de justificação descrito no art. 26 da mesma norma, a notória especialização do prestador e a singularidade do objeto, assim considerado aquele que exige, na seleção do melhor executor, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. 4. Ainda que se trate de dispensa de licitação, a Administração Pública não está autorizada a contratar o particular por qualquer via, porquanto a contratação direta deverá ser precedida, necessariamente, de procedimento administrativo formal, que evidencie a obediência aos princípios e regras do regime jurídico administrativo, sobretudo, o disposto no art. 26 da Lei nº 8.666/93. (Grifei)

Ademais, vale observar o julgamento da Representação n. 1084215, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila, Segunda Câmara, sessão do dia 14/12/2021, cujo excerto transcrevo a seguir:

Nesses termos, em atenção às alterações promovidas pela Lei n.º 14.039/2020, que alterou o Estatuto da Ordem dos Advogados Brasileiros e a Lei dos Contadores, uma vez presentes elementos de caráter preponderantemente subjetivos para a seleção do prestador de serviços, assim alocando sua escolha na esfera discricionária do órgão licitante, impõe-se reconhecer o preenchimento do requisito de singularidade na própria natureza técnica das atividades a serem prestadas.

Em relação ao requisito da notória especialização, reproduzo a ementa da decisão proferida no âmbito dos Recursos Ordinários n. 1024529 e 1071417, na sessão plenária de 2/9/2020, ocasião em que o relator dos dois recursos, conselheiro Sebastião Helvécio, encampou o voto-vista do conselheiro Cláudio Couto Terrão, e foi acompanhado à unanimidade pelos demais conselheiros:

RECURSO ORDINÁRIO. DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. PRELIMINAR DE ADMISSIBILIDADE. ILEGITIMIDADE DE UMA DAS PARTES. MÉRITO. SINGULARIDADE DO OBJETO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. CONCEITOS SUBJETIVOS. DEMONSTRAÇÃO. INVIABILIDADE DA COMPETIÇÃO. REGULARIDADE. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇO E DE ESCOLHA DO PROFISSIONAL CONTRATADO. FALHAS QUE NÃO DEVEM SER ATRIBUÍDAS AO PREFEITO. MULTA AFASTADA. PROVIMENTO. 1. Segundo disposto no art. 99, caput, da Lei Complementar Estadual n. 102/08, c/c art. 325 do Regimento Interno deste Tribunal, poderão interpor recurso contra decisão proferida no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, os responsáveis pelos atos impugnados, os interessados, quando alcançados pela decisão ou que demonstrem razão legítima para intervir no processo, e o Ministério Público junto ao Tribunal. 2. A singularidade se faz presente quando, na escolha do prestador de serviços mais apto para o alcance das finalidades, incidem critérios preponderantemente subjetivos, tornando inviável a competição. 3. **Sob a ótica semântica, notória especialização consiste basicamente na atuação especializada reconhecida, o que é visível diante da formação e da participação em cursos na área específica.** 4. A partir da percepção de que o gestor avaliou o requisito da notória especialização em interpretação plausível do dispositivo legal, que, frise-se, encerra conceito abstrato e subjetivo, descabe aqui o exercício do controle externo sobre a maior ou menor adequação

do juízo administrativo, sob pena de imiscuir no mérito do ato e, além disso, olvidar do que dispõe o caput art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. (Grifei)

No caso dos autos, há atestados de capacidade técnica que confirmam que o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados prestou serviços técnicos especializados de advocacia a outros municípios, além do currículo dos advogados, bem como projetos e cursos realizados por eles, às págs. 200 a 375 da peça n. 5 e às págs. 2 a 10 da peça n. 6. Os atestados denotam que a sociedade de advogados em questão atuou em outros municípios em temas jurídicos afetos à Administração Pública, ou seja, possui atuação especializada reconhecida, enquanto os demais documentos indicam a formação e participação do corpo técnico da sociedade em cursos e projetos relacionados ao objeto da contratação.

Assim, em observância aos parâmetros assentados no julgamento dos Recursos Ordinários n. 1024529 e 1071417, já citados, entendo plausível a interpretação dos gestores acerca do cumprimento do requisito da notória especialização, em face da documentação constante nos autos.

Por fim, ressalto que a existência de relevantes fundamentos a respeito do caráter escuso da contratação, com o objetivo de garantir vantagens econômicas indevidas aos envolvidos, macularia qualquer modelagem de contratação escolhida. No entanto, considerando que a utilização de inexigibilidade de licitação não é irregular para o objeto em tela, qual seja, contratação direta de serviços advocatícios, a análise feita neste tópico se restringiu aos requisitos necessários à contratação dos serviços de compensação de créditos tributários por inexigibilidade de licitação, de acordo com as normas e jurisprudência deste Tribunal de Contas. Posicionamento semelhante foi exposto no voto-vista do conselheiro Cláudio Couto Terrão no âmbito da Representação n. 1054265, aprovado pela Primeira Câmara em sessão de 14/11/2023.

Nesse contexto, estando demonstrada a notória especialização do profissional contratado e tendo em vista as alterações efetuadas pela Lei n. 14.039/2020, que traz previsão expressa acerca da singularidade dos serviços exercidos por profissionais da advocacia e da contabilidade, o que torna inviável a competição, considero cumpridos os requisitos previstos no art. 25, *caput* e inciso II, da Lei n. 8.666/1993, para a contratação dos serviços em referência por inexigibilidade de licitação, razão pela qual proponho que este apontamento de irregularidade seja julgado improcedente.

2.4. Ausência de justificativa do preço - Violação ao art. 26 da Lei n. 8.666/1993 e à Consulta n. 873919

O Ministério Público de Contas afirmou, à peça n. 2, que não há comprovação documental da realização de levantamento prévio que justifique e ampare a definição dos honorários no patamar de R\$ 250.000,00 e que a justificativa de contratação da Comissão Permanente de Licitação não discorre sobre o tema, limitando-se a afirmar que o valor proposto é compatível com a responsabilidade advinda dos complexos temas e processos que ficariam sob a responsabilidade do escritório, considerando o proveito econômico que traria ao Município.

Em sua defesa, à peça n. 228, o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados e seu sócio, Sr. Carlos Augusto Costa Neves, se limitaram a afirmar que “o valor contratado está de acordo com o valor do mercado e não houve sobrepreço e/ou superfaturamento, nem tampouco foi pago qualquer valor além do valor contratado”.

A seu turno, o Sr. Fernando Dias Marangoni, ex-prefeito de Perdizes, à peça n. 246, não se pronunciou especificamente sobre este apontamento. Já o Sr. Enos José de Oliveira e a Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, à peça n. 250, argumentaram que o contrato tem valor razoável

e compatível com os trabalhos desenvolvidos pelo escritório, já que no valor contratado estavam incluídas todas as despesas tributárias e os honorários de todo o corpo de advogados do escritório.

O Sr. José Jairo Alves Martins, em defesa à peça n. 293, alegou que o preço do contrato seria o preço médio praticado na região, sendo o valor do contrato um preço fixo, bem como aduziu que não houve exorbitância do valor, dado que eram serviços de alta complexidade.

A Unidade Técnica, à peça n. 260, afirmou que não localizou nenhuma planilha ou outro documento que demonstrasse qualquer pesquisa de preços a fim de embasar a contratação no valor mencionado. Assim, opinou pela prevalência da irregularidade inicialmente posta, tendo em vista a violação ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei n. 8.666/1993.

Como exposto no tópico anterior, a inexigibilidade de licitação pressupõe inviabilidade de competição, e o inciso II do art. 25 combinado com o art. 13 da Lei n. 8.666/1993, estabelece, como pressuposto da contratação direta de serviços técnicos profissionais especializados, a existência simultânea da natureza singular do objeto e da notória especialização do contratado.

Em casos de inexigibilidade de licitação, deve-se atentar para a razão da escolha do executante, assim como para a justificativa do preço, nos termos dos incisos II e III do parágrafo único do art. 26 da Lei n. 8.666/1993, para, finalmente, se autorizar a celebração do contrato. Acerca da questão do preço da contratação inserta no art. 26 da Lei n. 8.666/1993, Marçal Justen Filho esclarece que:

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio particular. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares com as adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional. Não é admissível que o particular, prevalecendo-se da necessidade pública e da ausência de outros competidores, eleve os valores contratuais. (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Editora Dialética, 2012, p. 447).

Sobre o tema, o Tribunal de Contas da União – TCU decidiu que a realização de cotação de preços perante potenciais prestadores dos serviços demandados, a fim de justificar que os preços contratados estão compatíveis com os praticados no mercado, afasta a hipótese de inexigibilidade de licitação, por restar caracterizada a viabilidade de competição, nos termos do Acórdão n. 2280/2019, de relatoria do ministro Benjamin Zymler.

Ainda, o TCU também possui decisão segundo a qual a justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação, nos moldes do art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993, pode ser feita mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado com outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar, conforme Acórdão n. 2993/2018-Plenário, data da sessão: 12/12/2018, relator ministro Bruno Dantas.

Nessa mesma linha, o Pleno deste Tribunal, por maioria, na sessão de 16/2/2022, no julgamento dos Recursos Ordinários n. 1095473 e 1095504, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, interpostos em face de acórdão que concluiu por irregularidades em procedimentos de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços médicos e advocatícios, nos termos do item 3 da ementa, decidiu que: “Não sendo possível realizar o confronto de preços em contratações de outros profissionais devido à singularidade do objeto, a razoabilidade do valor poderá ser aferida por meio da comparação com o preço praticado pelo contratado em outros órgãos para a prestação de serviços equivalentes”.

Os excertos transcritos evidenciam que a justificativa do preço contratado está atrelada aos valores praticados no mercado, os quais devem ser identificados e documentados nos autos dos

procedimentos de contratação direta. No bojo dos procedimentos de contratação direta, é particularmente importante que a contraprestação a ser paga seja devidamente justificada, de modo a demonstrar a sua razoabilidade diante das circunstâncias concretas.

A respeito, consta dos autos documento datado de 6/6/2016, intitulado “Autorização de abertura de processo licitatório”, à pág. 183 da peça n. 5, em que o valor estimado para o processo licitatório seria de R\$ 250.000,00. Na justificativa de contratação do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, o presidente da Comissão Permanente de Licitação de Perdizes à época, às págs. 185 a 188 da peça n. 5, limitou-se a assinalar que o valor proposto é compatível com a responsabilidade advinda dos complexos temas e processos que ficariam sob responsabilidade do escritório, especialmente considerando o proveito econômico que traria ao Município.

Compulsando os autos, verifiquei, à peça n. 7, págs. 89 a 119, que, nos autos do procedimento de contratação direta, foram anexados diversos contratos firmados entre o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados e outros municípios mineiros com objeto semelhante ao do Contrato n. 149/2016, com o objetivo de realizar a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo escritório com outros entes públicos.

Contudo, o valor fixado nesses contratos não encontra semelhança com o valor do Contrato n. 149/2016. Ademais, nos outros contratos foi feita estimativa do valor total a ser recuperado por meio dos serviços prestados para que se chegasse ao valor a ser pago ao escritório, o que não ocorreu no caso desta representação, conforme explicitado na tabela a seguir:

Município	Contrato	Valor
Perdizes	149/2016	Valor fixo de R\$ 250.000,00
Canápolis	42/2015	R\$ 450.000,00 equivalentes a 20% sobre o valor recuperado
Abadia dos Dourados	68/2015	R\$ 300.000,00 equivalentes a 20% sobre o valor total a ser recuperado
Presidente Olegário	260/2015	R\$ 140.000,00 equivalentes a 20% do valor recuperado

Sobre a questão do valor estimado dos honorários advocatícios, o TCU já se pronunciou no seguinte sentido:

Na contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação (art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993), é necessário que a Administração demonstre, previamente, que os honorários ajustados encontram-se dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado, observadas as características próprias do serviço singular e o grau de especialização profissional. Essa justificativa do preço (art. 26, parágrafo único, inciso III, da mesma lei) deve ser lastreada em elementos que confirmam objetividade à análise, a exemplo da comparação da proposta apresentada pelo profissional que se pretende contratar com os preços praticados em outros contratos cujo objeto seja análogo. (Acórdão 2621/2022-Plenário. Data da sessão 30/11/2022. Relator ministro substituto Weder de Oliveira).

Vale mencionar que, na Consulta n. 873919, vigente à época dos fatos, respondida em sessão plenária de 10/4/2013, de relatoria do conselheiro em exercício Hamilton Coelho, este Tribunal se manifestou acerca das premissas para remuneração de serviços advocatícios que objetivem o resgate de créditos previdenciários, no seguinte sentido:

[...]

b) não obstante, admite-se a contratação de advogados, em caráter excepcional e extraordinário, quando o volume do serviço não possa ser absorvido pelos procuradores

municipais ou, ainda, na hipótese de inexistência de cargo de advogado nos quadros da Administração, até que o Poder Público organize sua estrutura de pessoal, observada, em todo caso, a adequada motivação, bem como as seguintes premissas:

b.1. a contratação de serviços de advocacia para resgate de créditos previdenciários indevidamente recolhidos com ajuste de honorários por êxito é possível, **devendo a remuneração do profissional ser fixada, no instrumento contratual, em valor estimado, observando-se o princípio da razoabilidade, evitando-se o desembolso de valores exorbitantes;**

b.2. os honorários de sucumbência, quando vencedor o ente público, pertencem à entidade, e não ao procurador ou representante judicial, devendo ser contabilizado como fonte de receita;

b.3. é possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço, bem como por risco puro, mediante remuneração do advogado exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência, **devendo constar no contrato o valor estimado dos honorários** e a dotação orçamentária própria para o pagamento de serviços de terceiros;

b.4. **o pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, não se podendo considerar, para esse fim, a mera obtenção de medida liminar ou a simples conclusão de fase ou etapa do serviço.** (Grifei)

A respeito, não obstante a Consulta n. 873919 ter sido revogada pela Consulta n. 1076932, respondida pelo Pleno deste Tribunal em sessão de 3/2/2021, o entendimento quanto à exigência de previsão do valor estimado nos contratos em que houver a estipulação de honorários por êxito, em percentual sobre o valor auferido em decorrência dos serviços prestados, também foi adotado no âmbito do prejulgamento de tese, com caráter normativo, firmado na Consulta n. 851549¹⁸, de relatoria do conselheiro Cláudio Couto Terrão, em sessão plenária de 18/6/2013, que se encontra vigor.

Embora no caso desta representação tenha sido fixada a remuneração do escritório de advocacia no instrumento contratual, tal fixação foi feita sem ter havido a estimativa do crédito que poderia ser recuperado pela Administração Municipal por meio dos serviços a serem prestados. Ou seja, o valor contratual foi fixado sem qualquer vinculação ao montante estimado dos créditos que teriam sido recolhidos indevidamente e poderiam retornar aos cofres municipais após a devida compensação pela Receita Federal.

18 EMENTA: CONSULTA – PREFEITURA MUNICIPAL – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOGADO, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – POSSIBILIDADE, DESDE QUE PRESENTES OS PRESSUPOSTOS DO ART. 25, II DA LEI N. 8.666/93 – IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE CERTAME, EM QUALQUER MODALIDADE – INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO – REMUNERAÇÃO DO SERVIÇO – POSSIBILIDADE DE AJUSTE DE HONORÁRIOS POR ÊXITO, FIXADO EM PERCENTUAL SOBRE O VALOR AUFERIDO OU CONTRATO DE RISCO PURO, POR MEIO DE HONORÁRIOS DE SUCUMBÊNCIA – PREVISÃO NO CONTRATO DO VALOR ESTIMADO DOS HONORÁRIOS E DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – CONDICIONAMENTO DO PAGAMENTO AO EXAURIMENTO DO SERVIÇO – PRECEDENTES – RESUMO DE TESE REITERADAMENTE ADOTADA. 1) É possível a contratação de honorários por êxito, fixado em percentual sobre o valor auferido com a prestação do serviço, bem como por risco puro, mediante remuneração do advogado exclusivamente por meio dos honorários de sucumbência, devendo constar no contrato o valor estimado e a dotação orçamentária própria de serviços de terceiros. O pagamento deve estar condicionado ao exaurimento do serviço, com o cumprimento da decisão judicial ou ingresso efetivo dos recursos nos cofres públicos, não se podendo considerar, para esse fim, a mera obtenção de medida liminar ou a simples conclusão de fase ou etapa do serviço conforme entendimento assentado no parecer da Consulta n. 873919, de 10/04/13. [...] (Consulta n. 851549, relator conselheiro Cláudio Couto Terrão, sessão plenária de 18/6/2013).

Nesse sentido, no momento da contratação, a Administração Pública já deve ter uma previsão do valor que almeja recuperar, devendo constar no contrato a ser celebrado o valor estimado dos honorários com o devido embasamento, correspondente a um percentual sobre a estimativa do crédito a ser recuperado. O valor efetivo, por outro lado, por estar condicionado ao êxito da demanda, somente será apurado após a conclusão do serviço, quando o Município terá conhecimento do exato montante sobre o qual incidirá o percentual fixado no contrato.

No Contrato n. 149/2016, firmado entre o Município de Perdizes e o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, o valor de R\$ 250.000,00 foi fixado sem qualquer parâmetro ou baliza que o lastreasse, tendo em vista que não foi apresentada estimativa de quanto seria recuperado pelo Município por meio dos serviços a serem prestados pelo escritório de advocacia.

Diante do exposto, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, proponho que este apontamento de irregularidade seja julgado procedente.

No tocante à consequente responsabilização em decorrência do apontamento ora examinado, tal matéria será apreciada no item 2.6 da fundamentação.

2.5. Pagamento antecipado à sociedade de advogados Costa Neves, antes que houvesse comprovação do cumprimento integral do objeto do Contrato n. 149/2016, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 250.000,00

O Ministério Público de Contas, à peça n. 2, alegou que o escritório contratado foi remunerado antes que o serviço fosse completamente prestado, isto é, antes que o objeto contratual fosse exaurido e houvesse liquidação que possibilitasse o direito do credor. Ressaltou que a compensação de verbas recolhidas indevidamente ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é efetuada administrativamente e está condicionada à necessária homologação da compensação a ser realizada pela Receita Federal do Brasil. Concluiu que o pagamento dos serviços contratados, antes da homologação do crédito tributário, é irregularidade grave, que enseja a aplicação de multa aos responsáveis, bem como a determinação de restituição ao erário de todos os pagamentos efetuados ao referido escritório de advocacia, em face do Contrato Administrativo n. 149/2016, no montante de R\$ 250.000,00, apurado por meio do Sicom.

O Sr. Fernando Marangoni afirmou, na defesa à peça n. 246, que “os serviços contratados foram todos efetivamente prestados, não tendo qualquer alegação de dano ao erário”.

Em sua defesa, à peça n. 228, o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados e o Sr. Carlos Augusto Costa Neves afirmaram que o serviço foi efetivamente prestado e que as compensações objeto do contrato foram efetivadas, tendo sido compensados os valores pagos indevidamente pelo Município.

Por sua vez, o Sr. Enos José de Oliveira e a Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, à peça n. 250, afirmaram que “a completa prestação dos serviços contratados já foi, inclusive, satisfatoriamente comprovada através de Relatórios de Prestação de Serviços encaminhados ao Município durante a vigência dos contratos e que constam juntados aos autos”.

A Unidade Técnica, à peça n. 260, não vislumbrou, nas manifestações de defesa, indicação clara e objetiva das necessárias homologações das compensações dos créditos previdenciários por parte da Receita Federal, o que geraria dúvida se as compensações foram aceitas ou não. Ressaltou que a Administração Municipal, ao pagar/antecipar os honorários sem se certificar da regular e definitiva compensação dos créditos previdenciários, desobedeceu aos arts. 62 e 63, especialmente o inciso III do § 2º, ambos da Lei n. 4.320/1964, que tratam da liquidação e pagamento das despesas. Todavia, reviu o entendimento anterior pela determinação de

restituição ao erário de todos os pagamentos efetuados ao escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, no montante apurado de R\$ 250.000,00, para sugerir a instauração de tomada de contas especial pelo Executivo Municipal, visando à apuração dos valores efetivamente compensados/recuperados, cálculo correto dos honorários devidos, bem como para quantificação de possíveis danos ao erário, além da adoção de medidas administrativas ou judiciais para possíveis ressarcimentos.

No relatório técnico à peça n. 323, a 1ª CFM, em análise à documentação encaminhada pelo atual prefeito de Perdizes, Sr. Antônio Roberto Bergamasco, constatou que, de fato, o Município efetuou o pagamento do valor integral do Contrato n. 149/2016 ao escritório Costa Neves Sociedade de Advogados antes da conclusão do serviço de compensação tributária, já que a compensação dos créditos não foi homologada pela Receita Federal.

Destaco que o Sr. Antônio Roberto Bergamasco, atual prefeito de Perdizes, encaminhou a documentação às peças n. 299 a 312, na qual informou que, no bojo do Processo de Sindicância Administrativa n. 2/2017, a Comissão Sindicante concluiu que, apesar do pagamento integral no âmbito do Contrato n. 149/2016, os serviços não foram prestados conforme pactuado e descrito no contrato. Em razão disso, o Município de Perdizes ajuizou ação em face do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, autuada sob o n. 5001901-36.2023.8.13.0498, cujo objeto do pedido é o ressarcimento ao erário do montante de R\$ 1.408.413,06, que representa o valor pago pelo Município ao escritório, acrescido de juros e correção monetária.

A respeito, verifica-se que o pagamento de forma antecipada, sem que fosse efetivada a homologação pela Receita Federal e antes do consequente ingresso dos recursos pertinentes nos cofres municipais, afrontou o entendimento firmado nas Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor, destacadas no item 2.4 da fundamentação.

Além disso, a antecipação irregular do pagamento também vai de encontro ao entendimento do TCU, conforme os seguintes enunciados:

É indevido o pagamento antecipado por obras, serviços ou aquisições, salvo em casos excepcionais, devidamente justificados. (Acórdão 1879/2011-Plenário. Data da sessão: 20/7/2011. Relator ministro Augusto Nardes).

É irregular a realização, sem a justificativa prévia e sem as devidas garantias, de pagamento antecipado, por contrariar o art. 62 da Lei 4.320/1964. (Acórdão 2518/2022-Plenário. Data da sessão: 16/11/2022. Relator ministro Jorge Oliveira).

A antecipação de pagamentos, em descompasso com a execução do objeto, sem previsão no edital e sem as devidas garantias ao resguardo do interesse da Administração Pública, constitui irregularidade grave, suficiente para julgar irregulares as contas e ensejar, por configurar erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb), aplicação de sanção aos responsáveis. (Acórdão 3328/2023-Segunda Câmara. Data da sessão: 9/5/2023. Relator ministro substituto Marcos Bemquerer).

Observe, ademais, que este Tribunal compartilha do mesmo entendimento, conforme as ementas a seguir:

DENÚNCIA. PREFEITURA MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DE REQUISITOS. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO ESTIMADO DOS CUSTOS UNITÁRIOS. ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DE PREÇO. IRREGULARIDADES. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. [...] 4. Como regra, é irregular a antecipação de pagamento sem a prestação dos serviços. (Denúncia n. 1012287. Sessão de 2/5/2019 da Segunda Câmara. Relator conselheiro substituto Victor Meyer)

DENÚNCIA. PREGÃO PRESENCIAL. OBJETO. GERENCIAMENTO E ADMINISTRAÇÃO DE VALE ALIMENTAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. PAGAMENTO ANTECIPADO. SOMENTE EM CASOS EXCEPCIONAIS, DEVIDAMENTE JUSTIFICADOS E COM ADOÇÃO DE GARANTIAS NECESSÁRIAS. PRAZO PARA PAGAMENTO PREVISTO NO EDITAL SUPERIOR AO LEGALMENTE PREVISTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO. 1. Como regra a Administração deve realizar o pagamento, somente após o cumprimento da obrigação, em atenção ao disposto no art. 62 da Lei n. 4.320/64 e aos princípios insculpidos no art. 37 da Constituição Cidadã. Somente em situações excepcionais e devidamente justificadas pode ser ele aceito, antes de efetivada a execução do objeto contratado, mas adotando-se as cautelas necessárias para prevenir prejuízos ao erário e desde que esteja previsto no instrumento convocatório, seja a única alternativa para aquisição do bem, obra ou serviço almejado, ou, ainda, desde que, quando comprovadamente a antecipação propiciar significativa economia de recursos. [...] (Denúncia n. 1077227. Sessão de 2/6/2020 da Primeira Câmara. Relator conselheiro Sebastião Helvecio).

RECURSOS ORDINÁRIOS. PRELIMINARES. ADMISSIBILIDADE. RECURSOS CONHECIDOS. NULIDADE DA CITAÇÃO. NÃO OCORRENCIA. MÉRITO. PROVIMENTO PARCIAL. CANCELAMENTO DE PARTE DO ACÓRDÃO. O pagamento antecipado do valor do contrato, sem a devida contraprestação dos serviços, afronta o disposto no art. 62 da Lei Federal n. 4.320/64 e os princípios contidos no art. 37, caput, da Constituição da República. (Recursos Ordinários n. 958215 e 958213. Sessão de 16/11/2016 do Tribunal Pleno. Relator conselheiro Mauri Torres).

Nesse contexto, verifico que o pagamento se deu em desacordo com os arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964, pois houve a violação ao requisito da prévia liquidação da despesa:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Além disso, não se pode olvidar que a contratação foi realizada com objetivos escusos desde seu início. Dessa forma, havia interesse mútuo das partes para que o pagamento fosse efetivado, independentemente da satisfação do propósito contratual.

Compulsando os autos, verifiquei que, às págs. 74 a 109 da peça n. 4, se encontram as notas de empenhos referentes aos pagamentos efetuados pelo Município ao escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, no âmbito do Contrato n. 149/2016, bem como os comprovantes de pagamento e notas fiscais, no total de R\$ 250.000,00, conforme discriminado no quadro a seguir:

Notas de empenho (nº)	Data do empenho	Data da liquidação	Data de pagamento	Valor pago
5124 (pág. 85, peça n. 4)	10/6/2016	8/7/2016	8/7/2016	R\$ 35.714,28
5125 (pág. 74, peça n. 4)	10/6/2016	21/6/2016	21/6/2016	R\$ 35.714,28
5417 (pág. 82, peça n. 4)	1º/7/2016	10/8/2016	10/8/2016	R\$ 35.714,28
6342 (pág. 78, peça n. 4)	1º/8/2016	14/9/2016	14/9/2016	R\$ 35.714,28
7197 (pág. n. 89, peça n. 4)	1º/9/2016	11/10/2016	11/10/2016	R\$ 35.714,28

7917 (pág. 96, peça n. 4)	3/10/2016	10/11/2016	10/11/2016	R\$ 35.714,28
8945 (pág. 93, peça n. 4)	1º/11/2016	15/12/2016	15/12/2016	R\$ 35.714,29
8946 (pág. 105, peça n. 4)	1º/11/2016	15/12/2016	15/12/2016	R\$ 0,03
TOTAL				R\$ 250.000,00

Ante o exposto, considerando que o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados foi indevidamente remunerado, porquanto recebeu seus honorários antes da execução integral do objeto contratual, o pagamento antecipado deve ser considerado irregular, razão pela qual proponho que este apontamento de irregularidade seja julgado procedente.

No tocante à consequente responsabilização em decorrência do apontamento ora examinado, tal matéria será apreciada no item 2.6 da fundamentação, a seguir.

2.6. Responsabilização pelos apontamentos de irregularidade considerados procedentes

Após análise dos apontamentos de irregularidade da representação, entendi procedentes aqueles examinados nos itens 2.1 (Ajuste prévio entre o então prefeito e o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, com intermediação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, para efetuar contratação por inexigibilidade de licitação fora das hipóteses previstas em lei), 2.4 (Ausência de justificativa dos preços - Violação ao art. 26 da Lei n. 8.666/1993 e à Consulta n. 873919) e 2.5 (Pagamento antecipado à sociedade de advogados Costa Neves, antes que houvesse comprovação do cumprimento integral do objeto do Contrato n. 149/2016, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 250.000,00).

Cumprе mencionar que esta Corte de Contas, a teor do Enunciado de Súmula n. 122, possui competência, entre outras, para “responsabilizar, em processos de controle externo, particular que tiver dado causa a irregularidade da qual tenha resultado dano ao erário estadual ou a erário municipal”.

A análise da responsabilização deve ser feita à vista do estabelecido no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb, que prescreve que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

A respeito, importa observar que o Decreto n. 9.830/2019, que regulamenta o disposto nos arts. 20 a 30 da Lindb, define erro grosseiro, em seu art. 12, § 1º, como aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.

Na documentação relativa aos pagamentos, empenhos e liquidações referentes ao Contrato n. 149/2016, o então prefeito de Perdizes, Sr. Fernando Marangoni, foi o responsável pela autorização para abertura do Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, além de ter assinado o contrato, conforme págs. 132 a 136 da peça n. 7, e autorizado o pagamento relativo às notas de empenho às págs. 74, 78, 82, 85, 89, 93, 96 e 105 da peça n. 4.

O Sr. Enos José de Oliveira, secretário municipal de Fazenda, foi a autoridade responsável pela solicitação da contratação do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, por inexigibilidade de licitação, de acordo com a requisição à pág. 169 da peça n. 5. Além disso, foi responsável pela liquidação de parte das despesas, conforme assinatura nas notas de empenho às págs. 74, 78, 82, 85 e 89 da peça n. 4.

Já a Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, servidora municipal, foi responsável pela liquidação da outra parte das despesas, conforme assinatura nas notas de empenho às págs. 93, 96 e 105 da peça n. 4.

O Sr. José Jairo Alves Martins, presidente da Comissão Permanente de Licitação de Perdizes à época, por sua vez, foi o signatário da justificativa de contratação do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, às págs. 165 a 188 da peça n. 5, tendo atestado que o valor proposto era compatível com o serviço prestado pelo escritório.

Conforme visto, há forte conjunto probatório no sentido de que a contratação decorrente do Processo de Inexigibilidade n. 1/2016 foi fruto de conluio entre o Sr. Fernando Dias Marangoni e o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, com a intermediação do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, que pactuaram, ilegalmente, a divisão dos valores decorrentes do pagamento antecipado sem que houvesse a homologação da Receita Federal acerca das compensações realizadas e, portanto, antes do consequente ingresso dos recursos nos cofres municipais. Dessa forma, ficou evidente o interesse do gestor na contratação, bem como nos pagamentos antecipados, uma vez que, conforme documentação acostada aos autos, iria receber parte da remuneração paga pela Prefeitura.

Observo que o escritório Costa Neves Sociedade de Advogados e seus representantes, Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, foram os beneficiários diretos de tais pagamentos, que afrontaram o entendimento firmado na Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor, com a posterior repartição do lucro líquido com o escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, o que acarretou prejuízo aos cofres públicos. Assim, verifica-se que os responsáveis desrespeitaram não só as exigências formais previstas na legislação para a realização do pagamento e agiram com integral consciência da ilicitude de suas ações, o que conduz à necessária determinação para que seja devolvido o valor recebido de forma antecipada, nos termos do art. 94 da Lei Orgânica do Tribunal.

Noutro giro, verifiquei que a cláusula 4.1 do Contrato n. 149/2016, às págs. 66 a 70 da peça n. 4, previu que o pagamento do preço ajustado deveria ser feito em sete parcelas fixas mensais no valor de R\$ 35.714,028 cada uma, a ser realizado todo dia 20 de cada mês, independentemente da homologação das compensações pela Receita Federal. Nesse sentido, entendo não ser o caso de responsabilizar o Sr. Enos José de Oliveira e a Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães, uma vez que a liquidação das despesas relativas ao contrato se deu em consonância com o instrumento contratual, não havendo prova nos autos de que eles participaram ou tinham ciência do conluio reconhecido no item 2.1 da fundamentação.

Assim, considerando que a irregularidade consistente no pagamento antecipado ensejou dano ao erário municipal, proponho que seja determinada a restituição, de forma solidária¹⁹, do montante de R\$ 250.000,00, devidamente atualizado, pelos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados e pelo Sr. Fernando Dias Marangoni²⁰, prefeito de Perdizes à época, que concorreu efetivamente para o prejuízo ao erário, tendo em vista a caracterização do conluio para a realização da contratação direta e a celebração do contrato com previsão de pagamento antecipado, sem a exigência de prévia homologação das

19 De acordo com o entendimento do TCU, a ocorrência de dano ao erário permite a responsabilização solidária dos agentes públicos com a pessoa jurídica de direito privado e seus representantes:

Na hipótese de ocorrência de dano ao erário de responsabilidade do agente público e do terceiro contratado, ambos devem ter suas contas julgadas irregulares e ser condenados solidariamente ao ressarcimento do prejuízo causado. (Acórdão 7500/2017-Primeira Câmara. Data da sessão: 22/8/2017. Relator ministro Vital do Rêgo)

20 Responsável pela autorização para abertura do Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, além de ter assinado o contrato, conforme págs. 132 a 136 de peça n. 7.

compensações pela Receita Federal, em afronta às Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor.

Ademais, vale destacar que, de acordo com o art. 17 da Lei n. 8.906/1994, Estatuto da OAB, o sócio e o titular da sociedade individual de advocacia respondem subsidiária e ilimitadamente pelos danos causados aos clientes por ação ou omissão no exercício da advocacia, sem prejuízo da responsabilidade disciplinar em que possam incorrer. Dessa forma, considero que os sócios dos escritórios envolvidos nas irregularidades apuradas nesta representação são responsáveis pelos serviços prestados e, por consequência, pelos danos decorrentes de sua atuação, de forma subsidiária e ilimitada. A respeito, destaco o seguinte acórdão do Superior Tribunal de Justiça – STJ no julgamento do Recurso Especial n. 1.016.290 – MG, de relatoria da ministra Nancy Andrighi, em 26/8/2008:

DIREITO CIVIL. ARBITRAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS E REPETIÇÃO DE INDÉBITO. LEGITIMIDADE PASSIVA DOS SÓCIOS DE SOCIEDADE ADVOCATÍCIA. - O advogado, ao aceitar o mandato para representação processual e efetivamente exercê-lo, adere ao contrato que a sociedade, da qual faz parte, celebrou com seu cliente. Sendo parte da relação material controvertida, o causídico mandatário também detém legitimidade passiva para figurar na ação de repetição de indébito. - Os advogados que pessoalmente prestam os serviços a serem avaliados em arbitramento judicial de honorários são partes legítimas para figurar no polo passivo da ação ajuizada por seu cliente. - Os sócios, ainda que não tenham atuado na representação processual, são responsáveis pelos serviços prestados, em nome da sociedade que integram, a seus clientes. Isto basta para que respondam em juízo pela dívida da sociedade. A satisfação do crédito, por sua vez, é subsidiária, ou seja, condicionada, só se impondo aos sócios quando faltarem os bens sociais. Outra interpretação levaria o possível credor a ajuizar inúmeras ações consecutivas, contra a sociedade e os sócios, até que encontre devedor solvável.

Destaco, ainda, precedente citado no voto proferido pela ministra relatora no âmbito do referido acórdão, firmado pela Terceira Turma do STJ no julgamento do Resp 645.662/SP, de relatoria do ministro Humberto Gomes de Barros, DJ 1º/8/2007. Confira-se:

“A condição de responsável subsidiário (EOAB, Art. 17) outorga legitimidade passiva a cada sócio de escritório de advocacia para responder ação de reparação por fato do serviço. O benefício da subsidiariedade só os protege na execução. Não é compatível com o Princípio da Economia Processual forçar o autor, após longo e moroso processo de conhecimento e duma execução frustrada contra o devedor principal (sociedade advocatícia), novamente, a bater às portas do Judiciário para percorrer nova via crucis(enfadocha ação cognitiva além de outra execução), agora, contra os devedores subsidiários”. (Destaquei)

Nesse contexto, entendo que os sócios do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, e os sócios do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares Silva, possuem responsabilidade subsidiária e ilimitada pelo ressarcimento do dano ao erário do valor histórico de R\$ 250.000,00, devidamente atualizado.

Outrossim, cumpre destacar precedente do TCU no sentido de que a realização de pagamento antecipado sem justificativa do interesse público na sua adoção e sem as devidas garantias que assegurem o pleno cumprimento do objeto pactuado caracteriza erro grosseiro, conforme se observa no excerto abaixo:

“22. Não ignoro que há situações em que o pagamento antecipado se mostra uma medida não só vantajosa para a Administração, mas também, na prática, quase obrigatória. Alguns mercados da construção civil, especialmente os relacionados a equipamentos - como

elevadores, escadas rolantes, sistemas de ar-condicionado, motores e geradores - trabalham, em regra, com a figura do pagamento antecipado para assegurar a produção sob encomenda, ainda que a entrega e instalação ocorram muito tempo depois. Trata-se de uma realidade não só de contratos administrativos, mas também de vínculos entre particulares.

23. Há circunstâncias, ademais, em que a realização do pagamento antes da entrega dos materiais e da execução dos serviços representa grande potencial de economia à Administração contratante, como, por exemplo, quando se afasta o risco cambial nos contratos em que há relevante parcela de bens importados.

24. Em situações dessa natureza, conforme mencionado, deve ficar demonstrada a existência de interesse público e o atendimento a dois critérios indispensáveis: prévia inclusão no edital e existência de garantias, tais como cartas-fiança ou seguros, que mitiguem os riscos à Administração.

25. No caso concreto, ante a inexistência desses pressupostos, reputo que a conduta do gestor caracterizou culpa grave, em razão da profunda inobservância do dever de cuidado, ou seja, erro grosseiro nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com as alterações decorrentes da Lei 13.655/2018.

26. A realização de um pagamento de quase 40% do valor total do contrato, ainda no início dos trabalhos, sem que houvesse a mínima comprovação quanto à execução física da obra, expôs o erário federal a elevado risco de prejuízo, caso a contratada não se desincumbisse da obrigação de realizar os serviços já liquidados.

27. Dessa forma, sua conduta comporta elevado grau de reprovabilidade, razão pela qual, acompanhando os pareceres da SecexTCE e do MPTCU, proponho julgar irregulares suas contas e aplicar-lhe a multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992, a qual fixo em R\$ 20.000,00". (Acórdão n. 9209/2022-Primeira Câmara. Relator ministro Jorge Oliveira. Data da sessão: 29/11/2022)

Nesse mesmo sentido, cito a ementa da decisão proferida nos autos da Representação n. 1112560, de relatoria do conselheiro substituto Hamilton Coelho, julgada em 11/4/2023 pela Segunda Câmara deste Tribunal:

REPRESENTAÇÃO. PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE PASSIVA. RECONHECIMENTO. MÉRITO. CONTRATAÇÃO DE SHOWS PIROTÉCNICOS PARA FESTIVIDADES DE FINAL DE ANO (NATAL E RÉVEILLON). IRREGULARIDADE NA LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. PAGAMENTO ANTECIPADO. ERRO GROSSEIRO. DANO AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO AGENTE PÚBLICO RESPONSÁVEL E DA EMPRESA INDEVIDAMENTE BENEFICIADA. DETERMINAÇÃO DE RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA POR PRÁTICA DE ATO ILEGAL, ILEGÍTIMO OU ANTIECONÔMICO. [...]. 2. Admite-se, em situações excepcionálissimas, a antecipação do pagamento, desde que redunde em desconto no valor a ser despendido pela Administração, esteja prevista no instrumento convocatório e no termo de contrato, bem como seja acompanhada de prestação de garantia pelo contratado, a teor do prejulgamento de tese firmado na Consulta n. 788.114. 3. A liquidação da despesa sem a devida comprovação da efetiva prestação dos serviços e o conseqüente pagamento antecipado constituem irregularidades graves e erro grosseiro, por decorrerem da inobservância de dispositivos legais expressos, demonstrando falta de diligência e de cautela do agente no exercício de sua função, impondo-se o ressarcimento ao erário do dano apurado.

