



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RANILSON RAMOS,
RELATOR DAS CONTAS DA PREFEITURA DE VERDEJANTE
PERTINENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2019:**

Representação Interna nº 00019/2019 MPCO

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO**, órgão previsto no artigo 130 da Constituição da República, no exercício da competência prevista no artigo 114, I, da Lei Estadual nº 12.600/2004, comparece, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por conduto de sua Procuradora-Geral, para ofertar

REPRESENTAÇÃO INTERNA
(com pedido de Medida Cautelar)

em face da Prefeitura de Verdejante, conforme fundamentos fáticos e jurídicos que passa a expor.

1. OS FATOS

Trata-se de expediente encaminhado pelo Ministério Público Federal, dando conta da tramitação naquela instituição de procedimento administrativo para acompanhar o deslinde da ação judicial nº 0801058-96.2016.4.05.8300 e a utilização dos prováveis recursos da complementação do FUNDEF pelo Município de Verdejante.

À oportunidade, e com vistas à instrução do referido procedimento, indagou sua Excelência, o Procurador da República, se foram ou seriam adotadas providências em relação ao contrato celebrado entre o Município de Verdejante e o escritório de advocacia Monteiro e Monteiro Advogados Associados S/C, com vistas a evitar que pagamentos indevidos venham a ser efetuados.

Instruíram o expediente: a) toda a documentação afeita à contratação, pelo ente municipal, do referido escritório, notadamente os atos pertinentes à Concorrência nº 01/2015, que ensejou a avença (fls. 04-33); e b) Ofício nº

1

11-11-17 28/08/2019 10:45 - PERNAMBUCO 00019/2019



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

060/2018, de autoria do Prefeito de Verdejante, esclarecendo ao representante do MPF, que a contratação fora efetuada na gestão anterior, para execução do título judicial obtido na ação coletiva patrocinada pela AMUPE (Processo nº 0000001-28.2006.4.05.8300), cujo objeto é a recuperação de valores do FUNDEF.

Adicionalmente, ao constatarmos em pesquisa efetuada junto ao sítio eletrônico da Justiça Federal a tramitação de outra execução de título judicial movida pelo Município de Verdejante em desfavor da União, com fulcro na ação coletiva movida pelo Ministério Público Federal em São Paulo, desta feita por conduto do advogado Germano César de Oliveira Cardoso (fls. 53 e 54), fora requisitada por este órgão ministerial, nos termos dos Ofícios TCMPCO-PPR 203/2019 e TCMPCO-PPR 232/2019 (fls. 39 e 41), informações acerca de eventual existência de Procuradoria Jurídica e do procedimento adotado para a contratação do Advogado Germano César de Oliveira Cardoso.

Em resposta, a Administração Municipal relatou que não possui Procuradoria Jurídica, noticiando que jamais fora conferida procuração ao referido advogado, de quem apenas recebera proposta de prestação de serviços advocatícios, relacionados à recuperação de valores afeitos ao FUNDEF. Anunciou que seria revogado todo e qualquer instrumento de mandato existente no processo judicial em favor do referido causídico, anexando cópia de petição habilitando três outros advogados, ditos assessores jurídicos do Município.

Em análise da documentação e das informações prestadas, verifico que se impõe o exame aprofundado das avenças firmadas pelo ente municipal, com a expedição de determinação cautelar para que não sejam pagos honorários advocatícios em favor de nenhum dos causídicos.

É o que se passa a demonstrar.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1. Execução fundada na Ação Coletiva da AMUPE – Contratação do Escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados

2.1.1 – Falhas no procedimento licitatório

Sobre a execução do título judicial obtido na ação coletiva proposta pela AMUPE, verifica-se que foi aforada pelo escritório de advocacia Monteiro e Monteiro Advogados Associados, contratado pelo Município de Verdejante com base na Concorrência Pública nº 01/2015, conforme documentação trazida pelo MPF, em anexo.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Do exame de tal documentação, alguns aspectos saltam aos olhos e, na ótica deste órgão ministerial, demandam exame aprofundado por essa Corte de Contas, a fim de aquilatar a validade da avença.

De efeito, colhe-se que, a despeito da maior publicidade inerente à modalidade licitatória em lume, apenas o escritório de advocacia contratado acudiu ao certame, não tendo sido trazido a conhecimento deste órgão ministerial nenhum indicativo de ampla divulgação do edital da competição, que se impõe, não como mera formalidade, mas como mecanismo de atingimento do objetivo de todo e qualquer processo licitatório, que é a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, como bem emblema o precedente firmado pelo TCU, por conduto do Acórdão 1.778/2015-Plenário.

A par disso, observo a existência de indícios de que os critérios técnicos definidos para classificação das propostas (o tipo de licitação escolhido foi técnica e preço) podem ter contribuído de modo decisivo para que tão somente o escritório de advocacia contratado participasse da competição, na medida em que fora previsto no Edital, como condição de classificação na avaliação técnica, o atingimento do mínimo de 90% do total de pontos válidos constantes em seu Anexo II (fls. 11-13 e 17), que estipulara, no item 5 (fl. 17), a obtenção de pontuação decorrente da comprovação de anterior prestação de serviços em favor de entidades coletivas municipalistas.

Cuida-se de regramento, com a devida vênia, absolutamente destoante do razoável, afinal a atividade pretendida, de execução de título judicial, não demanda nenhuma especialização em ações coletivas.

Em verdade, o que a exigência findou por viabilizar foi um claro direcionamento da contratação em favor do escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados que, como cediço, patrocinou a ação coletiva de conhecimento aforada pela AMUPE em desfavor da União, com vistas à recuperação de valores atinentes ao FUNDEF (processo nº 0000001-28.2006.4.05.8300). Tanto assim, que logrou 1680 pontos no quesito Fator Técnico, de um total de 1750 possíveis!

Em circunstância análoga, ao examinar temática em tudo semelhante à presente, inclusive relativa ao mesmo escritório de advocacia, nos autos da Denúncia TC nº 1509044-9, deliberou essa Corte de Contas: *“o item 7.8 da peça editalícia (fls. 81-82, vol. 01) conferiu pontuação à experiência em serviços com entidades coletivas municipalistas, a despeito de tal atividade não guardar nenhuma correlação com o objeto licitado, afeito à execução de título judicial, de*



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

modo a beneficiar indevidamente o escritório contratado: Monteiro e Monteiro Advogados Associados, que já prestara serviços em favor da AMUPE – conforme apurado em outros feitos em tramitação nessa Corte de Contas, notadamente o TC nº 1306068-5.”

Logo, impõe-se a instauração de **Auditoria Especial** para apurar a regularidade do certame em questão e, via de consequência, do contrato dele emanado.

2.1.2. Falhas Contratuais

Para além dos vícios apontados na licitação que originou o contrato firmado com o escritório de advocacia em questão, verifica-se que o próprio ajuste contratual encarta vícios autônomos, aptos a infirmar a sua validade ou suscitar a sua repactuação e que, por tal razão, reclamam apreciação por essa Corte de Contas.

O primeiro deles diz respeito ao desarrazoado o percentual de 20% do montante a ser auferido pelo Município, estimado no Termo de Referência (fl. 15-v) no valor de R\$ 1.424.037,03, que vai de encontro ao princípio da economicidade, já que representará o repasse de significativo percentual dos valores arrecadados pelo Município a escritório que apenas executou o título judicial dantes conquistado, com o agravante de ser o mesmo escritório já remunerado na ação de conhecimento, em significativo prejuízo ao erário municipal, como, aliás, salientado por esse TCE em situação fática similar, pertinente ao processo de Medida Cautelar TC nº 1725758-0:

“No que concerne aos honorários contratuais ou ao preço propriamente dito da inexigibilidade em epígrafe, o art. 48, § 6º, do Código de Ética e Disciplina da OAB prevê uma Tabela de Honorários Mínimos estipulados pela própria Ordem.

Com efeito, a Tabela de Honorários Profissionais aprovada pelo Conselho Seccional da OAB em Pernambuco⁴, em vigor no exercício de 2016, fixou em 10% (dez por cento) do benefício auferido pelo cliente, os honorários contratuais mínimos para a advocacia fiscal no âmbito judicial.

Em outras palavras, a proposta de honorários contratuais da Banca Holanda Sociedade Individual de Advocacia Eirelli para a inexigibilidade em apreço, equivale ao dobro do fixado na Tabela de Honorários da OAB para feitos de mesma natureza.

E em recente alerta de responsabilização dirigido aos municípios pernambucanos, a Presidência desta Egrégia Corte de Contas, através do Ofício Circular nº 003 de 18 de maio de 2015, considerou que “a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

contratação sem licitação de escritório de advocacia, ... fixando honorários contratuais de até vinte por cento dos benefícios obtidos pelos municípios, tem potencial para ofender aos princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade, conforme deliberado pelo TCE de Pernambuco nos Processos TC 1500492-2 e 1501866-0."

Diante de todo o exposto, a ausência de justificativa de preço na inexigibilidade nº 008/2017, resultou na ratificação de um processo de contratação direta de serviços advocatícios mercantilizados e remunerados por honorários desproporcionais, em inobservância do art. 5º e do caput do art. 36 do Código de Ética e Disciplina da OAB, da Tabela de Honorários da OAB em vigor para o Estado de Pernambuco, bem como do princípio da economicidade, insculpido no caput do art. 70 da Constituição Federal, sendo, portanto, o referido processo passível de anulação por vícios de legalidade e motivação." (grifos constantes no original)

O outro versa acerca da autorização para destaque, sobre os valores a serem obtidos em sede de precatório, do montante afeito aos honorários contratuais, conforme cláusula quarta (fl. 24).

Trata-se de previsão rechaçada, por inconstitucional, pela jurisprudência consolidada do TCU (Acórdãos TCU nº 5.940/2014, 1.824/2017 e 307/2018, todos do Plenário), do STJ (REsp 1703697/PE) e, mais recentemente, pela Presidência do STF, que suspendeu cautelarmente todas as decisões judiciais que autorizavam os destaques de honorários contratuais diretamente dos recursos provenientes do FUNDEB (SL 1186 MC/DF), *verbis*:

"Com relação à plausibilidade do direito invocado, anoto que nesta Suprema Corte, de há muito já se pacificou o entendimento acerca da plena vinculação das verbas do FUNDEB exclusivamente ao uso em educação pública e a nenhum outro fim. Nesse sentido, e apenas para ilustrar, citem-se os seguintes precedentes:

"AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSONÂNCIA DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM ENTENDIMENTO FIXADO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO JULGAMENTO DO RE 636.978-RG (TEMA 422). VINCULAÇÃO DE VERBAS DA UNIÃO PARA A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. INVIABILIDADE DO USO DOS RECURSOS PARA DESPESAS DIVERSAS. PROVIMENTO PARCIAL. 1. O acórdão não divergiu do entendimento firmado pelo Plenário desta CORTE, no julgamento do mérito da repercussão geral reconhecida no RE 841.526-RG (Rel. Min. LUIZ FUX, Tema 592). 2. As verbas do FUNDEF não podem ser utilizadas para pagamento de despesas do Município com



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

honorários advocatícios contratuais. 3. Agravo interno a que se dá parcial provimento” (ARE nº 1.066.281-AgR/PE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe de 26/11/18).

“(…) O adimplemento das condenações pecuniárias por parte da União e respectiva disponibilidade financeira aos Autores vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, única possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas” (….)” (ACO nº 648/BA, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe de 9/3/18).

Destaque-se, ainda, que a matéria acerca da destinação dessa complementação de verbas do FUNDEB, para pagamento de honorários advocatícios, tampouco é nova nesta Suprema Corte, tendo sido objeto de uma Suspensão de Segurança, ajuizada pelo Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, contra decisão emanada do Tribunal de Justiça daquele estado, que havia proibido aquela Corte de Contas de fiscalizar a validade de contratos de prestação de serviços advocatícios, relacionados a processos em que se buscava o recebimento dessa verbas.

Cuida-se da SS nº 5.182/MA, parcialmente deferida pela então Presidente desta Corte, Ministra Cármen Lúcia, para o fim de que os municípios contratantes, arrolados naqueles autos, não efetuassem nenhuma espécie de pagamento de honorários advocatícios em favor do escritório de advocacia contratado, enquanto o TCE-MA não deliberasse acerca da legalidade desses contratos, bem como dos pagamentos envolvidos.

Assim, decisões contrárias à pacífica e cristalizada jurisprudência desta Suprema Corte sobre o tema, dada a possibilidade concreta de futura reforma, têm o inegável condão de trazer danos irreparáveis aos cofres públicos, máxime por se tratar, como neste caso, de verbas que devem ser utilizadas exclusivamente para o incremento da qualidade da educação no Brasil e cuja dissipação, para outro fito, pode vir a tornar-se irreversível.

(…)

De todo recomendável, portanto, o deferimento do pleito formulado pela eminente Procuradora-Geral da República, em respeito às normas constitucionais que disciplinam o correto uso das verbas destinadas à educação.

De rigor, portanto, a pronta suspensão dos efeitos das decisões judiciais proferidas no país acerca do tema, tal como aqui proposto. Ante o exposto, defiro o pedido formulado pela PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, para determinar a imediata suspensão de todas as decisões que tenham autorizado o destaque de honorários advocatícios contratuais em precatórios expedidos pela União para o pagamento de diferenças de complementação de verbas do FUNDEB.”

Tais questões demandam exame aprofundado por essa Corte de Contas em sede de **Auditoria Especial**, tal como os pontos dantes identificados no tocante ao certame que originou o ajuste contratual.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

2.2. Execução fundada na Ação Coletiva impetrada pelo Ministério Público Federal em São Paulo - Contratação do advogado Germano César de Oliveira Cardoso

Como anotado no tópico dedicado à sinopse fática, o Município de Verdejante, a despeito de já possuir contrato em vigor com o escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados, com vistas à execução do título judicial oriundo da ação coletiva proposta pela AMUPE em relação a recursos do FUNDEF devidos pela União entre 2001 e 2006, aforou outra ação executiva de título judicial relativo ao FUNDEF, através de outro causídico. Desta feita, invocou o título judicial obtido pelo MPF em São Paulo, que abarcou o período compreendido entre 1998 a 2006 (fls. 53-54).

A par da nítida superposição entre os períodos objeto das duas execuções propostas pelo Município de Verdejante, porquanto ambas compreendem os recursos do FUNDEF não repassados pela União entre 2001 e 2006, de modo que aquela fundada no título da AMUPE está contida na segunda, com o risco daí inerente de pagamento em duplicidade de honorários advocatícios a dois profissionais pelo mesmo bem da vida, salta aos olhos a informação prestada pelo Prefeito de Verdejante, no sentido de que jamais houve contratação do advogado Germano César de Oliveira Cardoso pelo Município, não lhe sido conferida nenhuma procuração (fls. 43 e 44).

Ora, como pôde, então, o referido causídico postular em nome do ente municipal durante quase um ano, sem procuração? Qual interesse teria um profissional da advocacia em demandar em juízo em nome de alguma pessoa – física ou jurídica – que não o contratou?

São questões, Sr. Relator, que merecem ser aprofundadas por essa Corte de Contas, afinal nenhum dos cenários que se desenham parecem condizentes com um panorama de regularidade.

De efeito, na hipótese de ter sido efetivamente contratado o referido profissional, nenhuma das providências necessárias à formalização do vínculo contratual terá sido adotada pela Administração Municipal, que, ademais, terá contratado serviços de que já dispunha, com o agravante de o referido profissional ter se prestado a propor, em **29.10.2018**, ação executiva que sabia – ou deveria saber - indevida, dada a decisão proferida em **22.09.2017**, nos autos da Ação Rescisória nº 5006325-85.2017.4.03.0000, agitada pela União contra o referido título judicial, e em curso no Tribunal Regional Federal da 3ª Região, no sentido de determinar a suspensão de todas as execuções judiciais nele fundadas (fls. 59-85).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Por outro lado, na hipótese de não ter havido tal contratação, configurar-se-á atuação irregular de profissional da advocacia, que merece ser comunicada à Ordem dos Advogados do Brasil, a quem compete a respectiva apuração.

Cumprido destacar que, a despeito de registrar que revogaria eventual mandato conferido ao Dr. Germano César de Oliveira Cardoso, o que comprovou o Prefeito de Verdejante foi o protocolo, nos autos judiciais, de requerimento de habilitação de três outros advogados, por ele ditos assessores jurídicos do Município, conforme fls. 49-51. Nada fora exibido evidenciado a noticiada revogação.

2.3. Execuções que encerram períodos simultâneos – Risco de Pagamento em Duplicidade de Honorários Advocatícios

Como visto, tramitam no Judiciário Federal duas ações executivas propostas pelo Município de Verdejante em desfavor da União com vistas à recuperação de valores do extinto FUNDEF. Uma, amparada no título obtido na ação coletiva da AMUPE, que abrange o período de 2001 a 2006 (processo nº 0801058-96.2016.4.05.8300), e outra, amparada na ação coletiva proposta pelo Ministério Público Federal em São Paulo, que abarca o período de 1998 a 2006 (processo nº 0807560-68.2018.4.05.8304).

Tais execuções encerram períodos coincidentes, quais sejam, de 2001 a 2006, expondo, em consequência, o ente municipal ao pagamento de honorários advocatícios em duplicidade para a obtenção dos mesmos recursos.

Trata-se de circunstância que, associada às demais evidências reunidas na documentação em anexo, enseja a expedição de determinação para que a Prefeitura de Verdejante se abstenha de efetuar pagamento de honorários advocatícios em favor de quaisquer dos escritórios de advocacia/advogados aqui referenciados até o julgamento da Auditoria Especial cuja formalização se requer, em que se deliberará pela validade das contratações subjacentes.

3. REQUISITOS PARA CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR

Por todo o exposto, é forçoso reconhecer a necessidade de ser determinada à Administração Municipal que se abstenha, em caráter cautelar, de efetuar pagamento de honorários advocatícios em favor do escritório de advocacia Monteiro e Monteiro Advogados Associados e do Advogado Germano César de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

Oliveira Cardoso, até o julgamento de mérito da Auditoria Especial cuja formalização se requer, para avaliar a regularidade dos contratos firmados.

A plausibilidade da reivindicação ora veiculada decorre, a uma, das evidências de irregularidade no procedimento licitatório que culminou na contratação do escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados S/C, bem como na avença propriamente dita, e, a duas, dos graves indícios de irregularidade que permeiam a atuação do advogado Germano César de Oliveira Cardoso em nome do Município de Verdejante.

O perigo da demora, por seu turno, reside na iminência de a Administração Municipal vir a arcar com o pagamento de vultosos honorários advocatícios em duplicidade decorrente de contratações com indícios de irregularidades e voltadas à recuperação de valores do FUNDEF afeitos a períodos coincidentes (fls. 36-38, 53 e 54).

4. PEDIDO

Diante do exposto, **considerando** que o Município de Verdejante contratou o escritório de advocacia Monteiro e Monteiro Advogados Associados S/C para a execução do título judicial obtido na ação coletiva da AMUPE, afeita à recuperação de valores do FUNDEF de 2001 a 2006, com base na Concorrência nº 01/2015; **considerando** que a Concorrência nº 001/2015 apresenta indícios de irregularidades em seu processamento; **considerando** que o contrato firmado em decorrência do mencionado certame também apresenta falhas que comprometem a economicidade e a jurisprudência existente acerca da matéria; **considerando** os indicativos de irregularidade na atuação do advogado Germano César de Oliveira Cardoso em favor dos interesses do Município de Verdejante, a exigir aprofundamento por parte dessa Corte de Contas; **considerando** que as execuções judiciais propostas abarcam períodos coincidentes, encartando, em consequência, a possibilidade de pagamento em duplicidade de honorários advocatícios pelo mesmo bem da vida; e **considerando**, por fim, a presença do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, **requer** o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DE PERNAMBUCO**, com fulcro no disposto no art. 1º, parágrafo único, e no art. 3º da Resolução TC nº 16/2017:

a) a concessão de **MEDIDA CAUTELAR** de forma monocrática, *inaudita altera pars*, no sentido de determinar ao Prefeito de Verdejante **que se abstenha de efetuar pagamento de honorários advocatícios em favor do escritório Monteiro e Monteiro Advogados Associados S/C bem como em prol do advogado Germano César de Oliveira Cardoso**, até ulterior pronunciamento dessa Corte de Contas no tocante à regularidade da contratação do escritório e da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

atuação do advogado mencionado, em sede de procedimento de Auditoria Especial;

b) a formalização de processo de Auditoria Especial para o exame da regularidade da contratação aludida, bem como da atuação do advogado indicado, ocorridas no âmbito da Prefeitura de Verdejante;

c) a notificação do gestor do Município de Verdejante, Sr. Haroldo Silva Tavares, assim como dos Interessados: Monteiro e Monteiro Advogados Associados S/C e Dr. Germano César de Oliveira Cardoso, em atenção aos princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme os termos insculpidos no art. 7º da Resolução TC nº 016/2017.

Nestes Termos,
Roga e aguarda Deferimento.
Recife, 27 de agosto de 2019.


Germana Galvão Cavalcanti Laureano
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas