



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 05067/18

Origem: Prefeitura Municipal de Alhandra

Natureza: Licitações e Contratos – inexigibilidade 003/2018

Responsável: Renato Mendes Leite (Prefeito)

Advogado: Marcos Aurélio de Medeiros Villar (OAB/PB 12902)

Interessado: SÓCRATES VIEIRA CHAVES – ADVOCACIA E CONSULTORIA (CNPJ 01.985.110/0001-12)

Representante: Sócrates Vieira Chaves

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

RECURSO DE APELAÇÃO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO E CONTRATO.

Município de Alhandra. Serviços de propositura e acompanhamento de ações para recuperação dos royalties. Decisão Singular. Referendo. Suspensão do contrato e pagamentos. Irresignação. Prevalência de norma especial sobre a geral. Doutrina e jurisprudência. Supremacia dos efeitos da norma específica das medidas cautelares sobre os da norma geral do Recurso de Reconsideração tangente à suspensão de efeitos da decisão. Não provimento do Recurso de Apelação.

ACÓRDÃO APL – TC 00026/20

RELATÓRIO

Cuida-se de Recurso de Apelação interposto pelo Prefeito de Alhandra, Senhor RENATO MENDES LEITE, em face do **Acórdão AC1 – TC 02380/18** (fls. 209/215), proferido pela Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, quando do julgamento do Recurso de Reconsideração manejado com a finalidade de desconstituir as decisões contidas na **Resolução Processual RC1 – TC 00015/18** (fls. 32/34) e **Decisão Singular DS1 – TC 00017/18** (fls. 23/27).

Em síntese, no presente processo, está sendo examinada a inexigibilidade de licitação 003/2018 e o Contrato 004/2018 dela decorrente, celebrado entre a Prefeitura de Alhandra e o escritório SÓCRATES VIEIRA CHAVES – ADVOCACIA E CONSULTORIA (CNPJ 01.985.110/0001-12). O ajuste teve por objeto a prestação de serviços de propositura e acompanhamento de ações para recuperação dos royalties devidos pela Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) ao Município de Alhandra, até o trânsito em julgado de todas as ações necessárias ao cumprimento do objeto, no valor estimado de R\$1.882.052,34.

Por meio da **Decisão Singular DS1 – TC 00017/18**, houve a concessão de medida cautelar para suspender de imediato a inexigibilidade 003/2018, bem como os pagamentos de honorários advocatícios pelos serviços prestados em razão desta contratação direta ou de qualquer outro ajuste com objeto similar. Ainda, por meio da decisão monocrática, houve determinação para citação do gestor municipal e dos representantes do escritório advocatício, facultando-lhes oportunidade de se manifestarem sobre o relatório inicial da Auditoria (fls. 09/22).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 05067/18

Seguidamente, os membros da colenda 1ª Câmara deste Tribunal de Contas referendaram aquela decisão monocrática, por meio da **Resolução Processual RC1 – TC 00015/18**.

Irresignados com a suspensão da inexigibilidade, do contrato e pagamentos decorrentes, tanto o Prefeito Municipal quanto a firma de advocacia contratada manearam Recurso de Reconsideração, vindicando a concessão de efeito suspensivo ao recurso interposto e a revogação da medida cautelar.

Ao julgar o Recurso de Reconsideração, a Primeira Câmara decidiu, conforme consignado no aresto recorrido (fls. 209/215): *1. REJEITAR as preliminares arguidas pelos recorrentes; 2. CONHECER dos RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO, recebendo-os apenas no seu efeito devolutivo e, no mérito, NEGAR-LHES provimento; 3. ORDENAR à Auditoria o controle de eventuais pagamentos, a qualquer título, resultantes de desobediência a quaisquer determinações no sentido da suspensão ou cessação de pagamentos iguais ou semelhantes aos tratados nestes autos, ficando desde já o gestor, Senhor Renato Mendes Leite, advertido que, em assim procedendo, o prejuízo deverá ser repostado e considerado como aspecto negativo nas suas contas de gestão.*

Novamente inconformado, o Prefeito de Alhandra interpôs o presente Recurso de Apelação (fls. 218/241), pleiteando a concessão de efeito suspensivo à irresignação e que seja dado provimento para revogar a medida cautela concedida pela Decisão Singular acima referida, referendada pela Resolução Processual retro citada.

Depois de examinar as razões recursais, a Auditoria lavrou relatório (fls. 249/261), no qual concluiu:

“Do exame das razões recursais, este corpo técnico entende que o Recurso de Apelação 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, e, quanto ao mérito, que lhe seja negado provimento, pelas razões anteriormente aludidas, e, em via de consequência, mantidos, na íntegra, os termos da decisão consubstanciada no Acórdão AC1 TC 02380/18 ora combatido.”

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 264/271), assim opinou:

*“EX POSITIS, opina este Órgão Ministerial, preliminarmente, pelo **conhecimento** do presente Recurso de Apelação, recebendo-o apenas no efeito devolutivo, conforme previsão regimental, e, no mérito, pelo seu **desprovimento**, mantendo-se, na íntegra, decisão consubstanciada no Acórdão AC1 TC 02380/2018.”*

Na sequência, o julgamento foi agendado para esta sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 05067/18

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, o recurso é adequado, tempestivo e advindo de legítimo interessado, devidamente representado, podendo, assim, abrir trânsito rumo ao julgamento de sua substância. A decisão recorrida foi publicada em 09/11/2018 (fls. 216/217) e o recurso interposto em 04/12/2018, ou seja, dentro do prazo recursal, conforme certidão às fls. 243/244.

No mérito, o pedido formulado no recurso é no sentido de que a irresignação seja recebida no efeito suspensivo e, sendo-lhe dado provimento, haja revogação dos efeitos contidos na Decisão Singular DS1 – TC 00017/18, referendada pela Resolução Processual RC1 – TC 00015/18.

Passando, então, aos efeitos da cautelar proferida perante o Recurso de Reconsideração impetrado, os dispositivos do Regimento Interno, baseados na Lei Orgânica do TCE/PB (LCE 18/93), disciplinadores do cabimento e dos efeitos das Medidas Cautelares e do Recurso de Reconsideração, tratam dos temas da seguinte forma:

Regimento Interno do TCE/PB

Art. 195. ...

*§ 1º. Poderá, ainda, o Relator ou o Tribunal determinar, cautelarmente, em processos sujeitos à sua apreciação ou julgamento, a **suspensão de procedimentos ou execução de despesas, até decisão final**, se existentes indícios de irregularidades que, com o perigo da demora, possa causar danos ao erário.*

*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.*

É regra de hermenêutica jurídica não poder a interpretação de um dispositivo resultar na revogação total ou parcial de outro, cabendo ao intérprete buscar solução para primar pela eficácia de todos. Ou seja, os dispositivos podem até ser heterogêneos, mas o resultado da interpretação deve buscar homogeneidade entre eles.

Então, não se pode interpretar literalmente a legislação citada sem analisar todo o contexto. Para tanto, a Lei de Introdução à Normas de Direito Brasileiro sinaliza o caminho a percorrer quando se estiver diante de uma antinomia aparente entre dois normativos. Vejamos o Decreto-Lei 4.657/42, com a redação dada pela Lei 13.376/10:

Art. 2º. ...

§ 2º. A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 05067/18

Por óbvio, não se trata do estudo de normas sucessivas no tempo a atrair o critério cronológico em sua aplicação – revogação tácita ou expressa, mas certamente da avaliação do uso em casos concretos de normas gerais e específicas sobre variados temas.

É que diante de eventual dicotomia entre a norma geral e a específica, esta terá supremacia. As disposições que se relacionam mais direta e especialmente com o assunto de que se trata, em toda disposição de Direito, o gênero é preterido pela espécie. Não é outra a visão da abalizada doutrina:

“Se existe antinomia entre a regra geral e a peculiar, específica, esta, no caso particular, tem supremacia. Preferem-se as disposições que se relacionam mais direta e especialmente com o assunto de que se trata: In toto jure generi per speciem derogatur, et illud potissimum habetur quod ad speciem directum est – “em toda disposição de Direito, o gênero é derogado pela espécie, e considera-se de importância preponderante o que respeita diretamente à espécie” (MAXIMILIANO, Carlos. “Hermenêutica e Aplicação do Direito”. Rio de Janeiro: Forense, 1997, 16ª ed., p. 135).

O Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do Mandado de Segurança 33.115/DF, reafirmou sua firme orientação sobre o tema:

*AGRAVO INTERNO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. JORNADA DE TRABALHO DE QUATRO HORAS PARA ANALISTAS JUDICIÁRIOS MÉDICOS DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. DETERMINAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA EM DETRIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. ART. 19, § 2º DA LEI 8.112/90. ART. 14 DO DECRETO-LEI 1.455/76. **PREVALÊNCIA DE NORMA ESPECIAL SOBRE A GERAL.** DECISÃO DO CNJ EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.*

No ponto, o citado art. 195 do RITCE/PB, trata de norma específica sobre medida cautelar, cujo comando autoriza o Tribunal a *determinar, cautelarmente, em processos sujeitos à sua apreciação ou julgamento, a **suspensão de execução de despesas, até decisão final**, se existentes indícios de irregularidades que, com o perigo da demora, possa causar danos ao erário.*

O efeito, pois, da decisão cautelar deve prosperar até decisão final, momento em que não caiba mais recurso, descabendo aplicar a regra geral do Recurso de Reconsideração, sobre a suspensão de efeitos da decisão, a partir se sua simples impetração.

Neste sentido o Tribunal de Contas da União normatizou entendimento, através do Manual de Recursos, editado através da Portaria TCU 35, de 05 de fevereiro de 2014:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 05067/18

“Possibilidade de não se conferir efeito suspensivo: nas hipóteses em que a lei prevê tal efeito, o Tribunal, excepcionalmente, pode não o conferir, diante das particularidades do caso concreto. O fundamento básico para tanto reside no poder geral de cautela, que possibilita ao Tribunal adotar medidas de urgência para resguardar a utilidade do processo. Trata-se, porém, de medida que só se justifica em caso de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão final”.

Portanto, numa interpretação harmônica do sistema normativo, não se pode estender o efeito suspensivo geral e automático do Recurso de Reconsideração à decisão cautelar, pois anularia a eficácia desta, cujo efeito específico é salvaguardar o erário, diante do iminente prejuízo vislumbrado por esta Corte. A suspensão dos efeitos de uma medida da espécie deve ser expressa, sob pena de subverter a ordem jurídica instalada, como bem salientou o saudoso Conselheiro Marcos Antônio da Costa, no voto constante do Acórdão AC1 – TC 00471/18, proferido no âmbito do Processo TC 05183/17 (fl. 790):

“É de bom tom deixar destacado que não é o interessado que estabelece os efeitos que deverão ser recebidos os recursos no âmbito do TCE/PB. Entender o contrário seria ferir de morte as Constituições Federal e Estadual, posto que os interessados e jurisdicionados cumpririam as determinações dos Tribunais naquilo que melhor lhes conviessem ou, simplesmente, não cumpririam a decisão. A ser assim, despicienda seria a submissão constitucional ao Estado de Direito e instalado, estaria, portanto, o verdadeiro ‘ESTADO DE ANARQUIA’.”

Nos presentes autos, ainda sublinhou o eminente Relator da decisão agora recorrida (fl. 212):

“... em interpretação harmônica do sistema normativo, conclui-se que é completamente desarrazoado conferir efeito suspensivo aos presentes Recursos de Reconsideração, tendo em vista que este efeito esvaziaria de qualquer eficácia a Decisão Cautelar.

...

Destarte, a presente decisão deve guardar harmonia com o decidido no Processo TC n.º 05183/17, mantendo-se a cautelar em razão dos fundamentos lá referenciados ...”.

Por todo o exposto, VOTO para que este Tribunal, preliminarmente, **CONHEÇA DO RECURSO** e, no mérito, **NEGUE-LHE** provimento, mantendo na íntegra os termos das decisões consubstanciadas na Decisão Singular DS1 – TC 00017/18, referendada pela Resolução Processual RC1 – TC 00015/18, e no Acórdão AC1 – TC 02380/18, com remessa do processo à Primeira Câmara.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC 05067/18

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05067/18**, sobre a análise, nessa assentada, de Recurso de Apelação interposto pelo Prefeito de Alhandra, Senhor RENATO MENDES LEITE, em face do Acórdão AC1 – TC 02380/18, proferido pela Primeira Câmara deste Tribunal de Contas, com declaração de suspeição do Conselheiro Substituto Oscar Mamede Santiago Melo, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator: **I) em preliminar, CONHECER** do Recurso de Apelação interposto; **II) no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo na íntegra os termos das decisões consubstanciadas Decisão Singular DS1 – TC 00017/18, referendada pela Resolução Processual RC1 – TC 00015/18, e no Acórdão AC1 – TC 02380/18; e **III) ENCAMINHAR** o processo à Primeira Câmara deste Tribunal para a continuidade do exame da matéria.

Registre-se e publique-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa (PB), 12 de fevereiro de 2020.

Assinado 13 de Fevereiro de 2020 às 09:53



Cons. Arnóbio Alves Viana

PRESIDENTE

Assinado 13 de Fevereiro de 2020 às 09:28



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 13 de Fevereiro de 2020 às 11:33



Marcílio Toscano Franca Filho

PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO