



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05124/19*

Origem: Prefeitura Municipal de Bayeux

Natureza: Inspeção Especial de Licitações e Contratos – Recurso de Reconsideração

Recorrente: Gutemberg de Lima Davi (ex-Prefeito)

Advogado: Inácio Ramos de Queiroz Neto (OAB/PB 16.676)

Interessados: Mauri Batista da Silva (ex-Prefeito)

Palmeira, Melo & Gomes Advogados Associados (CNPJ 18.357.637/0001-03)

Advogados: Meirila Amorim Palmeira (OAB/PE 19.332)

Juliana Borba de Melo Lucena (OAB/PE 21.095)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. Inspeção especial. Licitações e Contratos. Município de Bayeux. Contratação de serviços advocatícios para recuperação e/ou incremento acerca de pagamentos de royalties. Irregularidade da inexigibilidade, do contrato e do primeiro termo aditivo. Multa. Determinação para não realização de despesa e rescisão do ajuste, caso ainda vigente. Recomendação. Comunicação. Arquivamento. Recurso de Reconsideração. Razões recursais insuficientes para modificação da decisão. Conhecimento. Não Provimento. Encaminhamento do Recurso de Apelação ao colegiado competente para o seu julgamento.

ACÓRDÃO AC2 - TC 00826/21**RELATÓRIO**

Cuida-se da análise de Recurso de Reconsideração interposto pelo ex-Prefeito do Município de Bayeux, Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, em face da decisão consubstanciada no Acórdão AC2 - TC 01818/20, lavrado pelos membros desta colenda Segunda Câmara do TCE/PB quando do julgamento de inspeção especial formalizada para fins examinar a contratação direta do escritório advocatício PALMEIRA, MELO & GOMES ADVOGADOS ASSOCIADOS (CNPJ 18.357.637/0001-03), via inexigibilidade de licitação 002/2018 e contrato 074/2018, sob a gestão do ex-Prefeito, Senhor MAURI BATISTA DA SILVA, e primeiro termo aditivo, celebrado sob a gestão do ex-Prefeito, Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, com o objeto de prestação de serviços jurídicos para recuperação e/ou incremento acerca de pagamentos de royalties para o Município.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 05124/19

Por meio da decisão recorrida, restou decidido o seguinte (fls. 321/331):

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05124/19**, relativo ao exame da inspeção especial de licitações e contratos, com o escopo de examinar a contratação direta pela Prefeitura de Bayeux do escritório advocatício PALMEIRA, MELO & GOMES ADVOGADOS ASSOCIADOS (CNPJ 18.357.637/0001-03), via inexigibilidade de licitação 002/2018 e contrato 074/2018, sob a gestão do ex-Prefeito, Senhor MAURI BATISTA DA SILVA, e primeiro termo aditivo, celebrado sob a gestão do ex-Prefeito, Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, com o objeto de prestação de serviços jurídicos para recuperação e/ou incremento acerca de pagamentos de royalties para o Município, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR IRREGULARES a inexigibilidade de licitação 002/2018, bem como o contrato 074/2018 e o primeiro termo aditivo dela decorrentes, advindos da Prefeitura Municipal de Bayeux;

II) APLICAR MULTAS individuais de **R\$2.000,00** (dois mil reais) cada uma, valor correspondente a **38,62 UFR-PB¹** (trinta e oito inteiros e dois centésimos de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), contra o Senhor MAURI BATISTA DA SILVA (CPF 021.700.634-55) e Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI (CPF 013.414.894-00), com fulcro no art. 56, II da LOTCE 18/93, por ato ilegal, **ASSINANDO-LHES O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;

III) DETERMINAR que a gestão municipal se abstenha de realizar despesas com base no mencionado contrato, promovendo, acaso ainda vigente, a sua imediata rescisão;

IV) ENCAMINHAR cópia da presente decisão à Auditoria (DIAGM2) para verificar a eventual execução de despesa em decorrência do contrato referenciado, nas respectivas prestações de contas;

V) RECOMENDAR ao gestor municipal no sentido de zelar pelas normas previstas na Lei 8.666/93, bem como guardar a devida observância aos princípios basilares da Administração Pública, evitando as contratações da espécie;

VI) COMUNICAR a presente decisão à Promotoria de Justiça com atuação no Município de Bayeux; e



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05124/19*

Irresignado, o ex-Gestor interpôs Recurso de Reconsideração (Documento TC 65895/20 – fls. 334/343), vindicando a reforma da decisão, com julgamento pela regularidade da inexigibilidade e desconstituição da multa aplicada.

Além do Recurso de Reconsideração manejado pelo ex-Prefeito, o escritório advocatício PALMEIRA, MELO & GOMES ADVOGADOS ASSOCIADOS (CNPJ 18.357.637/0001-03) interpôs Recurso de Apelação (Documento TC 66181/20 – fls. 345/507).

Por meio de despacho proferido às fls. 512/513, foi determinada a elaboração de relatório de análise do Recurso de Reconsideração, ressaltando que a relatoria do Recurso de Apelação caberia a outro julgador, conforme previsão regimental. Veja-se:

DESPACHO

À DIAG para elaborar relatório de análise do recurso de reconsideração impetrado às fls. 334 - 343.

Observação: a relatoria do recurso de apelação também impetrado compete a relator diverso, conforme norma regimental, cuja redistribuição somente poderá ser processada após o esgotamento desta instância.

Depois de examinados os elementos recursais, a Auditoria confeccionou levantamento de dados e informações para o cotejo do Recurso de Reconsideração (fls. 514/523), contendo a seguinte análise e conclusão:

5. CONCLUSÃO:

Do exame das razões recursais, este corpo técnico entende que o **Recurso de Reconsideração** deva ser recebido, uma vez preenchidos os requisitos processuais de admissibilidade aplicáveis à espécie recursal acionada, nos termos do que dispõe o Regimento Interno deste Tribunal.

No tocante ao **mérito deste recurso**, sugere-se que lhe seja **negado provimento**, pelas razões anteriormente aludidas, e, em via de consequência, mantidos, na íntegra, os termos da decisão consubstanciada no **Acórdão AC2 TC 001818/20**, notadamente em seus itens I, II e III.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 05124/19

Na sequência, o Órgão de Instrução elaborou relatório de análise do recurso interposto (fls. 524/527), contendo a seguinte análise e conclusão:

De fato, assiste razão ao levantamento quando, às fls. 522, diz que argumentos apresentados nessa oportunidade apenas reiteram os já apresentados em sede de defesa. Assim, entende-se que o Recurso de Reconsideração não se presta a revolver temas já amplamente debatidos e esclarecidos nos autos. Em sede recursal, necessário se faz inovar, seja em argumentos, fatos ou até documentos novos, potencialmente capazes de modificar o conteúdo da decisão guerreada.

Ademais, entende-se que a alegação de inexistência de pagamentos em favor do contratado, por si só, não afasta as irregularidades apontadas no Acórdão AC2-TC 01818/20. Conforme registrado às fls. 518/519 do referido levantamento, a irregular prorrogação do contrato nº 00074/2018 poderá ensejar o pagamento de honorários profissionais antes do trânsito em julgado, sem possibilidade de ressarcimento futuro, em caso de reversão de decisões antes favoráveis ao município.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, considerando o levantamento de fls. 514/523, entende-se pelo **conhecimento** do presente Recurso de Reconsideração, mas pelo **não provimento**; com a consequente **manutenção** do Acórdão AC2-TC 01818/20 em sua inteireza.

Por fim, registre-se a juntada de Recurso de Apelação apresentada pelo contratado PALMEIRA & MELO ADVOGADOS ASSOCIADOS, fls. 345/507 (Doc. 66181/20), **não analisado nesta oportunidade**, de competência de Relator diverso.

Assim, conforme registrado no Despacho de fls. 512/513, conforme norma regimental, a redistribuição somente poderá ser processada após o esgotamento desta instância.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 530/536), opinou nos seguintes moldes:

EX POSITIS, alvitra esta representante do Ministério Público de Contas o **CONHECIMENTO** do recurso interposto pelo Sr. **Gutemberg de Lima Davi**, na qualidade de **ex-Prefeito do Município de Bayeux**, por atendidos os pressupostos de admissibilidade, porém, no mérito, o seu **NÃO PROVIMENTO**, mantendo-se intacto o Aresto aqui objurgado.

Na sequência, o processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo, conform atesta a certidão de fl. 537.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 05124/19

VOTO DO RELATOR

Antes de examinar o Recurso de Reconsideração interposto pelo ex-Prefeito de Bayeux, convém esclarecer que, além desta irresignação, houve a apresentação de Recurso de Apelação (Documento TC 66181/20 – fls. 345/507) por parte do escritório advocatício PALMEIRA, MELO & GOMES ADVOGADOS ASSOCIADOS (CNPJ 18.357.637/0001-03), em face dos Acórdãos ora recorrido.

Conforme disposição regimental, a condução da instrução do Recurso de Apelação deve ser realizada por relator distinto daquele que presidiu a instrução inicial. Nesse compasso, depois de apreciado o Recurso de Reconsideração, bem como depois de transcorrido o prazo para apresentação de outros recursos, os autos devem seguir para a Secretaria do Tribunal Pleno, a fim de que promova o sorteio e redistribuição a outro relator.

Feito esse registro inicial, passa-se ao exame do Recurso de Reconsideração manejado pelo ex-Prefeito de Bayeux, nos termos abaixo delineados.

EM PRELIMINAR

É assegurado às partes que possuem processos tramitando nesta Corte de Contas o direito de recorrer das decisões que lhe sejam desfavoráveis. Tal possibilidade está prevista no Regimento Interno (Resolução Normativa RN - TC 10/2010), que em seu Título X, Capítulos I a V, cuida da admissibilidade dos recursos, da legitimidade dos recorrentes, das espécies de recursos de que dispõe a parte prejudicada, assim como estabelece seus prazos e as hipóteses de cabimento.

Neste sentido, assim prevê o art. 230, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sobre a possibilidade de interposição do Recurso de Reconsideração:

Art. 230. O Recurso de Reconsideração, que terá efeito suspensivo, poderá ser formulado por escrito, uma só vez, no prazo de (15) quinze dias após a publicação da decisão recorrida.

Parágrafo único. Não caberá Recurso de Reconsideração da decisão plenária que julgar Recurso de Apelação.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05124/19*

Verifica-se, portanto, que o prazo para manejo do Recurso de Reconsideração é de 15 (quinze) dias, a contar da publicação da decisão a qual se pretende impugnar. Conforme certidão de fl. 509, a presente irresignação foi protocolada dentro do prazo, mostrando-se, pois, **tempestiva**.

Quanto ao requisito da legitimidade, o Recurso de Reconsideração deve ser interposto por quem de direito. No caso em epígrafe, o recorrente, Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, mostra-se **parte legítima** para a sua apresentação.

Desta forma, voto, em preliminar, pelo **conhecimento** do recurso interposto.

NO MÉRITO

No presente processo, foi examinada a contratação direta pela Prefeitura de Bayeux do escritório advocatício PALMEIRA, MELO & GOMES ADVOGADOS ASSOCIADOS (CNPJ 18.357.637/0001-03), via inexigibilidade de licitação 002/2018, bem como do contrato 074/2018 e primeiro termo aditivo decorrentes, com o objeto de prestação de serviços jurídicos para recuperação e/ou incremento acerca de pagamentos de royalties para o Município.

Depois de concluída a instrução originária, remanesceram diversas irregularidades indicadas pela Auditoria, de modo que, com base em precedentes deste egrégio Tribunal, os membros desta colenda Câmara decidiram, dentre outras deliberações, julgar irregulares a inexigibilidade acima citada e os atos administrativos dela decorrentes (contrato e primeiro termo aditivo), aplicando multas individuais aos ex-gestores municipais, Senhor MAURI BATISTA DA SILVA e Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI.

Este último, irresignado com o resultado do julgamento, interpôs o presente Recurso de Reconsideração, alegando, em síntese, o seguinte: 1) a contratação foi realizada durante a gestão do ex-Prefeito MAURI BATISTA DA SILVA, já se encontrando em execução quando o recorrente reassumiu a chefia do Poder Executivo; 2) inexistência de quaisquer pagamentos em favor do escritório de advocacia contratado, notadamente em razão da existência de cláusula contratual suspensiva; 3) possibilidade de contratação de escritório de advocacia por meio de inexigibilidade de licitação, conforme precedentes deste Tribunal.

Depois de examinar os argumentos recursais, a Auditoria os rechaçou, concluindo, ao término, pelo não provimento da irresignação. Vejam-se alguns trechos da análise técnica (fls. 518/522):



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05124/19*

No tocante à alegação de que inexistente qualquer fundamento para aplicação de sanção ao gestor municipal, **Sr. Gutemberg de Lima Davi**, ora recorrente, com base no argumento de inexistência de pagamento em favor de Palmeira, Melo & Gomes Advogados Associados, tal alegação não encontra respaldo nas razões de julgamento deste procedimento de inexigibilidade de licitação, de contrato e de termo aditivo, a saber.

[...]

No caso termo aditivo ao contrato n.º 00074/2018, cujo objeto consiste em prorrogação de prazo de 12 meses, a partir da fixação de vigência contratual de 60 meses, aquele foi celebrado em desacordo com os preceitos normativos, previstos no art. 57, inciso II, da Lei Federal n. 8.666/93, caracterizando **ato administrativo ilegal**.

[...]

Logo, diferentemente do que alega o Recorrente, no momento da pactuação ilegal do citado termo aditivo, tal ato administrativo gerou um dano ao erário, tendo como fato gerador o pagamento de honorários advocatícios, antes do trânsito em julgado, sem possibilidade de ressarcimento futuro.

É imperioso registrar que a **principal irregularidade**, apontada pelo corpo técnico na exordial e que permaneceu após análise de defesa, foi o não preenchimento dos requisitos da lei 8.666/93 para contratação por inexigibilidade de licitação.

Nesse cenário, registre-se que o cerne da questão não está na possibilidade ou não da contratação por **inexigibilidade**, mas na **presença ou não dos requisitos** exigidos pela Lei nº 8.666/93, sendo esse o entendimento contido em norma mais recente desta Corte de Contas que trata da matéria - Parecer Normativo TC nº 16/2017, o qual estabelece que:

[...]

Verifica-se que a citada norma não afasta a possibilidade de contratação direta para serviços de advocacia, apenas a condiciona ao atendimento de todas as normas previstas na Lei 8.666/93, estabelecendo ainda que, em regra, devem ser realizados por servidores públicos efetivos.

[...]

Em suma, como não houve a comprovação da **singularidade dos serviços advocatícios** em debate, prestados pelo escritório advocatício supramencionado, pode-se inferir a manutenção da irregularidade da inexigibilidade de licitação e dos atos administrativos decorrentes, tais como contrato e termo aditivo contratual.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA



PROCESSO TC 05124/19

Seguindo o entendimento externado pela Auditoria, o Ministério Público de Contas igualmente alvitrou pelo não provimento da irresignação, com base nos seguintes fundamentos, colacionados a título de fundamentação (fls. 534/536):

Insurgiu-se o Sr. Gutemberg de Lima Davi contra a determinação do item II, que lhe impôs sanção pecuniária pessoal, em síntese, por reputar a cominação da multa como indevida, tendo em vista ter sido responsável apenas pela celebração do termo aditivo, ressaltando que do ajuste contratual consta cláusula impeditiva do pagamento do contratado caso o procedimento seja considerado ilegal.

Tais argumentos não são aptos a afastar as irregularidades nas quais se fundam a decisão recorrida, visto que, ao celebrar aditivo ao contrato de inexigibilidade, o ex-Alcaide de Bayeux terminou por incorrer em conduta tão irregular quanto aquela de seu antecessor, como sendo: a continuidade de efeitos jurídicos e financeiros de contrato decursivo de procedimento irregular e, por isso, igualmente malsinado. Dir-se-ia que o acessório deve seguir o mesmo destino do principal: se o procedimento é irregular, não há como produzir um contrato ou um aditivo regular, por questão de congruência.

Os casos excepcionais em que a licitação é inexigível são de manejo perigoso, uma vez que não estão abertos à compreensão subjetiva do administrador os conceitos de serviço singular e de notória especialização, mas dependem de demonstração clara e objetiva.

No respeitante aos serviços de advocacia, em um país onde existe, em média, 1 advogado para cada 190 habitantes,¹ e, sobretudo, em uma praça aquecida como a da Região Metropolitana de João Pessoa, os pressupostos para uma inexigibilidade de serviços técnicos jurídicos se tornam ainda mais difíceis de acontecer. O procedimento de inexigibilidade com esse fim deve se fundar na certeza da unicidade da prestação do serviço e esta há de ser tão clara que espanque quaisquer dúvidas.

[...]

Por conseguinte, a multa foi corretamente arbitrada, pois não guarda relação com os pagamentos da banca contratada, se estes serão efetuados ou não, mas, sim, com a **irregularidade manifesta** do procedimento e com a ilegal utilização das hipóteses de inexigibilidade, a que o insurgente não necessariamente deu origem – visto que estava afastado do cargo à época – porém, certamente, deu prosseguimento quando da celebração do termo aditivo ao contrato, colaborando, portanto, com a ilegalidade.

Não se mostrando aptos os argumentos veiculados a afastar a irregularidade que deu azo aos termos do *Decisum* aqui objurgado, conheça-se do recurso, contudo, no mérito, se lhe negue provimento, mantendo-se, por conseguinte, intacto o Acórdão AC2 TC 01818/20.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05124/19*

Com efeito, a alegação de que a contratação direta teria sido concretizada por outro gestor, não lhe cabendo qualquer responsabilidade não merece acolhida, pois, conforme muito bem ponderado pelo *Parquet* de Contas, ao celebrar o aditivo contratual dando continuidade ao ajuste firmado, o recorrente perpetrou conduta tão irregular quanto aquele que substituiu.

Da mesma forma, não prospera o argumento recursal relativo à inexistência de pagamentos em favor da firma de advocatícia contratada, porquanto a irregularidade do procedimento e dos atos administrativos decorrentes não guarda relação com aqueles, mas sim com as diversas irregularidades que remanesceram depois de concluída a instrução processual, a saber: 1) ausência da proposta da contratada; 2) ausência dos requisitos exigidos pela Lei 8.666/93 para contratação por inexigibilidade de licitação; 3) ausência do valor global estimado no instrumento contratual; 4) fixação do prazo de vigência do contrato em 60 meses e elaboração do primeiro termo aditivo ao contrato (prorrogação de prazo por mais 12 meses), em conflito com o que dispõe o art. 57, II, da Lei 8.666/1993; 5) acolhimento de obrigação de pagamento de honorários profissionais antes do trânsito em julgado de todas as ações necessárias ao cumprimento do objeto contratado, sem possibilidade de ressarcimento futuro, em caso de reversão de decisões antes favoráveis ao Município; e 6) não atendimento ao princípio da economicidade no valor (percentual) relativo aos honorários contratuais.

Idêntico posicionamento se dá em relação à tese recursal de que as contratações de escritórios de advocacia poderiam advir de inexigibilidades de licitação. Consoante ponderado pelos Órgãos Técnico e Ministerial, não se questiona a possibilidade de as contratações desta espécie decorrem de inexigibilidade de licitação, mas sim o fato de que os requisitos necessários não teriam sido devidamente observados.

Ante o exposto, em consonância com as manifestações dos Órgãos Técnico e Ministerial, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida:

I) preliminarmente, **CONHECER** do Recurso de Reconsideração interposto e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se incólumes os termos da decisão recorrida; e

II) **ENCAMINHAR** os autos à Secretaria do Tribunal Pleno, após transcorrido o prazo recursal, para que promova as medidas cabíveis em relação ao Recurso de Apelação interposto pelo escritório advocatício PALMEIRA, MELO & GOMES ADVOGADOS ASSOCIADOS - CNPJ 18.357.637/0001-03 (Documento TC 66181/20 – fls. 345/507).



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05124/19***DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05124/19**, referentes, nessa assentada, à análise de Recurso de Reconsideração interposto pelo ex-Prefeito do Município de Bayeux, Senhor GUTEMBERG DE LIMA DAVI, em face da decisão consubstanciada no Acórdão AC2 - TC 01818/20, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator em:

I) preliminarmente, CONHECER do Recurso de Reconsideração interposto, e no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo-se incólumes os termos da decisão recorrida; e

II) ENCAMINHAR os autos à Secretaria do Tribunal Pleno, após transcorrido o prazo recursal, para que promova as medidas cabíveis em relação ao Recurso de Apelação interposto pelo escritório advocatício PALMEIRA, MELO & GOMES ADVOGADOS ASSOCIADOS - CNPJ 18.357.637/0001-03 (Documento TC 66181/20 – fls. 345/507).

Registre-se e publique-se.

TCE – Sessão Remota da 2ª Câmara
João Pessoa (PB), 15 de junho de 2021.

Assinado 30 de Junho de 2021 às 14:30



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 1 de Julho de 2021 às 06:48



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Marcílio Toscano Franca Filho

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO