



Proc.: 00908/23

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 00908/23
SUBCATEGORIA: Pedido de Reexame
ASSUNTO: Recurso em face do Acórdão APL-TC 00024/23 (processo n. 00821/21)
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Nova Mamoré
INTERESSADO: Claudionor Leme da Rocha (CPF n. ***.463.102-**)
ADVOGADA: Stéffe Daiana Leão Peres (OAB/RO n. 11.525)
RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello
SESSÃO: 15ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 25 a 29 de setembro de 2023

PEDIDO DE REEXAME. FISCALIZAÇÃO DE CONTRATO. ADMISSIBILIDADE POSITIVA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA. INCIDÊNCIA DA LEI N. 8.666/93. AUSÊNCIA DE SINGULARIDADE. VIGÊNCIA CONTRATUAL LIMITADA AO PERÍODO DE PANDEMIA DE COVID-19. EXCLUSÃO DE CULPABILIDADE. DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE, MAS SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE OU APLICAÇÃO DE SANÇÕES. CORREÇÃO DA DECISÃO. NÃO PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Adequada a caracterização de irregularidade em inexigibilidade licitação para contratação de serviços de consultoria e de assessoria jurídica não revestidos de natureza singular, por descumprimento ao art. 25, II, da Lei n. 8.666/93 e às orientações jurisprudenciais deste Tribunal de Contas.
2. Assinado o contrato antes da entrada em vigor da nova lei de licitações, não há que falar em aplicação retroativa de eventuais inovações legislativas, mas da aplicação, ao caso concreto, do regramento previsto pela Lei n. 8.666/93, conforme disposição do art. 190 da Lei n. 14.133/21.
3. Correta a decisão pela declaração de ilegalidade, sem a pronúncia de nulidade da contratação e sem a aplicação de sanções, tendo em vista que a vigência contratual se manteve restrita ao período de pandemia de Covid-19 e que a crise então vivenciada dificultou a realização de contratações públicas.
4. Conhecimento e não provimento do recurso.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de pedido de reexame interposto pelo Senhor Claudionor Leme da Rocha contra o Acórdão APL-TC 00024/23 [ID 1369050 do processo n. 00821/21], mediante o qual foi considerada ilegal contratação, precedida de inexigibilidade de licitação, de serviços de assessoria e de consultoria jurídica para atender a necessidades ordinárias e não

Acórdão APL-TC 00150/23 referente ao processo 00908/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

singulares da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré, não sendo pronunciada a nulidade ou aplicadas sanções por ter a contratação se mantido vigente no período da pandemia de *Covid-19* e porque a crise então vivenciada dificultou a realização de contratações públicas, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, por unanimidade de votos, em:

I – Conhecer do pedido de reexame, interposto por Claudionor Leme da Rocha contra o Acórdão APL-TC 00024/23, proferido no Processo n. 00821/21, pois preenchidos os requisitos para tanto, notadamente os pressupostos aplicáveis, notadamente os dos arts. 45, 31, parágrafo único, e 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996;

II – Negar provimento ao recurso, diante da inocorrência de vícios ou de erros de julgamento no acórdão recorrido;

III – Dar ciência deste acórdão ao interessado, mediante publicação no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;

IV – Intimar o Ministério Público de Contas, na forma regimental;

V – Determinar ao Departamento do Pleno que, cumpridos todos os comandos deste acórdão e do acórdão recorrido, sejam os autos arquivados.

Cumpra o Departamento do Pleno.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello (Relator), Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Wilber Carlos dos Santos Coimbra e Jailson Viana de Almeida, o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros.

Porto Velho, sexta-feira, 29 de setembro de 2023.

(assinado eletronicamente)
JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
MELLO
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
PAULO CURI NETO
Conselheiro Presidente



Proc.: 00908/23

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 00908/23
SUBCATEGORIA: Pedido de Reexame
ASSUNTO: Recurso em face do Acórdão APL-TC 00024/23 (processo n. 00821/21)
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Nova Mamoré
INTERESSADO: Claudionor Leme da Rocha (CPF n. ***.463.102-**) **ADVOGADO:** Stéfêe Daiana Leão Peres (OAB/RO n. 11.525)
RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello
SESSÃO: 15ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 25 a 29 de setembro de 2023

RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido de reexame interposto pelo Senhor Claudionor Leme da Rocha contra o Acórdão APL-TC 00024/23 [ID 1369050 do processo n. 00821/21], mediante o qual foi considerada ilegal contratação, precedida de inexigibilidade de licitação, de serviços de assessoria e de consultoria jurídica para atender a necessidades ordinárias e não singulares da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré, não sendo pronunciada a nulidade ou aplicadas sanções por ter a contratação se mantido vigente no período da pandemia de *Covid-19* e porque a crise então vivenciada dificultou a realização de contratações públicas, como transcrito:

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES INICIALMENTE APONTADAS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE ASSESSORIA E CONSULTORIA JURÍDICA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AMPLA DEFESA E CONTRADITÓRIO. APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVAS E DOCUMENTAÇÃO DE SUPORTE. IRREGULARIDADES PARCIALMENTE AFASTADAS. ILEGALIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA FORA DAS HIPÓTESES PREVISTAS EM LEI. SEM PRONÚNCIA DE NULIDADE. NÃO APLICAÇÃO DE SANÇÃO PECUNIÁRIA. ARQUIVAMENTO. 1. A contratação foi materializada em desatendimento aos ditames da Lei Federal nº 8.666/93. 2. No presente caso, ocorreu o exaurimento do Contrato, além disso as irregularidades, de per si, não se revestem de potencialidade suficiente para atrair um juízo de anulabilidade, embora deva ser considerado formalmente ilegal. 3. O arquivamento dos autos é medida que se impõe.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, que tratam de Fiscalização de Atos e Contratos decorrente de comunicado de supostas irregularidades na contratação direta de Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia pelo Município de Nova Mamoré (Contrato nº 028/PMNM/2020 – Processo Administrativo nº 1004/2020), celebrado em 28.4.2020, tendo por objeto, nos termos da Cláusula Primeira do instrumento contratual, a prestação de serviços técnicos profissionais de assessoria e consultoria jurídica, de natureza singular e especializada na área do Direito Administrativo, Constitucional e Tributário nos interesses e no âmbito do Município, em elaboração de defesas técnicas, administrativas junto ao Tribunal de Contas do Estado e da União, assessoria na solução dos pontos de dificuldades da execução orçamentária e da aplicação das normas gerais de direito público, financeiro e tributário, pelo valor de R\$ 158.400,00 (valor mensal de

Acórdão APL-TC 00150/23 referente ao processo 00908/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

R\$13.200,00) e prazo de 12 meses, passível de prorrogações, como tudo dos autos consta.

ACORDAM os Senhores Conselheiros do Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em consonância com o Voto do Relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, por unanimidade de votos, em:

I – Considerar ilegal, sem pronúncia de nulidade, a contratação direta de advogado promovida pelo Poder Executivo do Município de Nova Mamoré por meio do contrato administrativo nº 28/20, porque se preordenou a contratar essencialmente serviços jurídicos que não se revestem de singularidade, conforme previsto expressamente no art. 25, II da Lei Federal nº 8.666/93 e à luz da prevalente jurisprudência sobre a matéria;

II – Deixar de aplicar multa aos responsáveis em razão da contratação ter ocorrido durante a pandemia de covid-19 que dificultou as contratações públicas, concedendo baixa de responsabilidade do Senhor Claudionor Leme da Rocha, ex-prefeito municipal, período 1º.1.2017 a 31.12.2020, e do Senhor Marcos Antônio Metchko, Analista Jurídico da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré, período 12.12.2020;

III – Dar ciência, via Diário Eletrônico do TCE-RO, do teor do acórdão aos interessados;

IV – Determinar ao Departamento do Pleno que, adotadas as medidas de praxe, sejam os autos arquivados.

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Edilson de Sousa Silva, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva (Relator), Wilber Carlos dos Santos Coimbra e Jailson Viana de Almeida, o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Adilson Moreira de Medeiros.

2. O recorrente pede a reforma desta decisão, alegando que os fundamentos para se qualificar o descumprimento do art. 25, II, da Lei n. 8.666/93 não deveriam ter sido aplicados, já que o 3º-A da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da OAB), acrescido pela Lei n. 14.039/2020, e o art. 74, III, “e”, da Lei n. 14.133/2021 teriam suprimido o requisito da singularidade do serviço para a contratação direta de advogados. Bastaria, ao seu ver, a prova da notória especialização para se justificar a inexigibilidade de licitação. Nesse sentido, agora requer aplicação “retroativa” dessas disposições e interpretações ao caso concreto, para que se reconheça a legalidade da contratação por si realizada [ID 1379112].

3. Verificada a tempestividade e os demais pressupostos de admissibilidade, este relator firmou juízo provisório pelo conhecimento do recurso, concedendo-lhe efeito suspensivo, nos termos da DM 0041/2023-GCJEPPM [ID 1384545].

4. Facultada a manifestação escrita, o Ministério Público de Contas emitiu parecer pelo conhecimento do recurso. Todavia, quanto ao mérito, por considerar que as razões recursais não habilitariam a alteração do acórdão combatido, concluiu pelo desprovimento [ID 1427851].

5. Vieram-me os autos conclusos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

VOTO CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

6. Em juízo definitivo de admissibilidade, convergindo com o Ministério Público de Contas, entendo que o pedido de reexame deve ser conhecido, pois atendidos os pressupostos recursais aplicáveis à espécie, notadamente os dos arts. 45, 31, parágrafo único, e 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996.
7. Destaco que o pedido de reexame é tempestivo, pois interposto no prazo de quinze dias da publicação do acórdão recorrido.
8. Constatado, ainda, que o recuso é cabível, pois questiona acórdão proferido em processo de fiscalização de atos e contratos.
9. Ademais, há legitimidade – estando regular a representação do recorrente por advogado – e há interesse recursal, nos limites da sucumbência suportada.
10. No ponto, acrescento que, mesmo não tendo sido cominada sanção pecuniária ao recorrente, vislumbro a hipótese de um melhor provimento em relação ao item I do Acórdão APL-TC 00024/23, por ser objeto de sua irresignação a declaração deste órgão de controle de que seria ilegal contrato celebrado sob sua alçada.
11. Ademais, na esteira do Ministério Público de Contas, verifico a dialeticidade, pois o recorrente, apesar de reprimir teses defensivas apreciadas e decididas no processo original, desincumbe-se, nesta fase recursal, do necessário ônus argumentativo de manejar suas alegações para lastrear o pedido inteiramente novo de aplicação “retroativa” da Lei n. 14.133/21.
12. Por fim, verifico que inexistente ato impeditivo ou extintivo do direito de recorrer.
13. Superada a preliminar de admissibilidade, passo ao exame de mérito.
14. Novamente alinhado com o parecer do Ministério Público de Contas, considero que o Acórdão APL-TC 00024/23 é plenamente hígido e que as razões recursais não habilitam a revisão da posição pelo descumprimento do art. 25, II, da Lei n. 8.666/93, por ser indispensável o atendimento ao requisito da **singularidade** – entendimento que não se altera mesmo diante de inexigibilidades de licitação com o objetivo de proceder à contratação direta de serviços técnicos profissionais de consultoria e de assessoria prestados por advogados.
15. Apreciemos a questão em maior detalhe.
16. Tem-se que o Acórdão APL-TC 00024/23 afirmou a ilegalidade do contrato como decorrência inafastável da constatação, em concreto, de que **a maior parcela** dos serviços relacionados ao Contrato n. 028/PMNM/2020 possuíam natureza comum, rotineira, ordinária, estando ligados ao cotidiano administrativo do jurisdicionado, como descrito nos relatórios dos serviços prestados durante os primeiros meses de vigência contratual [ID 1162302 e ID 1162303 do processo originário].
17. Postas essas evidências, o acórdão recorrido aplicou as disposições normativas e as orientações jurisprudenciais majoritárias a respeito do instituto da inexigibilidade de licitação, inclusive Pareceres Prévios deste Tribunal de Contas, no sentido de que tais serviços, ordinários, deveriam ter sido preferencialmente prestados pelo corpo jurídico do próprio ente federativo; ou, justificada a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

inexequibilidade por servidores dos quadros, diante da viabilidade de competição, ser a contratação submetida ao devido procedimento licitatório.

18. Ponderou-se, entretanto, que a caracterização da irregularidade **não deveria** ter como consequência a pronúncia de nulidade do contrato ou a aplicação de quaisquer sanções aos agentes tidos como responsáveis, ao fundamento de que a contratação fora operada no contexto da pandemia de *Covid-19*, no qual eram notórias as dificuldades vivenciadas pela administração para realizar contratações públicas; bem assim porque a vigência contratual permaneceu restrita ao período de crise pandêmica, após o qual esses serviços foram inteiramente reassumidos por servidores da própria municipalidade.

19. Todos esses fundamentos, com muita propriedade, foram bem lançados no voto do relator no Acórdão APL-TC 00024/23:

[...] 21. Pois bem. Passo ao exame das defesas dos responsáveis, de acordo com as irregularidades imputadas.

[...]

29. O senhor Claudionor Leme da Rocha, ex-prefeito, ao apresentar sua defesa na busca de eximir-se de sua responsabilidade trata a contratação como fruto de dispensa de licitação, ora outra como advinda de inexigibilidade de licitação, que em sua essência são institutos distintos.

30. De outra banda, asseriu que a nova Lei de Licitações não traz mais o requisito da singularidade, motivo pelo qual compreende que a legalidade da contratação é fato que se impõe, face a notória especialidade do contratado que restou demonstrada na documentação anexa a defesa, a qual trás o rol de titulações do contratado de pós-graduação, mestrado e doutorado, sendo este último na área de Direito Constitucional, intimamente afeta ao direito público.

31. Detalha que a decisão em contratar os serviços advocatícios de forma direta ao invés de promover concurso público, em que pese na lei orgânica haja previsão para estruturação de Procuradoria, demandava, sobretudo, condições orçamentárias, o que em virtude da pandemia do COVID-19, tornou-se inviável.

32. Além disso, assevera que em face da pandemia houve aumento das demandas dos órgãos de controle em relação aos municípios, com prestação de informações cada vez mais claras e cobrança de ações eficazes no cumprimento de determinações judiciais e administrativas para controle da pandemia, impondo assim, medida urgente de contratação de serviços advocatícios especializados.

33. Nesses termos requer o afastamento de sua responsabilidade, posto que sua atuação foi suportada na lei, doutrina e jurisprudências pátrias.