Assim, entendo que a evidência de conluio entre os responsáveis já indicados para a realização do processo de inexigibilidade de licitação, bem como a repartição dos valores decorrentes dos pagamentos, antes mesmo que os serviços contratados fossem efetivamente liquidados com a compensação definitiva dos créditos tributários, está relacionada diretamente com a irregularidade acerca do pagamento antecipado ao escritório de advocacia Costa Neves

Sociedade de Advogados, antes da efetiva homologação das compensações dos créditos previdenciários pela Receita Federal em relação ao Contrato n. 149/2016, em flagrante descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e às Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor. Dessa forma, reputo ter havido erro grosseiro na conduta dos responsáveis, razão pela qual proponho a aplicação de multa individual de 100% (cem por cento) do valor atualizado do dano, com base no art. 86 da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, e em consonância com o entendimento adotado pela Primeira Câmara no julgamento da Representação n. 1054265, de relatoria do conselheiro Agostinho Patrus, em sessão de 14/11/2023, após o voto-vista do conselheiro Cláudio Couto Terrão, ao Sr. Fernando Dias Marangoni, prefeito de Perdizes à época, e aos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, fixada no valor de R\$ **!A fórmula não se encontra na tabela** (trezentos e sessenta e três mil, cento e quarenta e três reais e cinquenta e oito centavos) para cada, em razão da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, com origem fraudulenta, que resultou em dano ao erário, nos termos do art. 28 da Lindb. Demonstro a seguir a atualização do valor histórico do dano ao erário:

Parcela	Data do pagamento	Valor histórico	Índice de atualização	Valor atualizado ²¹
1	21/6/2016 (peça n. 4, pág. 76)	R\$ 35.714,28	1,4690140	R\$ 52.464,78
2	8/7/2016 (peça n. 4, pág. 88)	R\$ 35.714,28	1,4621424	R\$ 52.219,36
3	10/8/2016 (peça n. 4, pág. 83)	R\$ 35.714,28	1,4528444	R\$ 51.887,29
4	14/9/2016 (peça n. 4, pág. 80)	R\$ 35.714,28	1,4483537	R\$ 51.726,91
5	11/10/2016 (peça n. 4, pág. 92)	R\$ 35.714,28	1,4471959	R\$ 51.685,56
6	10/11/2016 (peça n. 4, pág. 98)	R\$ 35.714,28	1,4447405	R\$ 51.597,87
7	15/12/2016 (peça n. 4, pág. 95)	R\$ 35.714,32	1,4437294	R\$ 51.561,77
TOTAL	Histórico	R\$ 250.000,00	Atualizado	R\$ 363.143,54

Outrossim, no que tange ao apontamento de ausência de justificativa do preço, em descumprimento ao art. 26 da Lei n. 8.666/1993, entendo configurada a ocorrência de erro grosseiro na conduta dos agentes, nos termos do art. 28 da Lindb, porquanto o valor contratual

21 Atualizado de acordo com a tabela de atualização monetária do Tribunal de Justiça de Minas Gerais de junho de 2024 (<https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/indicadores/fator-de-atualizacao-monitaria.htm>), tendo como referência a data de cada pagamento efetuado ao escritório, conforme a tabela presente no item 2.5 da fundamentação.

foi fixado sem qualquer parâmetro ou baliza que o lastreasse, em face da ausência de estimativa do montante que poderia ser recuperado pelo Município.

Compulsando os autos, verifiquei que o valor total a ser compensado por meio dos serviços prestados pelo escritório seria de R\$ 1.185.394,64, conforme documentação às págs. 21 a 63 da peça n. 310. A propósito, destaco que, diferentemente dos outros contratos anexados aos autos do processo de inexigibilidade de licitação, firmados pelo escritório Costa Neves Sociedade de Advogados com outros municípios, em que a remuneração total foi fixada em 20% da estimativa do montante a ser compensado, o valor total estabelecido no Contrato n. 149/2016 superou tal percentual que, no caso, corresponderia à quantia de R\$ 237.078,93.

Dessa forma, sem desconsiderar os interesses escusos e as irregularidades verificadas na contratação, ainda que tivesse ocorrido a homologação das compensações pela Receita Federal, verifica-se que a ausência de justificativa do preço ensejaria pagamento a maior em relação ao parâmetro de 20% de honorários em relação ao valor total que poderia ser recuperado, percentual adotado pelo mercado e pelo escritório contratado, conforme instrumentos de contrato anexados aos autos, o que ensejaria, caso a contratação e a execução do contrato tivessem sido efetuadas regularmente, reitere-se, dano ao erário municipal no valor histórico de R\$ 12.921,07 (R\$ 250.000,00 – R\$ 237.078,93).

Contudo, entendo não ser o caso de determinar o ressarcimento ao erário do valor histórico de R\$ 12.921,07 ao Sr. Fernando Dias Marangoni, tendo em vista que a ele já foi determinado o ressarcimento do valor total do contrato, em razão do pagamento antecipado ao escritório Costa Neves, de forma solidária, estando o mencionado montante, pago a maior em relação ao parâmetro de 20% sobre o montante dos créditos que poderiam ser recuperados, abrangido no valor histórico de R\$ 250.000,00. Assim, determinar que ele ressarcisse, além do valor histórico total do contrato, o valor de R\$ 12.921,07, configuraria *bis in idem*, dado que o mencionado valor já está compreendido no valor histórico total.

Outrossim, entendo por não determinar o ressarcimento ao erário do mencionado valor ao Sr. José Jairo Alves Martins, presidente da Comissão Permanente de Licitação à época, uma vez que não há nos autos indício de sua participação no conluio entre o ex-prefeito e os escritórios de advocacia, irregularidade que ensejou e contaminou as demais. Além disso, conforme ressaltado, a determinação de ressarcimento ao erário do valor histórico de R\$ 250.000,00, montante que corresponde ao valor total do contrato, já abrange os R\$ 12.921,07 que seriam pagos a maior em relação ao parâmetro de 20% sobre o montante estimado dos créditos que poderiam ser recuperados.

Não obstante, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, proponho a aplicação de multa no valor individual, de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) aos Srs. Fernando Dias Marangoni, prefeito de Perdizes à época²², e José Jairo Alves Martins, presidente da Comissão Permanente de Licitação ao tempo da contratação²³, tendo em vista o contexto em que se insere o apontamento de irregularidade, haja vista o conluio, bem como a consequência

22 Autoridade responsável pela autorização para abertura do Processo de Inexigibilidade de Licitação n. 1/2016, além de ter assinado o contrato, conforme págs. 132 a 136 de peça n. 7. Além disso, conforme fundamentação no item 2.1 desta proposta de voto, foi verificada a ocorrência de conluio entre o Sr. Fernando Marangoni e os escritórios de advocacia Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, para que a contratação ocorresse e para que o ex-prefeito e os mencionados escritórios lucrassem com a contratação irregular.

23 Responsável por assinar a justificativa de contratação do escritório Costa Neves, tendo, inclusive, atestado que o valor proposto era compatível com o serviço prestado pelo escritório. Destaco que, no referido documento, o agente afirmou, sem qualquer comprovação, que o valor proposto era compatível “com a responsabilidade advinda dos complexos temas e processos que ficarão sob responsabilidade do Escritório, especialmente considerando o proveito econômico que trará ao Município”.

prática de tal irregularidade que, caso a contratação tivesse sido realizada de forma regular, ensejaria, por si só, dano ao erário, em decorrência do pagamento de valor a maior em relação ao adotado pelo mercado e pela contratada.