34. A Unidade Técnica no tocante a irregularidade a contratação direta fora das hipóteses previstas em lei não acolheu as justificativas dos defendentes que por meio da Coordenadoria Especializada firmou entendimento que o objeto do Contrato nº 028/PMNM/2020¹28 poderia ter sido realizado pelos Assessores Jurídicos existentes na Prefeitura, o que por si obstaría a contratação com fulcro na inexigibilidade e ainda, por

¹ ID=991855



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

não se tratar de serviço técnico especializado, nos moldes do art. 13, V, da Lei Federal nº 8.666/93.

35. Desta forma, a proposta técnica é pela ilegalidade da contratação de serviços jurídicos, haja vista não ter caráter singular, com cominação de multa aos responsáveis, por afronta ao disposto no art. 25, II da Lei Federal nº 8.666/93.

36. Quanto a irregularidade materializada em contratação de mão de obra sem concurso público o Corpo Técnico² ante as justificativas apresentadas, concluiu, no caso concreto, que a contratação de advogado pode ocorrer ao largo da regra do concurso público, saneando por fim a imputação de ilegalidade.

37. O Parquet de Contas, em sua derradeira manifestação, deixou de acompanhar o entendimento técnico quanto a irregularidade relativa a contratação direta fora das hipóteses previstas em lei, em razão do contexto em que foi realizada a contratação, sopesando que a pandemia de Covid-19 dificultou as contratações e exigiu de seus gestores providências urgentes no combate à pandemia, afastando-se, assim, parcialmente da conclusão e proposta técnica, para manifestar pela ilegalidade, sem pronúncia de nulidade e sem aplicação de multa.

38. A princípio, de fato, não há que se falar em burla ao concurso público, porque não havia naquela municipalidade uma Procuradoria devidamente instituída, e ainda, como bem pontuou a Unidade Técnica, o STJ possui jurisprudência no sentido de a existência de corpo jurídico não materializa óbice à contratação de advogado externo com objeto de prestação de serviço específico.

39. Neste sentido, no dia 14.2.2022, a Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça, em acórdão no Habeas Corpus nº 669.347/SP (REsp. 1626693/SP), de relatoria do Ministro Jesuíno Rissato, Desembargador Convocado TJDFT, estabeleceu que, “a mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público.”

40. Pois bem. Não cabe outro ente impor a criação de cargos no âmbito do Poder Executivo Municipal ou mesmo impor a realização de concurso público a municipalidade, ainda mais que o STF, em precedente RE 1156016/SP, divisou que não há impedimento para a terceirização de serviços jurídicos pelo ente municipal, ainda em sede de cobrança de dívida ativa do Município, uma vez que as normas dos arts. 131 e 132, ambos da Constituição Federal têm sua aplicação restrita a Estados e União, não havendo caráter de repetição obrigatória nos âmbitos municipais.

41. Nesta esteira, a Unidade Técnica trouxe aos autos a jurisprudência pacífica do TCU, que esclarece que a contratação de serviços advocatícios, v.g., por inexigibilidade de licitação, não é por si só, vedada, mas uma vez realizada deve estar ancorada nos requisitos necessários a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado, conforme precedentes: Acórdãos nºs 416/2008-Plenário, 2.832/2014-Plenário, 3.413/2013-Plenário, 669/2012-Plenário, 2.012/2007-Plenário, 2.124/2008- 1ª Câmara, 5.526/2010-1ª Câmara, 3.795/2013-2ª Câmara, 3.095/2008-2ª Câmara, 4.050/2011-2ª Câmara e 2.169/2018-Plenário.

42. A jurisprudência desta Corte de Contas caminha no mesmo sentido, que dada a singularidade e a notória especialidade do contratado devidamente demonstrada, preenchendo para tanto os requisitos fixados, é permitida, conforme Parecer Prévio nº 40/2006-Plenário, nos autos nº 3482/05. O Parecer Prévio nº 37/2009-Plenário, proferido no processo nº 1.362/09, também traz o entendimento de que a terceirização de tarefas/atividades de saúde abrangidas no plano de

² ID=1218843



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

cargos e salários é permitida, desde que devidamente justificada e que prestigie as regras/princípios constantes da lei de licitações.

43. Destaca-se de outro tanto, os defendentes informaram que o número de assessores jurídicos que foram anteriormente selecionados por meio de concurso público, tendo por objetivo o desenvolvimento de atividades típicas da advocacia pública, a exemplo da elaboração dos pareceres exigidos para a contratação de bens/serviços por meio de certames licitatórios, não foi suficiente a atender as demandas da administração pública naquele momento pandêmico.

44. Neste sentido, de fato, o enfrentamento a pandemia de Covid-19 demandou dos gestores a adoção de medidas urgentes, haja vista o aumento das demandas judiciais da municipalidade, que se amolda a necessidade de contratação de advogado para atender a excepcionalidade dos serviços a serem desenvolvidos.

45. De outro tanto, necessário destacar que **se infere das defesas e entrevistas colacionadas aos autos por ocasião da defesa que o objeto do contrato ora examinado está sendo realizado apenas pelos assessores jurídicos do Município, demonstrando que a contratação direta visou atender circunstancialmente as necessidades da municipalidade naquele período excepcional, em razão da insuficiência de profissionais.**

46. Por fim, quanto a contratação de serviços advocatícios sem concurso público há que se concluir que não houve violação ao preceito insculpido no art. 37, II da Constituição Federal, razão pela qual a irregularidade inicialmente pontuada foi devidamente saneada.

47. Quanto a contratação direta fora das hipóteses previstas em lei **há que se destacar que ficou demonstrado nos termos do contrato nº 28/20 e dos documentos probantes da liquidação das despesas³ dele decorrentes que o objeto contratado versou essencialmente de serviços jurídicos ordinários e não de serviços singulares** e que o parecerista contratado certificou que a contratação também visava a atender às demandas administrativas no tocante a reforma tributária, matéria de alta complexidade.

48. O defendente Claudionor Leme da Rocha afirma que restou comprovada a notória especialização do contratado, mediante a apresentação de relatórios de atuação anterior, bem como outras publicações e titulações do sócio administrador.

49. Destaque que **a inexigibilidade do certame licitatório se caracteriza por inviabilidade de competição, em especial, nas hipóteses previstas nos incisos I, II e III do art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, conforme enumera o art. 13 da mesma lei, descrevendo os serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.**

50. Note-se que o caso em concreto não se amolda aos ditames legais, posto que não basta que o contratado tenha notória especialização, mas também que a atividade a ser contratada deve envolver complexidades que requeiram sua especialidade e que torne inviável a competição entre os prestadores qualificados, e como dito alhures, parte do objeto contratado referia-se a serviços jurídicos rotineiros, ordinários, os quais poderiam ser desenvolvidos por outros profissionais da área jurídica.

51. No tocante a alegação do defendente de que a contratação por inexigibilidade de licitação estaria amparada no que dispõe o art. 3º-A, parágrafo único da Lei Federal nº

³ ID's=1150548, 1162302 e 1162303



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

8.904/94⁴, com redação dada pela Lei Federal nº 14.039/2020, embora guarde semelhança com o que dispõe o art. 25 da Lei Federal nº 8.666/93, em uma análise sistêmica não é de se interpretar que somente o exercício da advocacia bastasse para preencher os requisitos legais, mas impõe a necessidade de comprovar desempenho anterior, materializado em publicações, estudos, experiências ou outros requisitos relativos a atividades jurídicas, bem como que a atividade envolva complexidades que exijam peculiar expertise.

52. E ainda, que sob a alegação dos defendentes de que a sociedade individual de advogados contratada possuiria, à época da contratação, sócio administrador que atua de forma reiterada perante este Tribunal de Contas, senhor Bruno Valverde Chahaira, possuindo várias titulações de pós-graduação, mestrado e doutorado na área do Direito Constitucional, não se mostra suficiente a comprovar notória especialização capaz de obstar a competitividade entre outros prestadores de similar serviço.

53. Não se pode perder de vista que a jurisprudência do STF, do STJ, do TCU e deste Tribunal de Contas é enfática no sentido de que a contratação direta de advogado, com suporte nos arts. 13, V, e 25, II, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, só pode ser utilizada quando os requisitos legais forem expressamente atendidos, **especialmente no que concerne a singularidade do objeto.**

54. Destaco que **o Supremo Tribunal Federal formou maioria para declarar a constitucionalidade dos arts. 13, V, e 25, II, ambos da Lei das licitações, desde de que sua interpretação considere a contratação direta de serviços advocatícios pela Administração Pública, por inexigibilidade, além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), observe a (i) inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e (ii) cobrança de preço compatível com o praticado no mercado**⁵.

55. **Este também é o entendimento do STJ, até o advento da nova Lei de Licitações**, conforme precedentes REsp 436.869/SP e REsp 488.842/SP (contratação dos serviços descritos no art. 13 da Lei Federal nº 8.666/93 sem licitação pressupõe que sejam de natureza singular, com profissionais de notória especialização).

56. Como bem destacado pela Unidade Técnica **a jurisprudência do TCU caminha no mesmo sentido**, de conformidade com os precedentes: Acórdãos nºs 416/2008-Plenário, 2.832/2014- Plenário, 3.413/2013-Plenário, 669/2012-Plenário, 2.012/2007-Plenário, 2.124/2008-1ªCâmara, 5.526/2010-1ªCâmara, 3.795/2013-2ªCâmara, 3.095/2008-2ªCâmara, 4.050/2011-2ªCâmara e 2.169/2018-Plenário, **bem como o entendimento deste Tribunal de Contas**, manifestado no Parecer Prévio nº 040/2006-Plenário, no processo nº 3482/05, todos já mencionados nesta análise.

57. Assim, o que se depreende do contrato em análise é que este não se adequa ao que dispõe o inciso V do art. 13 da Lei das Licitações, posto que seu objeto envolvia o patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, que poderiam ser desempenhadas pelos assessores jurídicos municipais com formação em Direito e devidamente inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, ainda que estes não

⁴ Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei. (Incluído pela Lei nº 14.039, de 2020) 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

⁵ Disponível em ConJur - STF tem maioria para dispensar licitação na contratação de advogados, acesso em 12.12.22.

Acórdão APL-TC 00150/23 referente ao processo 00908/23



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

compusessem uma Procuradoria Municipal, mas que em tese, guardavam condições de executar as atividades contratadas.

58. Lado outro, embora se verifique que os serviços prestados foram em sua maioria essencialmente rotineiros/ordinários, conforme evidências indicadas nos relatórios⁶ dos dois primeiros meses de contrato, se verificou que alguns trabalhos exigiram do contratado certa expertise profissional que foge das atividades comuns inerentes as funções de assessor jurídico, exigindo conhecimento específico e técnico condizente com as matérias afetas a Políticas Públicas Municipais e ao Controle Externo da Administração Pública.

59. Para tanto, como bem demonstrado pelo Ministério Público de Contas, destaco algumas das tarefas apresentadas no cumprimento do contrato examinado:

- Minuta da defesa de prestação de contas do exercício de 2019 do Município de Nova Mamoré (Autos TCE 1792/20), com o requerimento de informações complementares; - Assessoria jurídica para elaboração do Decreto de Isolamento Social Restritivo, em decorrência do agravamento da crise decorrente da pandemia provocada pela COVID-19 [Decreto Municipal ne 5896/2021]. - Análise da Decisão Monocrática n. 007/2021/GCVCS, do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, nos autos n. 004/2021, acerca da tutela inibitória concedida. - Consultoria jurídica sobre o Decreto Municipal que suspende os reajustes salariais no âmbito do Poder Executivo Municipal, conforme orientação do Ministério Público do Estado de Rondônia e determinação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia; - Despacho PRESENCIAL juntamente com a equipe técnica de Nova Mamoré e a Promotoria de Justiça de Guajará-Mirim para tratar acerca da Recomendação Administrativa n. 06/2020; - Análise processual dos autos de Contas 2602/2017, com emissão de resumo para cumprimento de determinações pela Secretaria responsável; - Análise e emissão de parecer acerca do proc. de contas n. 1199 /19. Solicitação de documentos as Secretarias responsáveis para análise dos documentos e defesa; - Análise de Acórdão de julgamento do processo de contas n. 113/20 e eventuais diligências necessárias para defesa do município de Nova Mamoré; - Minuta de Decreto Municipal para regulamentação do transporte escolar, objeto de análise do TCE/RO n. 2602/2017; - Minuta de Projeto de Lei para regulamentação do transporte escolar, objeto de análise do TCE/RO n 2602/2017; - Contato com o corpo técnico administrativo da SEMED para acesso a documentação acerca do Transporte Escolar do Município alvo de diligências no TCE/RO Edição e ajustes no projeto de lei, decreto municipal e plano de ação para instrução de defesa do TCE/RO processo de contas n. 2602/2017. - Elaboração de minuta de defesa do Processo de contas n. 1199/19, a partir das informações fornecidas pela Secretaria Municipal de Educação.

60. Assim, considerando que além dos trabalhos rotineiros/ordinários também foram desenvolvidos outros que exigiram do contratado conhecimento específico, dada a complexidade da matéria, aliado ao momento pandêmico em que houve a contratação, há que se ponderar a proposição técnica de aplicação de multa.

61. Em seu relatório derradeiro, o **Corpo Técnico pugnou pela aplicação de multa aos responsáveis por conta de suposta prática de ato com grave infração à Constituição Federal, que impõe o dever de licitar como regra, e à Lei Federal nº 8.666/93, como preconiza o RI-TCE/RO, contudo, o Parquet de Contas deixou de acatar essa proposição, em razão do momento único de calamidade sanitária**

⁶ ID's=1162302 e 1162303.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

mundial que impôs aos gestores públicos obstáculos às contratações, necessárias frente a enorme demanda administrativa advinda deste contexto.

62. Ademais, há que se ponderar ainda, que embora o gestor tenha procedido a contratação de serviços advocatícios ao largo dos requisitos legais impostos à espécie, os serviços foram efetivamente prestados, não noticiando os autos irregularidades outras nesta execução, razão pela qual acompanho o entendimento ministerial que pugnou pela ilegalidade do contrato, sem pronúncia de nulidade, com baixa de responsabilidade dos defendentes.

63. Neste contexto, há que se aderir ao posicionamento ministerial que pugnou pela ilegalidade do contrato, sem pronúncia de nulidade e sem cominação de multa aos responsáveis, em razão do contexto em que foi realizada a contratação, no auge da pandemia de Covid-19, o que dificultou as contratações públicas em todo país.

64. Assim, reconhecido o afastamento parcial das irregularidades inicialmente apontadas, em consonância com a manifestação do Ministério Público de Contas, e parcialmente ao entendimento técnico, deverá ser considerado ilegal o contrato nº 028/PMNM/202034, sem pronúncia de nulidade, concedendo baixa de responsabilidade aos responsabilizados, com o consequente arquivamento dos presentes autos.

[...] 65. Por todo exposto, convergindo com a manifestação ministerial (ID=1290779), submeto à deliberação deste colegiado o seguinte VOTO:

I – Considerar ilegal, sem pronúncia de nulidade, a contratação direta de advogado promovida pelo Poder Executivo do Município de Nova Mamoré por meio do contrato administrativo nº 28/20, porque se preordenou a contratar essencialmente serviços jurídicos que não se revestem de singularidade, conforme previsto expressamente no art. 25, II da Lei Federal nº 8.666/93 e à luz da prevalente jurisprudência sobre a matéria;

II – Deixar de aplicar multa aos responsáveis em razão da contratação ter ocorrido durante a pandemia de Covid-19 que dificultou as contratações públicas, concedendo baixa de responsabilidade do Senhor Claudionor Leme da Rocha, ex-prefeito municipal, período 1.1.2017 a 31.12.2020, e do Senhor Marcos Antônio Metchko, Analista Jurídico da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré, período 12.12.2020 [grifei].

20. O recorrente insurge-se especificamente contra a declaração de ilegalidade do contrato, aduzindo que o fundamento de descumprimento do art. 25, II, da Lei n. 8.666/93⁷ não deveria ser aplicado ao caso, mas sim aplicado o art. 3º-A da Lei n. 8.906/94, acrescido pela Lei n. 14.039/20⁸, e o art. 74, III, “e”, da Lei n. 14.133/21⁹, os quais **teriam suprimido o requisito da singularidade do serviço** para contratação direta de advogados. Assim bastaria, como alega, a prova da notória especialização – requisito que entende plenamente atendido.

⁷ Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial: [...] II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, **de natureza singular**, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

⁸ Art. 3º-A. Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização, nos termos da lei.

⁹ Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: [...] III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: [...] e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

21. Em reforço a sua argumentação, requer que seja proferida decisão nos moldes da manifestação da Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça no HgRg no HC 669.347-SP:

AGRAVO REGIMENTAL EM HABEAS CORPUS. PENAL. ART. 89 DA LEI N. 8.666/1993. AÇÃO PENAL. PREFEITO MUNICIPAL. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. REQUISITO DE SINGULARIDADE DO SERVIÇO SUPRIMIDO PELA LEI N. 14.133/2021. CARÁTER INTELECTUAL DO TRABALHO ADVOCATÍCIO. PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL. AUSÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO E DE EFETIVO PREJUÍZO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. A consumação do crime descrito no art. 89 da Lei n. 8.666/1993, agora disposto no art. 337-E do CP (Lei n. 14.133/2021), exige a demonstração do dolo específico de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos.
2. O crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666/1993 é norma penal em branco, cujo preceito primário depende da complementação e integração das normas que dispõem sobre hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitações, agora previstas na nova Lei de Licitações (Lei n. 14.133/2021).
3. Dado o princípio da tipicidade estrita, se o objeto a ser contratado estiver entre as hipóteses de dispensa ou de inexigibilidade de licitação, não há falar em crime, por atipicidade da conduta.
4. Conforme disposto no art. 74, III, da Lei n. 14.133/2021 e no art. 3º-A do Estatuto da Advocacia, o requisito da singularidade do serviço advocatício foi suprimido pelo legislador, devendo ser demonstrada a notória especialização do agente contratado e a natureza intelectual do trabalho a ser prestado.
5. A mera existência de corpo jurídico próprio, por si só, não inviabiliza a contratação de advogado externo para a prestação de serviço específico para o ente público.
6. Ausentes o dolo específico e o efetivo prejuízo aos cofres públicos, impõe-se a absolvição do paciente da prática prevista no art. 89 da Lei n. 8.666/1993.
7. Agravo regimental desprovido¹⁰.

22. Das leituras da ementa acima transcrita e do inteiro teor da respectiva decisão, cumpre a este conselheiro relator a constatação de que é correta a afirmação do recorrente de que o STJ, ao apreciar o HgRg no HC 669.347-SP, efetivamente sinalizou que a singularidade deixou de ser um requisito para a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, de serviços técnico profissionais prestados por advogados, sendo atual e unicamente imposta a exigência de que se comprove a notória especialização do contratado.

23. Sucede que a decisão em pauta, por se entreter com a **esfera criminal**, possui raciocínio jurídico próprio e requisitos para penalização que, sabidamente, não necessariamente se aplicarão às fiscalizações conduzidas por este Tribunal de Contas.

¹⁰ AgRg no HC 669.347/SP, Rel. Ministro Jesuíno Rissato (desembargador convocado do TJDFT), Rel. p/ Acórdão Ministro João Otávio de Noronha, Quinta Turma, julgado em 13/12/2021, DJe 14/02/2022.

Acórdão APL-TC 00150/23 referente ao processo 00908/23

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

24. Veja-se, por exemplo, a delimitação da Quinta Turma do STJ de que, por tratar-se de **norma penal em branco**, caberia a integração e a complementação do tipo descrito no art. 89 da Lei n. 8.666/93¹¹, hoje disposto no art. 337-E do Código Penal¹², mediante a aplicação das **atuais disposições** das Leis n. 14.039/20 e n. 14.133/21. Ilustre-se, ainda, que a penalização foi afastada também diante da compreensão de que o tipo “exige a demonstração do **dolo específico** de causar dano ao erário, bem como efetivo prejuízo aos cofres públicos”.

25. Para o caso concreto desta **fiscalização de atos**, compreendo que as regras e os princípios, as orientações doutrinárias e as jurisprudenciais, a serem aplicadas são os condizentes com as disposições da **Lei n. 8.666/93**, à luz do expressamente previsto no **art. 190 da Lei n. 14.039/20**¹³ – diploma vigente ao tempo da contratação. Por entender que a questão controvertida da “retroatividade” é, nestes termos, de resolução muito simples, adoto, como razão de decidir, a manifestação do Ministério Público de Contas:

[...] Nessas circunstâncias, como sinalizado, ao se debruçar sobre o teor da peça recursal propriamente dita, forçoso inferir que o impetrante apenas promove a repetição de teses já examinadas e decididas, visto que não apresentou nas razões deduzidas nenhum argumento ou elemento adicional apto a ancorar sua pretensão ou a infirmar os fundamentos adotados no *decisum* recorrido.

Com efeito, frise-se, o recorrente não muniu a pretensão ínsita a esse meio de impugnação, com alegações condizentes, com eficácia sobre os fundamentos que conduziram à prolação da decisão objurgada, com exige a dialeticidade recursal, restringindo-se a replicar a mesma argumentação dantes manejada na fase processual dedicada ao contraditório.

Em outros termos, apesar de o recorrente, movido pelo descontentamento com a deliberação desfavorável ao mérito da contratação, ter legitimamente lançado mão de provocar o reexame das questões que suscitou – não obstante, diga-se, tê-lo feito o sob o risco de inadmissão do recurso por ausência de dialeticidade –, imperativo reconhecer que se limitou à reedição de celeuma em torno de objeto possível, recorrendo-se, todavia, a teses discutidas, vencidas e decididas no feito principal, a ponto de praticamente esvaziar este opinativo.

Talvez, o que se possa ter como novidade alegada pelo recorrente consista na invocação de aplicação retroativa da Lei n. 14.133/21, sob alegação de que ampararia a tese que permeou sua pretensão recursal, como se, na espécie, a lei posterior tivesse revogado peremptoriamente a anterior, o que, bem se sabe, não é o caso, olvidando, ademais, que inadmissível a retroação vindicada por simplesmente esbarrar em vedação expressa, prevista no art. 190 da NLLC, já que o Contrato n. 028/20/PMNM, de 28.04.20, é anterior a tal diploma legal.

¹¹ Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa (Revogado pela Lei n. 14.133/21).

¹² Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa (Incluído pela Lei n. 14.133/21).

¹³ **Art. 190. O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

26. Apesar de considerar já bastante a disposição do art. 190 da Lei n. 14.039/20 quanto à aplicabilidade da Lei n. 8.666/93 a este caso concreto – razão pela qual aqui delimito a razão de decidir deste voto –, sem a pretensão de exaurir a discussão sobre o tema, antecipo que, neste momento, filio-me à corrente segundo a qual o requisito da singularidade não foi extinto pela Lei n. 14.039/20 ou pela Lei n. 14.133/21 no que diz com a contratação de serviço técnico profissional, mantendo a interpretação de que **a inexigibilidade de licitação é descabida sempre que viável a competição (como no caso dos autos, em que a contratação direta de advogados tinha por objeto serviços de natureza comum, rotineira, ordinária).**

27. No ponto, dentre muitos argumentos em prol da interpretação de que o requisito da singularidade não foi “extinto”, destaco ele pode ser visto como, nada menos, uma **expressão literal** da cabeça do art. 30 da Lei n. 14.133/21¹⁴, como explica Joel de Menezes Niebuhr¹⁵:

A inexigibilidade pressupõe inviabilidade de competição. Os próprios *caput* do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 e *caput* do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 condicionam as hipóteses previstas nos seus incisos à inviabilidade de competição. O decisivo é que não há inviabilidade de competição para a contratação de serviços que não sejam singulares, que sejam ordinários e comuns, ainda que eventualmente se pretenda contratar profissional ou empresa de notória especialização. Sucede que serviços ordinários e comuns, que não são serviços singulares, podem ser prestados por quaisquer profissionais ou empresas e não necessariamente por profissionais ou empresas de notória especialização. Portanto, todos os profissionais ou empresas, qualificados para prestar tais serviços, por força do princípio da isonomia, têm o direito de disputar os respectivos contratos com igualdade, o que depende da licitação pública. A inviabilidade de competição somente se configurasse o serviço a ser contratado por meio da inexigibilidade requeira os préstimos de alguém que possa ser qualificado como notório especialista, a ponto de recusar critérios objetivos de julgamento. A existência de critérios objetivos para comparar propostas impõe a obrigatoriedade de licitação pública, sendo que a inexigibilidade ocorre somente nas hipóteses em que o serviço pretendido pela Administração Pública é apreciado por critérios subjetivos. Logo, não basta que o profissional seja reputado notório especialista, porque, antes de levá-lo em consideração, é essencial que o serviço visado requeira os préstimos de alguém assim qualificado [iv]¹⁶. Dito de outro modo, **se o serviço é ordinário ou comum e quaisquer profissionais ou empresas podem prestá-lo, não se visualiza a inviabilidade de competição, que é a premissa lógica de qualquer hipótese de inexigibilidade de**

¹⁴ Art. 74. **É inexigível a licitação quando inviável a competição**, em especial nos casos de: [...] III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação: [...] e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas.

¹⁵ Joel de Menezes Niebuhr. A polêmica da singularidade como condição para a inexigibilidade de licitação que visa à contratação de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual. Publicado em 10/05/2021. Disponível em: <<https://zenite.blog.br/>>. Acesso em 28/08/2023.

¹⁶ [iv] “E esse outro dado conceitual importante é o de que a notória especialização, que serviu para que determinado contratante fosse selecionado com escudo e o manto da inexigibilidade da licitação, seja em si um dado essencial para a satisfação do interesse público a ser atendido. Se o serviço é daqueles em que a notória especialização é absolutamente accidental, apenas uma moldura que enfeita o prestador de serviços, mas não integra a essência da realização, tal como desejada, do objeto contratual, nesse caso sua invocação será viciosa e viciada, e, portanto, atacável através de todas as figuras de vício do ato administrativo, com a consequente apenação do administrador” (FIGUEIREDO, Lúcia Valle e FERRAZ, Sérgio. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.p. 46).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

licitação. Dessa forma, as hipóteses de inexigibilidade do inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 e do inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021 são sim condicionadas e dependem de serviços singulares, não encontrando lugar para a contratação de serviços ordinários e comuns. O fundamento legal literal não reside no inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016 ou no inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, porém nas cabeças dos referidos artigos, que condicionam qualquer inexigibilidade à inviabilidade de competição e, sendo assim, ainda que não o façam de forma expressa, remetem à singularidade. De mais a mais, como sabido, a eventual e suposta vontade do legislador não é o que deve prevalecer, porém sim o teor dos enunciados normativos, sobretudo em acordo com a Constituição Federal, em que se destaca a parte inicial do inciso XXI do seu artigo 37, cujo teor prescreve a licitação como regra e a contratação direta como exceção [v]¹⁷.

28. No mesmo sentido se manifestou o Ministério Público de Contas, cujo parecer, também nesse ponto, passa a integrar este voto:

¹⁷ [v] “Afim, a legitimidade da contratação direta via inexigibilidade de licitação pressupõe a motivação quanto à **‘inviabilidade de competição’**. E essa – a **‘inviabilidade de competição’** –, se faz presente especialmente em duas hipóteses: (i) diante de fornecedor ou prestador de serviço exclusivo – **inviabilidade absoluta de competição**; ou (ii) diante da impossibilidade de definir critérios objetivos de comparação e julgamento entre propostas – a chamada **‘singularidade do objeto’** – **inviabilidade relativa de competição**. Portanto, afora as situações envolvendo exclusividade da solução a ser contratada, bem como de credenciamento (em que o adequado atendimento da demanda da Administração pressupõe a contratação de todos os possíveis interessados), os demais casos passarão pela análise de **singularidade**”. (**Disponível em:** <https://www.zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-inexigibilidade-e-a-ausencia-da-expressao-singularidade/>. Acesso em: maio 2021).

“Por decorrência lógica, ao vincular a ideia de singularidade à impossibilidade de fixação de critérios objetivos de julgamento, é possível concluirmos que a exclusão do rótulo ‘de natureza singular’ em nada muda o cenário e o campo de incidência do permissivo legal. Em outras palavras, a supressão do termo na Lei n. 13.303/2016 não trouxe consigo qualquer nova hipótese apta a ser fundamentada no inciso II de seu art. 30, pois, caso a estatal necessite contratar serviço técnico-profissional especializado outrora classificado como ‘não singular’, a situação não culminaria em inexigibilidade de licitação, tendo em vista que não poderia escapar da verificação acerca da possibilidade de definição de critérios objetivos para a disputa e, notadamente, da comprovação do pressuposto comum a qualquer inexigibilidade: a inviabilidade de competição.” (BARCELOS, Dawison; TORRES, Ronny Charles. *Licitações e Contratos nas empresas estatais*. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 199).

“Ademais, precisamos deixar claro que não é qualquer serviço técnico profissional que pode ser contratado diretamente com empresas ou profissionais notoriamente especializados. Em que pese à lei não fazer menção expressa, é forçoso concluir que o serviço, além de técnico profissional especializado, deve ser de natureza singular, ou seja, deve ser excepcional, incomum ao cotidiano administrativo, diferenciando-se de outros similares a ponto de ser considerado peculiar” (GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. *Lei das Estatais*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 83).

“Com efeito, parece óbvio que a contratação direta de um profissional ou empresa notoriamente especializada para execução de serviço ordinário ou que não exija, por suas peculiaridades, a expertise própria de um especialista, nos termos do §3º do art. 74, não se justifica. Aparentemente, não há razões para entendimento diverso no caso da Lei nº 14.133/2021”. (PERCIO, Gabriela. *A inviabilidade de competição relativa na nova lei de licitações e contratos administrativos (lei nº 14.133/2021)*: principais mudanças e proposta de interpretação para maximizar a eficiência da contratação direta. Diálogos sobre a nova lei e licitações e contratações. Coord. Julieta Mendes Lopes Vareschini. Pinhais: JML, 2021. p. 151).

“Por tais razões, não obstante o texto legal da nova Lei de Licitações não possua tal previsão (de observância da singularidade), entendemos que a singularidade é requisito que deve ser mantido pela Administração quando da verificação da contratação direta por inexigibilidade em serviços técnicos executados por notórios especialistas, mesmo porque, o que justifica a contratação de um profissional que detenha qualificação diferenciada é a complexidade do objeto, ou seja, a singularidade” (ÁVILA, Diego. *Inexigibilidade: serviços técnicos, notória especialização e a ausência de singularidade*. Diálogos sobre a nova lei e licitações e contratações. Coord. Julieta Mendes Lopes Vareschini. Pinhais: JML, 2021. p. 165).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

[...] Embora a temática exija maior reflexão, ao menos sob a perspectiva deste Procurador-Geral de Contas e, de fato, não ter pertinência com objeto do julgamento contra o qual se insurgiu o recorrente, cabe pontuar, *ad argumentandum*, que possível ter em mira, de logo, que não é qualquer serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, dentre aqueles listados nas alíneas do inciso III do art. 74 da Lei nº 14.133/21, que pode ser contratado diretamente por inexigibilidade de licitação com empresas ou profissionais notoriamente especializados, mesmo que relacionado ao ramo da advocacia¹⁸.

Por outros dizeres, ainda que a Lei nº 14.133/21 não tenha estabelecido textualmente exigência nesse sentido, tem-se que plausível considerar que a contratação direta por inexigibilidade de licitação com fundamento no citado dispositivo somente se justificará se o objeto, a mais de envolver a execução de serviço passível de tal classificação, apresentar natureza singular, ou seja, revelar-se excepcional, incomum ao cotidiano administrativo, diferenciando-se de outros similares a ponto de ser considerado peculiar, motivo pelo qual sua contratação requer a seleção extraordinária de profissional ou empresa de notória especialização¹⁹.

Tal conclusão decorre, à primeira vista, do fato de que somente se admite a contratação direta por inexigibilidade de licitação, como pacífico, quando inviável a competição e, no caso, o simples fato de o objeto pretendido envolver a execução de serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual não torna inviável a competição, tanto que a própria Lei nº 14.133/21 estabelece no seu art. 36, § 1º, inciso I, que para a contratação desses serviços, o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado²⁰.

Ora, se o simples fato de o objeto consistir na execução de um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual fosse suficiente para justificar a sua contratação direta por inexigibilidade de licitação, não faria sentido a Lei nº 14.133/21 prever que a contratação desses serviços justifica a adoção preferencial do critério de julgamento de técnica e preço²¹.

Aliás, até mesmo sob o prisma da Lei nº 13.303/2016, que institui o regime jurídico das licitações e contratações das empresas estatais e que traz hipótese de contratação direta por inexigibilidade de licitação idêntica à contida no multicitado art. 74, inciso III da Lei nº 14.133/21, o TCU manteve orientação de que somente é cabível a contratação direta por inexigibilidade de licitação quando o serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual possuir natureza singular, conforme enunciado contido no Acórdão nº 2.761/20 – Plenário, *verbis*:

A contratação direta de escritório de advocacia por empresa estatal encontra amparo no art. 30, inciso II, alínea “e”, da Lei 13.303/2016, desde que presentes os requisitos concernentes à especialidade e à singularidade do serviço, aliados à notória especialização do contratado.

Nesse mesmo sentido, de se destacar o sempre respeitável magistério de Marçal Justen Filho, segundo o qual, na fórmula da lei, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição, que, de seu turno, decorre da ausência de pressupostos

¹⁸ SAMPAIO, Ricardo Alexandre. Só Exigível a licitação para o que é singular. Publicado em 21.02.2022. Disponível em <https://zenite.blog.br>. Acesso em 06.07.2023.

¹⁹ Idem.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

necessários à licitação, caracterizados por: ausência de pluralidade de alternativas; ausência de *mercado concorrencial*; ausência de objetividade na seleção do objeto; ausência de definição objetiva da prestação a ser executada²².

Por oportuno, parafraseando o igualmente notável Prof. Ronny Charles Lopes de Lopes de Torres, calha ter presente que “não se deve aproveitar a supressão do requisito da singularidade para admitir a utilização indiscriminada da presente hipótese e contratação por inexigibilidade (contratação de serviços técnicos especializados com base no art. 74 da Lei n. 14.133/21)”²³.

Portanto, sem maiores delongas, considerando, substancialmente, o fato de que as razões aduzidas já foram superadas e apreciadas, como demonstrado em linhas pretéritas, sendo insuficientes para acarretar a reforma do ato decisório a que se dirige, o recurso apresentado não deve ser provido.

29. Firmo, portanto, posição de que foi adequadamente aplicado o preceito do art. 25, II, da Lei n. 8.666/93 para se considerar que a singularidade é requisito ao processamento de inexigibilidade de licitação para contratar serviços técnicos profissionais – o que em nada afeta a minha percepção de que os responsáveis **não devem ser sancionados**, por ter sido a contratação celebrada no contexto da pandemia de *Covid-19* e a esse período ficado restrita, como aliás muito bem abordado no acórdão recorrido.

30. Assim, anuindo integralmente com o parecer do Ministério Público de Contas, com os acréscimos deste voto, manifesto-me por negar provimento ao pedido de reexame.

DISPOSITIVO

31. Pelo exposto, convergindo integralmente com o Ministério Público de Contas, submeto à deliberação deste Egrégio Plenário o seguinte voto:

I – Conhecer do pedido de reexame, interposto por Claudionor Leme da Rocha contra o Acórdão APL-TC 00024/23, proferido no processo n. 00821/21, pois preenchidos os requisitos para tanto, notadamente os pressupostos aplicáveis, notadamente os dos arts. 45, 31, parágrafo único, e 29, IV, da Lei Complementar n. 154/1996;

II – Negar provimento ao recurso, diante da inocorrência de vícios ou de erros de julgamento no acórdão recorrido;

III – Dar ciência deste acórdão ao interessado, mediante publicação no Diário Oficial eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia;

IV – Intimar o Ministério Público de Contas, na forma regimental;

²² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei n. 14.133/2021. São Paulo, Thomson Reuters Brasil, Revista dos Tribunais, 2021, pág. 958/961.

²³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Lei de Licitações Públicas Comentadas, 14ª ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023, pág. 444.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

V – Determinar ao Departamento do Pleno que, cumpridos todos os comandos deste acórdão e do acórdão recorrido, sejam os autos arquivados.

Cumpra o Departamento do Pleno.

CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA

Observa-se que o e. Relator ao conhecer do presente Pedido de Reexame interposto por Claudionor Leme da Rocha acolheu o parecer ministerial e manteve inalterado Acórdão APL-TC 00024/23, proferido no processo n. 00821/21.

O acórdão recorrido, proferido em Fiscalização de Atos e Contratos, considerou ilegal, sem pronúncia de nulidade, a contratação direta de advogado promovida pelo Poder Executivo do Município de Nova Mamoré por meio do contrato administrativo nº 28/20, porque se preordenou a contratar essencialmente serviços jurídicos que não se revestem de singularidade, conforme previsto expressamente no art. 25, II da Lei Federal nº 8.666/93 e à luz da prevalente jurisprudência sobre a matéria e, por consequência, deixou de aplicar a pena de multa aos responsáveis, em razão da contratação ter ocorrido durante a pandemia de covid-19 que dificultou as contratações públicas.

Portanto, malgrado a irresignação do Recorrente, tem-se que as razões apresentadas repetem os mesmos argumentos já enfrentados e decidido pelo Tribunal Pleno, cujo rigorismo processual poderia até ensejar violação ao princípio da dialeticidade recursal.

Aliás, esse também foi o entendimento do MPC ao deixar consignado em seu parecer a seguinte manifestação:

[...] Com efeito, frise-se, o recorrente não muniu a pretensão ínsita a esse meio de impugnação, com alegações condizentes, com eficácia sobre os fundamentos que conduziram à prolação da decisão objurgada, **como exige a dialeticidade recursal, restringindo-se a replicar a mesma argumentação dantes manejada na fase processual dedicada ao contraditório.**

Em outros termos, **apesar de o recorrente, movido pelo descontentamento com a deliberação desfavorável ao mérito da contratação, ter legitimamente lançado mão de provocar o reexame das questões que suscitou – não obstante, diga-se, tê-lo feito o sob o risco de inadmissão do recurso por ausência de dialeticidade –, imperativo reconhecer que se limitou à reedição de celeuma em torno de objeto possível, recorrendo-se, todavia, a teses discutidas, vencidas e decididas no feito principal, a ponto de praticamente esvaziar este opinativo – grifou-se;**

No entanto, em homenagem à ampla defesa, acompanho o judicioso voto proferido pelo Relator, e. Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello em todos os seus termos e por seus próprios e jurídicos fundamentos.

É como voto

CONSELHEIRO VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Acompanho o bem fundamentado voto exarado pelo e. Relator, por seus robustos fundamentos.

CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA

Acompanho o bem fundamentado voto do eminente relator pelos seus próprios fundamentos.

CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

1. Cuida-se de Pedido de Reexame manejado pelo **Senhor CLAUDIONOR LEME DA ROCHA** em face do Acórdão APL-TC 00024/23 (ID n. 1369050), prolatado no Processo n. 00821/2021-TCE/RO, que versou acerca de Fiscalização de Atos e Contratos oriunda de comunicado sobre possíveis irregularidades no procedimento de contratação direta do escritório de advocacia **BRUNO VALVERDE SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**, pelo Município de Nova Mamoré – RO, que objetivou a prestação de serviços de assessoria e consultoria jurídica nas áreas de Direito Administrativo, Constitucional, Tributário e Financeiro, pelo valor global de R\$ 158.400,00 (cento e cinquenta e oito mil e quatrocentos reais).

2. O Recorrente, em síntese, alegou que os fundamentos que ensejaram o descumprimento do art. 25, II da Lei n. 8.666, de 1993, não deveriam ter sido aplicados, uma vez que o 3º-A da Lei n. 8.906, de 1994, acrescido pela Lei n. 14.039, de 2020, e o art. 74, III, “e” da Lei n. 14.133, de 2021, teriam suprimido o requisito da singularidade do serviço para a contratação direta de advogados, devendo ter, ao seu sentir, somente a prova da notória especialização para se justificar a inexigibilidade de licitação.

3. Requereu a aplicação “retroativa” e as interpretações destes dispositivos legais ao caso concreto, reconhecendo-se a legalidade da contratação realizada (ID n. 1379112).

4. Feitas essas digressões cognitivas e necessárias, prossegue-se.

5. Vê-se, da análise meritória, que os argumentos lançados pelo Recorrente **não foram suficientes para afastar o descumprimento do art. 25, II, da Lei n. 8.666, de 1993**, devendo-se, nos termos do que foi bem fundamentado pelo Relator, manter-se hígido o Acórdão APL-TC 00024/23 (ID n. 1369050), proferido nos autos n. 00821/2021-TCE/RO, notadamente pelo fato de que os argumentos ora apresentados são os mesmos arrazoados suficientemente debatidos e enfrentados por este Tribunal de Contas, quando da apreciação dos autos originários.

6. No acórdão objurgado restou comprovada a ilegalidade do contrato, porquanto **a maior parte** dos serviços relacionados ao Contrato n. 028/PMNM/2020, e executados pelo escritório de advocacia **BRUNO VALVERDE SOCIEDADE INDIVIDUAL DE ADVOCACIA**, possuíam natureza comum e ordinária à rotina administrativa do Jurisdicionado, consoante se pode inferir dos relatórios dos serviços prestados durante os primeiros meses de vigência contratual (IDs n. 1162302 e n. 1162303 do Processo n. 00821/2021-TCE/RO).

7. Anuo, ademais, tanto com o posicionamento do Ministério Público de Contas quanto do Presidente do caderno processual de que foi adequadamente aplicada a norma jurídica contida no art. 25, II da Lei n. 8.666, de 1993, para que seja considerado que a singularidade é requisito ao processamento de inexigibilidade de licitação para contratar serviços técnicos profissionais, sem,



Proc.: 00908/23

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

todavia, a aplicação de sanção, já que a contratação foi levada a efeito no contexto da pandemia de *Covid-19*, ficando restrita a esse período.

8. Dessa forma, tendo em vista os robustos fundamentos lançados no voto apresentado nesta Sessão, **CONVIRJO** com o nobre Relator, **Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**, às inteiras, para o fim de **CONHECER** o Pedido de Reexame interposto pelo **Senhor CLAUDIONOR LEME DA ROCHA**, contra o teor do Acórdão APL-TC 00024/23 (ID n. 1369050), proferido no Processo n. 00821/2021-TCE/RO, representado pela **Advogada STÉFFE DAIANA LEÃO PERES**, OAB/RO n. 11.525, e, no **MÉRITO**, nega-lhe provimento, mantendo-se inalterados os termos do mencionado acórdão, conforme fundamentação alinhavada em linhas precedentes.

É como voto.

Em 25 de Setembro de 2023



PAULO CURI NETO
PRESIDENTE



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
RELATOR