Destaco, ainda, que a Unidade Técnica opinou, no relatório à peça n. 260, pela emissão de determinação à autoridade competente para instauração de tomada de contas especial, com fulcro no art. 47, IV c/c § 1º, da Lei Complementar n. 102/2008, para apuração dos valores efetivamente compensados/recuperados, cálculo correto dos honorários devidos, bem como para quantificação de possíveis danos ao erário.

Nesse ponto, apesar de já haver dano ao erário apurado neste processo, referente ao pagamento antecipado ao escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, mesmo com as compensações indevidas, cito o art. 86 da Instrução Normativa RFB n. 2055, de 6 de dezembro de 2021²⁴:

Art. 86. No caso de compensação indevida, o sujeito passivo deverá recolher o valor indevidamente compensado, acrescido dos juros e da multa de mora devidos.

Parágrafo único. Caso a compensação indevida decorra de informação incorreta em GFIP, deverá ser apresentada declaração retificadora.

Assim, com base na norma citada, acolho em parte o pedido da Unidade Técnica e, nos termos do art. 47, IV, da Lei Orgânica deste Tribunal, proponho que seja determinado ao atual chefe do Poder Executivo de Perdizes a abertura de tomada de contas especial, a fim de apurar o eventual prejuízo ao erário decorrente dos juros e da multa de mora imputados ao referido Município, em função da compensação indevida.

Ademais, o Ministério Público de Contas, à peça n. 2, requereu a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público aos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, bem como a seus advogados. Também requereu a aplicação, aos agentes públicos e privados, da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

De acordo com o art. 93 da Lei Orgânica deste Tribunal, a declaração de inidoneidade será imposta quando verificada a ocorrência de fraude comprovada na licitação, ficando o licitante fraudador impedido de licitar e contratar com o poder público estadual e municipal, pelo prazo máximo de 5 anos.

Saliento que o TCU já manifestou entendimento no sentido de que “é cabível a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade quando verificada fraude em procedimentos de contratação direta, uma vez que o termo ‘licitação’ a que se refere o art. 46 da Lei 8.443/1992 não se restringe aos procedimentos licitatórios em sentido estrito, abarcando também as contratações diretas” (Acórdão 1280/2018 - Plenário. Data da sessão: 6/6/2018. Relator ministro Benjamin Zymler).

Vale mencionar, ainda, que o TCU adotou o entendimento de que é cabível a declaração de inidoneidade quando o somatório de indícios apontar a ocorrência de fraude à licitação. Nesse sentido:

A confluência de indícios robustos que apontem no sentido de ter havido fraude a licitação justifica a declaração de inidoneidade das empresas que a praticaram. A aplicação de tal sanção independe da ocorrência de dano ao erário. (Acórdão 2596/2012 - Plenário. Relatora: ministra Ana Arraes).

Indícios vários e convergentes constituem prova apta a ensejar fraude à licitação e, em consequência, a declaração de inidoneidade das empresas fraudadoras. (Acórdão

²⁴ A referida norma dispõe sobre restituição, compensação, ressarcimento e reembolso, no âmbito da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil.

1293/2011 - Plenário. Data da sessão 18/5/2011. Relator ministro substituto Augusto Sherman).

Assim, considerando a existência de conjunto probatório acerca da ocorrência de fraude no ajuste e execução do Contrato n. 149/2016, tais como as transcrições das conversas dos sócios do escritório contratado com o ex-prefeito, os termos de colaboração premiada, o pagamento antecipado sem que houvesse a homologação das compensações pela Receita Federal, oportunizando a ocorrência de dano ao erário, reputo cabível a sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público aos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados²⁵, pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos dos arts. 83, III, e 93, da Lei Orgânica e do art. 381, III e § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal, em face do conjunto probatório verificado nos autos, além da ocorrência de dano ao erário no âmbito do Contrato n. 149/2016. Ademais, diante da ocorrência de conluio entre o então prefeito de Perdizes e os advogados dos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, conforme demonstrado no item 2.1 da fundamentação, e da extensa demonstração da atuação pessoal dos advogados dos dois escritórios em todo o esquema relatado na fundamentação e, conseqüentemente, nas irregularidades constatadas, entendo cabível a responsabilização pessoal dos advogados, com fundamento no art. 32 da Lei n. 8.906/1994, que estabelece que o advogado é responsável pelos atos que, no exercício profissional, praticar com dolo ou culpa, e a conseqüente aplicação da sanção de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público também aos advogados sócios do escritório Costa Neves, Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, e aos advogados sócios do escritório Ribeiro Silva, Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares da Silva.

Além disso, diante da gravidade dos fatos e considerando o conjunto probatório constante nos autos, que demonstrou que a contratação decorrente do Processo de Inexigibilidade n. 1/2016 foi fruto de conluio entre o então prefeito de Perdizes e os advogados dos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, conforme demonstrado no item 2.1 da fundamentação, entendo adequada a responsabilização pessoal dos advogados envolvidos no esquema, com fundamento no art. 32 da Lei n. 8.906/1994. Assim, impõe-se a aplicação ao Sr. Fernando Dias Marangoni e aos advogados²⁶ dos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, Srs. Carlos Augusto Costa Neves, Ramon Moraes do Carmo, Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares da Silva, da sanção de inabilitação, pelo período de 8 (oito) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública estadual e municipal, com fundamento nos arts. 83, II, e 92, da Lei Orgânica e no art. 381, II e § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Quanto ao Sr. Enos José de Oliveira, à Sra. Jucélia de Oliveira Magalhães e ao Sr. José Jairo Alves Martins, em que pese a prática de atos materiais atrelados às irregularidades verificadas, entendo que não há evidências de que estavam envolvidos ou ao menos cientes da fraude na

25 Embora o referido escritório não seja o licitante fraudador, nos termos do art. 93 da Lei Orgânica do Tribunal, o TCU entende que é possível expandir a aplicação de declaração de inidoneidade para empresas que de algum modo concorram para o vício do procedimento licitatório. Neste sentido, o TCU ressaltou, no Acórdão n. 1616/2023 – Plenário, de relatoria do ministro substituto Augusto Sherman, “ser indiscutível a possibilidade de esta Corte apenar empresas que, embora não assumam a condição de licitante ou não sejam contratadas, participem do processo licitatório com intuito de fraudá-lo, a exemplo do fornecimento de propostas para subsidiar pesquisa de preço (votos condutores dos Acórdãos 2.851/2016, 2.207/2018 e 2.851/2016, todos do Plenário).”

26 O TCU já se manifestou pela possibilidade de aplicação da penalidade de inabilitação a particulares, conforme o seguinte enunciado: “É possível a aplicação da penalidade de inabilitação de responsável para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança (art. 60 da Lei 8.443/1992) a terceiros estranhos ao serviço público.” (Acórdão 124/2020 - Plenário. Data da sessão: 29/1/2020. Relator ministro substituto Weder de Oliveira).

contratação, razão pela qual considero não haver fundamento para aplicação da sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública estadual e municipal.

Dessa forma, tendo em vista a competência do Tribunal Pleno para aplicação das sanções de declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público e de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública estadual e municipal, com base no art. 23, XXV, do Regimento Interno deste Tribunal, entendo que a análise da matéria deve ser submetida àquele colegiado.

Ademais, proponho que seja expedida recomendação ao atual prefeito de Perdizes e aos atuais procurador-geral e controlador interno do referido município para que, em futuros processos de contratação de serviços advocatícios com o objetivo de recuperar ou compensar créditos, orientem os respectivos servidores responsáveis a:

- a) aguardar a homologação da compensação pela Receita Federal para efetivar o pagamento pelos serviços prestados, dado que a efetivação das compensações realizadas depende diretamente de homologação, tácita ou expressa, pela Administração Tributária Federal, não sendo suficiente a emissão da GFIP ou Declaração de Compensação;
- b) realizar análise prévia à contratação com o objetivo de estimar o montante do valor a ser recuperado pela Administração após a efetiva prestação dos serviços e homologação pela Receita Federal, de modo a garantir a observância da necessidade da elaboração de justificativa do preço a ser pago pela Administração ao escritório de advocacia.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, em preliminar, proponho que seja rejeitada a alegação de incompetência absoluta do Ministério Público de Contas e do Tribunal de Contas para discussão de questões criminais no âmbito administrativo, suscitada em sede de defesa.

Também em preliminar, proponho que seja rejeitada a alegação de nulidade absoluta da representação por estar baseada em elementos declarados nulos pelo Poder Judiciário, suscitada em sede de defesa.

Ademais, em preliminar, proponho que seja rejeitada a alegação de risco de *bis in idem* em decorrência da celebração de acordo de colaboração premiada entre o Ministério Público de Minas Gerais e os Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, suscitada em sede de defesa.

Proponho, também em preliminar, que seja rejeitada a alegação de ilegitimidade passiva de Ribeiro Silva Advogados Associados, escritório de advocacia, e dos Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares da Silva, todos advogados sócios representantes do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados.

Ainda em preliminar, proponho que seja rejeitada a alegação de impossibilidade de inclusão de ofício de agente no polo passivo da representação, suscitada em sede de defesa.

Outrossim, em preliminar, proponho que seja rejeitada a alegação de ilegitimidade passiva do Sr. José Jairo Alves Martins, presidente da Comissão Permanente de Licitação à época, suscitada em sede de defesa.

No mérito, proponho que os apontamentos de irregularidade da representação sejam julgados parcialmente procedentes, nos termos do art. 346, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, com a aplicação de multa, da seguinte forma:

a) **R\$ 368.143,58 (trezentos e sessenta e oito mil, cento e quarenta e três reais e cinquenta e oito centavos)** ao **Sr. Fernando Dias Marangoni**, prefeito de Perdizes à época, sendo **R\$ 363.143,58 (trezentos e sessenta e três mil, cento e quarenta e três reais e cinquenta e oito centavos)**, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, da Lei Orgânica deste Tribunal, em face do dano ao erário ocasionado pelo pagamento antecipado ao escritório de advocacia Costa Neves Sociedade de Advogados, antes da efetiva homologação das compensações dos créditos previdenciários pela Receita Federal em relação ao Contrato n. 149/2016, em flagrante descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e às Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor, que decorreu do conluio entre os responsáveis já indicados para a realização do processo de inexigibilidade de licitação; e **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, diante da ausência de justificativa do preço, tendo em vista o descumprimento ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, vigente à época;

b) **R\$ 363.143,58 (trezentos e sessenta e três mil, cento e quarenta e três reais e cinquenta e oito centavos)** ao **escritório Costa Neves Sociedade de Advogados**, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, da Lei Orgânica deste Tribunal, em face do dano ao erário ocasionado pelo pagamento antecipado ao referido escritório, antes da efetiva homologação das compensações dos créditos previdenciários pela Receita Federal em relação ao Contrato n. 149/2016, em flagrante descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e às Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor, que decorreu do conluio entre os responsáveis já indicados para a realização do processo de inexigibilidade de licitação;

c) **R\$ 363.143,58 (trezentos e sessenta e três mil, cento e quarenta e três reais e cinquenta e oito centavos)** ao **escritório Ribeiro Silva Advogados Associados**, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 86, da Lei Orgânica deste Tribunal, em face do dano ao erário ocasionado pelo pagamento antecipado ao escritório de advocacia Costa Neves Sociedade de Advogados, antes da efetiva homologação das compensações dos créditos previdenciários pela Receita Federal em relação ao Contrato n. 149/2016, em flagrante descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei n. 4.320/1964 e às Consultas TCEMG n. 873919, vigente à época dos fatos, e n. 851549, em vigor, que decorreu do conluio entre os responsáveis já indicados para a realização do processo de inexigibilidade de licitação;

d) **R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)** ao **Sr. José Jairo Alves Martins**, presidente da Comissão Permanente de Licitação à época, com fundamento no art. 83, I, c/c o art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal, diante da ausência de justificativa do preço, em descumprimento ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/1993, vigente à época.

Considerando, ainda, que a irregularidade consistente no pagamento antecipado ensejou dano ao erário municipal, proponho que seja determinada a restituição do montante de R\$ 250.000,00, a ser devidamente atualizado, de forma solidária, pelos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados, além do agente público que concorreu efetivamente para o prejuízo ao erário, Sr. Fernando Dias Marangoni, prefeito de Perdizes à época.

Outrossim, proponho que seja determinada, de forma subsidiária e ilimitadamente, com fundamento no art. 17 da Lei n. 8.906/1994, a restituição do montante de R\$ 250.000,00, a ser devidamente atualizado, aos sócios do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, e aos sócios do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares Silva.

Ademais, nos termos do art. 47, IV, da Lei Orgânica deste Tribunal, proponho que seja determinada, ao atual prefeito de Perdizes, a abertura de tomada de contas especial, a fim de

apurar o eventual prejuízo ao erário decorrente dos juros e da multa de mora imputados ao referido Município, em função da compensação indevida de créditos tributários.

Além disso, com base no art. 23, XXV, do Regimento Interno deste Tribunal, considerando a gravidade das condutas apuradas, proponho que seja submetida ao Tribunal Pleno a apreciação da aplicação das sanções de:

- inabilitação do Sr. Fernando Dias Marangoni, ex-prefeito de Perdizes, e dos advogados do escritório Costa Neves Sociedade de Advogados, Srs. Carlos Augusto Costa Neves e Ramon Moraes do Carmo, e do escritório Ribeiro Silva Advogados Associados, Srs. Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares da Silva, pelo período de 8 (oito) anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública estadual e municipal, com fundamento nos arts. 83, II, e 92, da Lei Orgânica e no art. 381, II e § 1º, do Regimento Interno deste Tribunal;

- declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o poder público dos escritórios Costa Neves Sociedade de Advogados e Ribeiro Silva Advogados Associados e dos seus advogados sócios, Srs. Carlos Augusto Costa Neves, Ramon Moraes do Carmo, Rodrigo Ribeiro Pereira, Flávio Roberto Silva e Rafael Tavares da Silva, pelo período de 5 (cinco) anos, nos termos dos arts. 83, III, e 93, da Lei Orgânica e do art. 381, III e § 2º, do Regimento Interno deste Tribunal.

Proponho, ainda, a emissão de recomendação ao atual prefeito de Perdizes e aos atuais procurador-geral e controlador interno do referido município, a fim de que, em futuros processos de contratação de serviços advocatícios com o objetivo de recuperar ou compensar créditos, orientem os respectivos servidores responsáveis a:

a) aguardar a homologação da compensação pela Receita Federal para efetivar o pagamento pelos serviços prestados, dado que a efetivação das compensações realizadas depende diretamente de homologação, tácita ou expressa, pela Administração Tributária Federal, não sendo suficiente a emissão da GFIP ou Declaração de Compensação;

b) realizar análise prévia à contratação com o objetivo de estimar o montante do valor a ser recuperado pela Administração após a efetiva prestação dos serviços e homologação pela Receita Federal, de modo a garantir a observância da necessidade da elaboração de justificativa do preço a ser pago pela Administração ao escritório de advocacia.

Por fim, proponho que seja encaminhada cópia deste acórdão à Ordem dos Advogados do Brasil para a adoção das medidas que entender cabíveis no âmbito de sua competência.

Intimem-se os responsáveis pelo DOC, o atual prefeito de Perdizes e os atuais procurador-geral e controlador interno do referido município, pelo DOC e por via postal, bem como o Ministério Público de Contas, ora representante, na forma regimental.

Após o trânsito em julgado e promovidas as medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, I, do Regimento Interno.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Também de acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

FICA APROVADO O VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG.)

* * * * *

sb/ms



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS