



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS**

**PARECER N. : 0015/2024-GPAMM**

**PROCESSO N.: 3384/2023**  
**ASSUNTO: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - PROCESSO N. 871/2022-TCERO**  
**UNIDADE: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
**EMBARGANTE: JUS CONSULTARE CONSULTORIA E CAPACITAÇÃO  
CONTINUADA LTDA.**  
**RELATOR: CONSELHEIRO JAILSON VIANA DE ALMEIDA**

Trata-se de embargos de declaração, com pedido de efeitos infringentes, interpostos por Jus Consultare Consultoria e Capacitação Continuada Ltda., visando a correção de alegados vícios de omissão, obscuridade e contradição, no Acórdão APL-TC 00177/23, proferido nos autos do Processo n. 0871/22-TCERO, que considerou ilegal o Contrato n. 4/ALE/2022, celebrado entre a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e a embargante (Processo Administrativo n. 45140/2021-e).

O processo originário versa sobre análise de contratação de empresa especializada para realização do 3º Fórum dos Legisladores Municipais dos Estado de Rondônia e posterior capacitação continuada, treinamento, consultoria on-line e orientações jurídicas, por meio de sistema integrado de gestão pública em plataforma digital, via inexigibilidade de licitação, sobre a qual o Tribunal Pleno, à unanimidade, na linha do voto do Conselheiro Jailson Viana de Almeida, assim deliberou:



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

[...]

**I – Considerar ilegal, com pronúncia de nulidade, com efeitos *ex nunc*, o contrato nº 4/ale/2022**, celebrado entre a Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e a Empresa Jus Consultare Consultoria e Capacitação Continuada Ltda., tendo em vista que a parcela referente à prestação de serviços para a realização e suporte das palestras do 3º Fórum dos legisladores municipais do Estado de Rondônia já foi executada e que a parcela referente à capacitação, treinamento e consultoria *on-line* não foi executada, diante das irregularidades remanescentes, as quais enumero:

**1.1** Contratação por inexigibilidade de licitação de empresa sem notória especialização, violando aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da competitividade (art. 37, *caput*, da CF/88);

**1.2** Contratação por inexigibilidade de licitação com justificativa inadequada do preço, violando aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade e da moralidade (art. 37, *caput*, da CF/88);

**1.3** Aprovação da minuta do contrato administrativo n. 4/ALE/2022 eivado de irregularidades, violando aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da competitividade (art. 37, *caput*, da CF/88);

**1.4** Contratação direta de advogado sem singularidade e sem notória especialização, para oferecer serviço jurídico rotineiro à administração pública, violando aos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da competitividade (art. 37, *caput*, da CF/88).

[...]

**XII – Dar conhecimento** do teor deste acórdão ao Fisco Federal e Municipal de Porto Velho, a fim de que adotem as providências cabíveis no âmbito de suas competências para que, se for o caso, instaurem o respectivo procedimento administrativo fiscal, com vistas à apuração, verificação de eventuais diferenças pagas a menor e, por conseguinte, procedam à cobrança de valores devidos, conforme item 7 da fundamentação deste acórdão (parágrafos 103-111)

**XIII – Recomendar** à atual gestão do Poder Legislativo do Estado de Rondônia para que determine aos setores competentes daquela Casa de Leis a observância das normas de tributação aplicáveis ao enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, notadamente, sobre os benefícios dessas entidades quando da contratação com a Administração Pública e o fiel exame do enquadramento delas no regime diferenciado de tributação, sob pena de responsabilização solidária junto aos Fiscos Municipais e Federal pelo eventual pagamento de tributo (ISS) a menor.

[...]

**X – Advertir** o Senhor **Marcelo Cruz da Silva**, CPF \*\*\*.308.482-\*\*, Chefe do Poder Legislativo do Estado de Rondônia, biênio 2023/2024, ou a quem vier a substituir-lhe



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

legalmente, de que não compete àquela egrégia Casa de Leis oferecer consultoria jurídica aos Legislativos municipais, porque este serviço não se insere dentre as competências a ela atribuídas pela Constituição Estadual, bem como pelo fato de que não é lícita a contratação direta de serviços jurídicos rotineiros à administração pública, conforme fundamentado nesta decisão.  
[...]

As alegações da empresa embargante, quanto à suposta **omissão**, referem-se à falta de consideração do julgado acerca da natureza singular dos serviços técnicos prestados pela empresa.

Quanto ao ponto, argumentou que a empresa desenvolveu uma plataforma exclusiva, com propostas inovadoras e ferramentas únicas que não são encontradas no mercado, as quais seriam hábeis a justificar a contratação direta que findou declarada ilegal pela Corte de Contas.

Destacou características específicas da plataforma Jus Consultare que demonstrariam sua singularidade e exclusividade para efeito de contratação direta, aludindo a aspectos como personalização e inovação tecnológica, objetivo estratégico e foco na eficiência, escopo funcional abrangente e adaptado, exclusões e restrições deliberadas, requisitos não funcionais cruciais e arquitetura de solução sólida e escalável.

Ressaltou a relevância local das capacitações oferecidas para as Câmaras Municipais de Rondônia pela empresa embargante, personalizadas para abordar as especificidades legislativas e administrativas da gestão pública no estado.

Mencionou, ainda, o foco em desenvolvimento integral e competências diversificadas nas capacitações, integração tecnológica e metodologias ativas de aprendizagem, atualização constante e abordagem inovadora no conteúdo das capacitações, bem como parcerias estratégicas com instituições acadêmicas e especialistas locais.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Segundo a embargante, essas notas distintivas indicariam claramente a singularidade dos serviços ofertados, no que residiria a omissão da decisão embargada, a qual, na sua ótica, apenas teria desqualificado a empresa ao considerar que ela não está preparada para prestar os serviços contratados, considerados singelos e que não exigem preparo.

Sustentou ter havido **omissão** no julgado também em relação à precificação do contrato, pois a decisão não teria considerado adequadamente os critérios minuciosos de preço apresentados pela empresa.

Nessa senda, afirmou que o valor do contrato, no montante de R\$ 1.800.000,00, fosse distribuído de forma equitativa entre os municípios beneficiados, resultaria em um custo mensal por ente municipal de R\$ 34.615,00 para um período de três meses.

Aduziu que, mesmo considerando uma projeção conservadora de atendimento a dez servidores por município, o dispêndio por servidor alcançaria R\$ 1.153,83, valor inferior ao que seria o valor médio de mercado para capacitações específicas de curta duração.

Argumentou que essa exposição numérica, que estaria baseada em rigorosa lógica matemática e financeira, demonstraria a adequação e a vantagem econômica da precificação do contrato para a Administração Pública, em conformidade com os princípios da razoabilidade e eficiência das contratações públicas.

Além disso, a embargante alegou **obscuridade** na decisão quanto ao reconhecimento da notória especialização da empresa.

Quanto ao ponto, destaca que a especialização da empresa não é apenas resultado de sua experiência acumulada, mas também da expertise e do conhecimento individual dos membros associados à empresa.

Considerou lamentável e constrangedor o não reconhecimento de sua alegada especialização, pontuando que a falta de titulação



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

acadêmica não invalida o acervo cultural, social e ético dos integrantes da empresa, com décadas de vivência em Rondônia e exercício de funções relevantes no Estado.

Na mesma oportunidade, argumentou que a decisão embargada apresentaria **contradição** em relação à competência da Assembleia Legislativa de Rondônia para contratar serviços de capacitação e consultoria.

Aduz que as disposições contidas na Resolução n. 092/03 e na Lei Complementar n. 1.056/2020 conferem à Assembleia o poder de instalar extensões da Escola do Legislativo em Municípios Polos, com atribuições específicas nessa área, incluindo a capacitação de servidores das Câmaras e Prefeituras Municipais, informações que também teriam sido omitidas na decisão embargada.

Outrossim, quanto à questão da cisão de empresas, levantada durante o julgamento, asseverou se tratar de matéria nova que não foi discutida ao longo da instrução do processo e, porventura essa questão tivesse sido devidamente abordada e questionada ao longo da instrução, ficaria claro que a Jus Consultare disponibilizou seu instrumental tecnológico para a sociedade Machado e Machado Advogados Associados, mesmo sem fazer parte dessa sociedade.

Defendeu que esse aspecto não deve ser considerado na decisão, pois a matéria não teria sido submetida ao contraditório e à ampla defesa.

Dessa maneira, com fulcro em tais argumentos, pleiteou o conhecimento e provimento dos embargos de declaração, o saneamento das omissões, obscuridades, contradições e excessos apontados, com as devidas integrações, esclarecimentos e exclusões a serem efetuadas na decisão embargada.

Para tanto, requereu a concessão de efeito modificativo para reformar a decisão embargada, em respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Mediante a certidão de ID [1508205](#) foi atestada a tempestividade dos embargos de declaração.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Em seguida, os autos foram encaminhados ao relator que, por meio da Decisão Monocrática n. 0174/2023-GCJVA (ID [1508557](#)), em sede de juízo provisório de admissibilidade, conheceu dos embargos de declaração e encaminhou os autos a este Órgão Ministerial, tendo em vista uma possível incidência de efeitos infringentes.

É o necessário a relatar.

## **DA ADMISSIBILIDADE**

Na mesma senda do juízo de admissibilidade prévio, realizado pelo Conselheiro Jailson Viana de Almeida, no bojo da Decisão Monocrática n. 00174/2023-GCJVA (ID [1508557](#)), constata-se a presença dos pressupostos recursais, pelo que os embargos de declaração manejados merecem ser conhecidos e devidamente apreciados.

## **DA ALEGAÇÃO DE QUESTÃO DE ORDEM PÚBLICA - CERCEAMENTO DE DEFESA**

Preliminarmente, necessário se faz analisar alegação trazida pela embargante, referente à possível ocorrência de cerceamento de defesa no feito principal, pois se trata de questão de ordem pública

Vê-se que a embargante alegou ausência de contraditório quanto à discussão em torno da figura jurídica da “cisão de empresas”, supostamente não debatida ao longo da decisão, questão que a seu juízo poderia ter sido esclarecida ao longo da instrução.

Consignou que a simples consulta ao contrato social da empresa Jus Consultare – peça que anexou ao recurso – seria suficiente para aferir que não houve uma cisão, tendo a relatoria alargado ilicitamente o objeto processual, cogitando submeter a empresa a um “processo de devassa fiscal”, desbordando do debatido nos autos e evidenciando a carga de ilegitimidade da decisão.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Pois bem.

Nos autos originários (Processo n. 871/22-TCERO) foi proferido o Acórdão APL-TC n. 00177/23, em cujos itens XII e XIII,<sup>1</sup> a Corte de Contas deliberou por dar conhecimento da decisão ao Fisco Federal e Municipal de Porto Velho para que, em sendo o caso, instaure o pertinente procedimento administrativo fiscal, visando a apuração de eventuais diferenças pagas a menor pela empresa Jus Consultare e a consequente cobrança de valores eventualmente devidos.

Além disso, na oportunidade, o Tribunal expediu recomendação à atual gestão da Casa Legislativa do Estado de Rondônia para que os setores competentes observem as normas de tributação aplicáveis ao enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, sob pena de responsabilização solidária junto aos respectivos fiscos por eventual pagamento a menor de tributo (ISS).

Assim, acerca da cisão de empresas discutida nos autos, nota-se do teor do acórdão embargado que os encaminhamentos propostos pelo relator quanto ao tema, em seu voto, foram acompanhados à unanimidade pelo Colegiado Pleno, em decorrência da identificação de indício de possível recolhimento a menor de tributos por parte da empresa Jus Consultare, de acordo com a fundamentação inserta no voto, cujo trecho segue transcrito:

[...]

103. Em consulta ao *site* da Receita Federal, constata-se que a empresa Jus Consultare Consultoria e Capacitação Continuada

---

<sup>1</sup> **XII – Dar conhecimento** do teor deste acórdão ao Fisco Federal e Municipal de Porto Velho, a fim de que adotem as providências cabíveis no âmbito de suas competências para que, se for o caso, instaurem o respectivo procedimento administrativo fiscal, com vistas à apuração, verificação de eventuais diferenças pagas a menor e, por conseguinte, procedam à cobrança de valores devidos, conforme item 7 da fundamentação deste acórdão (parágrafos 103-111).

**XIII – Recomendar** à atual gestão do Poder Legislativo do Estado de Rondônia para que determine aos setores competentes daquela Casa de Leis a observância das normas de tributação aplicáveis ao enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, notadamente, sobre os benefícios dessas entidades quando da contratação com a Administração Pública e o fiel exame do enquadramento delas no regime diferenciado de tributação, sob pena de responsabilização solidária junto aos Fiscos Municipais e Federal pelo eventual pagamento de tributo (ISS) a menor.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Ltda. se trata de uma microempresa, beneficiária do Simples Nacional.

104. A Jus Consultare, proveniente de uma cisão parcial, teve início em 1º/12/2021.

105. Conforme Nota Fiscal (ID 1367342, p. 2) referente à prestação do serviço de realização e suporte das palestras do 3º Fórum dos legisladores municipais do Estado de Rondônia, o valor pago foi de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais), com Alíquota de 2% e valor do ISSQN de R\$ 3.200,00.

106. O Fórum foi realizado nos dias 3, 4 e 5 de maio de 2022.

107. A partir dessas informações, é possível concluir que na data da celebração do Contrato n. 4/ALE/2022, em 1º/4/2022, a empresa contratada estava atuando em desconformidade com o seu enquadramento fiscal, pois de acordo com a legislação vigente e aplicável ao caso, a Jus Consultare não poderia ser beneficiária do tratamento jurídico diferenciado dispensado pela Lei Complementar n. 123/2006, por se tratar de empresa resultante de cisão parcial, ocorrida em menos de 5 (cinco) anos, conforme estabelece o art. 3º, § 4º e IX da mencionada lei:

§ 4º Não poderá se beneficiar do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, incluído o regime de que trata o art. 12 desta Lei Complementar, para nenhum efeito legal, a pessoa jurídica:

IX - resultante ou remanescente de cisão ou qualquer outra forma de desmembramento de pessoa jurídica que tenha ocorrido em um dos 5 (cinco) anos-calendário anteriores;

108. Ainda, de acordo com o § 6º, do mesmo artigo, os efeitos provenientes da exclusão do Simples Nacional são produzidos a partir do mês seguinte ao que incorrida a situação impeditiva, que no caso em análise seria a partir de janeiro de 2022, já que a empresa foi criada em dezembro de 2021. Confirma-se:

§ 6º Na hipótese de a microempresa ou empresa de pequeno porte incorrer em alguma das situações previstas nos incisos do § 4º, será excluída do tratamento jurídico diferenciado previsto nesta Lei Complementar, bem como do regime de que trata o art. 12, **com efeitos a partir do mês seguinte ao que incorrida a situação impeditiva.** (destacou-se)

109. Insta salientar, que a empresa se sujeita às normas de tributação aplicáveis às demais pessoas jurídicas, quando excluída do Simples Nacional. Veja-se:

Art. 32. As microempresas ou as empresas de pequeno porte excluídas do Simples Nacional **sujeitar-se-ão, a partir do período em que se processarem os efeitos da exclusão, às normas de tributação aplicáveis às demais pessoas jurídicas.** (destacou-se)

110. Assim, ao que tudo indica, a empresa recolheu tributo (ISS) com alíquota menor do que a prevista em Lei, de modo que se faz necessária a **comunicação do teor desta decisão ao Fisco Federal e Municipal**, a fim de que adotem as providências cabíveis no âmbito de suas competências para que, se for o caso, instaurem o respectivo procedimento administrativo fiscal, com vistas à



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

apuração, verificação de eventuais diferenças pagas a menor e, por conseguinte, procedam à cobrança de valores devidos.

111. Ademais, cabe recomendar à atual gestão do Poder Legislativo do Estado de Rondônia para que determine aos setores competentes daquela Casa de Leis a observância das normas de tributação aplicáveis ao enquadramento das microempresas e empresas de pequeno porte, notadamente, sobre os benefícios dessas entidades quando da contratação com a Administração Pública e o fiel exame do enquadramento delas no regime diferenciado de tributação, sob pena de responsabilização solidária junto aos Fiscos Municipais e Federais pelo eventual pagamento de tributo (ISS) a menor.

Assim, vê-se que a Corte de Contas, imbuída de seu mister constitucional, diante de indício de irregularidade de competência apuratória da fazenda pública, tão somente deu ciência aos órgãos competentes para adoção de eventuais providências de alçada e, de forma preventiva, expediu recomendação à Assembleia Legislativa do Estado quanto à necessária observância de normas de tributação.

Vê-se, então, que não externou a Corte de Contas qualquer julgamento quanto ao ponto.

Dessa maneira, o argumento de que não foi concedido à embargante o direito ao contraditório e à ampla defesa, o que configuraria vício passível de nulidade, não merece prosperar, haja vista que tal situação em nada interferiu no mérito do processo, tampouco impôs à embargante qualquer prejuízo.

A confirmar que tais encaminhamentos não detêm qualquer carga decisória, basta ter em mira que, a rigor, a comunicação dos fatos poderia ter sido feita por meio de simples ofício da relatoria, sem qualquer repercussão no julgamento quanto à legalidade da contratação, não havendo que se cogitar em cerceamento de defesa.

Superada a questão de ordem pública, passa-se ao exame do mérito dos embargos aclaratórios.

### **DO MÉRITO**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Antes de enfrentar o mérito recursal, mister consignar algumas considerações sobre o recurso de embargos de declaração.

Conforme dispõe o art. 33 da Lei Complementar n. 154/96,<sup>2</sup> com dicção repetida no art. 95 do RITCE-RO, na mesma esteira da sistemática processual civil, são oponíveis os embargos declaratórios para sanar os vícios de **obscuridade, contradição e omissão**, tendo o atual Código de Processo Civil acrescido a hipótese de **correção de erro material**.<sup>3</sup>

Trata-se, portanto, de instrumento de impugnação cuja cognição está intrinsecamente adstrita às citadas eivas, logo, recurso com fundamentação vinculada, não sendo lícito ao julgador adentrar em questões meritórias, salvo erros materiais ou teratológicos.

No caso dos autos, a argumentação da recorrente fundamentou-se nas máculas da omissão, da contradição e da obscuridade.

Quanto à omissão, tem-se que é identificada nos casos em que, na decisão, não se tenha apreciado algum fundamento de fato ou de direito lançado pela parte, desde que tal enfrentamento se mostre determinante para as conclusões a que chegou o órgão julgador ou para a completude do juízo lançado.

Na lição de Daniel Amorim Assumpção Neves, a omissão consiste na “(...) não apreciação de questões relevantes sobre as quais deveria ter se

---

<sup>2</sup> Art. 33. Cabem embargos de declaração para corrigir obscuridade, omissão ou contradição, da decisão recorrida. § 1º Os embargos de declaração podem ser interpostos por escrito, pelo responsável ou interessado, ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de dez dias, contados na forma prevista no art. 29, desta Lei Complementar. § 2º Os embargos de declaração suspendem os prazos para cumprimento da decisão embargada e para interposição dos recursos previstos nos incisos I e III do art. 31, desta Lei Complementar.

<sup>3</sup> Art. 1.022 do Código de Processo Civil brasileiro (LEI N. 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015): Cabem embargos de declaração contra qualquer decisão judicial para: I - esclarecer obscuridade ou eliminar contradição; II - suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual devia se pronunciar o juiz de ofício ou a requerimento; **III - corrigir erro material** (destacou-se).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

pronunciado o julgador”, abstendo de dizer sobre ponto (fundamento de fato ou de direito) capaz de influir no conteúdo da decisão, de maneira a significar a carência de fundamentação válida.<sup>4-5</sup>

Quanto à contradição, por sua vez, é identificada quando o julgamento apresenta proposições ou segmentos inconciliáveis entre seus próprios termos, tornando incerto o provimento jurisdicional.

Conforme o Superior Tribunal de Justiça, “(...) a contradição que autoriza a regular interposição dos embargos de declaração é a contradição interna, verificada entre os elementos que compõem a estrutura da decisão judicial, e não entre a solução alcançada e a solução que almejava o jurisdicionado”.<sup>6</sup>

Por fim, acerca da obscuridade, o mesmo autor supracitado dispõe que “(...) decorre da falta de clareza e precisão da decisão, suficiente a não permitir a certeza jurídica a respeito das questões resolvidas”.<sup>7</sup>

Nesse sentido, colaciono precedente do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia que se presta a ilustrar o que até aqui se afirmou, *in verbis*:

Embargos de declaração em agravo de instrumento. Alegada ocorrência de omissão e contradição. Pretensão de revisão do julgado. Impossibilidade. Prequestionamento.

**Os embargos declaratórios não se prestam a reexaminar o conjunto probatório, na medida em que possibilitam, tão somente, sanar eventual ambiguidade, obscuridade, contradição ou omissão, ou corrigir erro material na decisão embargada.**

Ausentes os vícios previstos no ordenamento processual, não se acolhe os embargos que tenham fins nitidamente prequestionatórios ou de adequação ao entendimento do embargante.

<sup>4</sup> Manual de Direito Processual Civil. vol. ún. 9ª ed. rev. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 1.698.

<sup>5</sup> Ainda, entende a Corte Superior de Justiça que a “omissão que enseja o acolhimento de embargos de declaração consiste na falta de manifestação expressa sobre algum fundamento de fato ou de direito ventilado nas razões recursais”. EDcl no AgRg na PET no REsp 1359666/RJ, Rel. Ministro MOURA RIBEIRO, TERCEIRA TURMA, julgado em 27/06/2017, DJe 04/08/2017.

<sup>6</sup> EDcl no AgRg no REsp 1427222/PR, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/06/2017, DJe 02/08/2017.

<sup>7</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Novo Código de Processo Civil comentado: artigo por artigo. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 1715.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

AGRAVO DE INSTRUMENTO, Processo nº 0804615-45.2022.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, 1ª Câmara Cível, Relator(a) do Acórdão: Des. Raduan Miguel Filho, Data de julgamento: 16/01/2023 [Destaque nosso].

Esse também é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

PROCESSO CIVIL. SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO INTERNO. VIOLAÇÃO DO ART. 1.022 E DO ART. 489, AMBOS DO CPC. INEXISTÊNCIA. PRETENSÃO DE AFASTAR ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE ORIGEM LASTREADO EM PROVA PERICIAL. INVIABILIDADE. MERO INCONFORMISMO. TENTATIVA DE REDISCUSSÃO DO MÉRITO.

**1. Nos termos do art. 1.022 do CPC, os embargos de declaração destinam-se a esclarecer obscuridade, eliminar contradição, suprir omissão e/ou corrigir erro material eventualmente existentes no julgado, o que não se verifica na espécie.**

**2. Não podem ser acolhidos os embargos de declaração que, a pretexto de alegados vícios na decisão embargada, expressam mero inconformismo da parte com o desfecho do julgado e buscam provocar a rediscussão da controvérsia, a qual foi decidida, na origem, com base em prova pericial.**

Embargos de declaração rejeitados com aplicação de multa.

(EDcl nos EDcl no AgInt no REsp n. 1.958.897/RJ, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 14.11.2022, DJe de 30.11.2022.) [Destaque nosso].

Depreende-se, assim, que a causa fundante que deve ensejar a oposição dos embargos declaratórios não é outra senão a de corrigir erros materiais, esclarecer obscuridades, eliminar contradições ou suprir omissões da decisão embargada, o que poderá, eventualmente, resultar em sua modificação, de forma excepcional.

Pois bem.

Como visto, quanto às citadas eivas, a embargante aduziu, em síntese, que o Acórdão APL-TC 00177/23, proferido no Processo n. 0871/2022-TCER, estaria eivado dos seguintes vícios: **i) omissão**, por não ter considerado a singularidade e exclusividade dos serviços e os critérios minuciosos de preços apresentados pela embargante; **ii) contradição**, por não ter considerado a competência da Assembleia Legislativa para contratar serviços de capacitação e



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

consultoria; e **iii) obscuridade**, por não ter reconhecido a notória especialização da empresa Jus Consultare Consultoria e Capacitação Continuada Ltda.

Em que pese a arguição da recorrente sobre a ocorrência de omissão, não se pode distanciar do fundamento que enseja a ocorrência desse vício, passível da interposição dos embargos, o qual, como visto acima, refere-se à não apreciação de questões relevantes sobre as quais deveria ter se pronunciado o julgador, de maneira a configurar a carência de fundamentação válida.<sup>8</sup>

Neste caso, a recorrente se insurge sobre o fato de que a decisão não teria considerado a natureza singular dos serviços por ela prestados, por meio de plataforma única e inovadora, detentora de diversas ferramentas técnicas enumeradas na inicial.

Nada obstante, as arguições quanto à omissão da decisão não se sustentam, haja vista que a natureza singular dos serviços, tal qual a notória especialização profissional, foram assuntos exaustivamente debatidos ao longo da instrução e constam expressamente do voto condutor, em tópico específico (**1. Contratação direta por inexigibilidade de licitação de empresa sem natureza singular e sem notória especialização**), com extensa e judiciosa abordagem nos parágrafos 21 a 42 da fundamentação, a seguir transcritos:

[...]

21. Em suas defesas (ID's 1206765 e 1206761), **Marcos Oliveira de Matos e Fábio Ribeiro Menna Barreto** sustentaram, em síntese, que a empresa contratada é detentora de notória especialização, pois, em que pese tenha havido alterações na forma de constituição jurídica, tal fato por si só não tem o condão de afastar a notória especialização, visto ter sido reputada, no processo de contratação direta, a qualificação do corpo técnico.

21.1 Alegaram que desde o início da contratação foi considerada a notória especialidade do corpo técnico da Machado & Machado Advogados Associados, proprietária da plataforma digital "JUS CONSULTARE", em funcionamento desde 2018, cujos sócios são os mesmos da empresa contratada e cuja capacidade técnica foi atestada pela própria administração pública, a exemplo do

---

<sup>8</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção. Manual de Direito Processual Civil. 9ª ed. rev. e atual. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017, p. 1.698.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Consórcio Intermunicipal da Região Centro Leste de Rondônia – CIMCERO.

21.2 Argumentaram que a constituição da empresa contratada teve por objetivo a adequação jurídica dos serviços prestados e que a capacidade e experiência na área do objeto permaneceram inalteradas, em razão de ambas possuírem o mesmo corpo técnico.

21.3 Por fim, **Fábio Barreto** acrescentou que não possui qualquer responsabilidade na referida contratação, visto que não é ordenador de despesas nem praticou qualquer ato decisório da contratação. Asseverou que a responsabilidade do agente público deve ser individualizada, bem como eventuais causas excludentes. Sustentou que no caso em apreço, está presente o instituto da inexigibilidade de conduta diversa, a qual afasta a responsabilidade do servidor que solicitou a contratação. Alegou que houve parecer da Advocacia-geral da ALE/RO manifestando pela legalidade da contratação.

22. No que tange à constituição da empresa pelo fenômeno da sucessão empresarial (cisão), a **Unidade técnica** (ID 1269391, p. 11-14) reputou legítima a utilização dos atestados de capacidade técnica oferecidos pelo escritório Machado & Machado Associados, no entanto, em relação à experiência da empresa contratada, no que se refere à execução de ações educativas, aventou que não foram especificadas quais ações foram realizadas nos respectivos contratos. Alegou ainda, que a empresa juntou notas fiscais que comprovam a prestação de serviço de consultoria e assessoria jurídica, e não de capacitação jurídica. Por fim, argumentou que não foram juntadas aos autos provas de que a empresa contratada ou os seus sócios possuísem notória especialidade que permitisse inferir que o seu trabalho seria essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto contratado, conforme exigência legal e princípios constitucionais.

23. O **Ministério Público de Contas**, em seu Parecer n. 345/2022-GPYFM, concordou com a análise empreendida pelo Corpo Técnico. Em suma, acrescentou que não há evidências de que se tenha feito qualquer pesquisa de mercado comparativa a respeito das utilidades pretendidas. Apontou que além de não haver amparo legal para a Assembleia fornecer esses serviços, tampouco há notória especialização da empresa contratada, o objeto a ser contratado não foi suficientemente descrito. Assentou que na hipótese não restou configurada a inviabilidade de competição. Anotou que os gestores deveriam demonstrar que as características que diferenciam a capacitação/consultoria jurídica oferecidas pela Jus Consultare das demais concorrentes (v. g. Zênite e JML) são tecnicamente imprescindíveis para atender à finalidade da Administração Pública. Expôs que não é possível afirmar que a contratada seria a única apta a oferecer os serviços pretendidos, visto que inexistem um mapeamento das necessidades dos beneficiários do contrato nem das características que diferenciam os produtos da Jus Consultare das demais soluções disponíveis no mercado.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

23.1 Ainda, o **Parquet de Contas**, por meio do Parecer n. 143/2023-GPYFM, manteve o entendimento exarado no Parecer anterior e concluiu que não foi comprovada a notória especialização, seja do advogado Dr. Amadeu Guilherme Matzenbacher Machado, OAB/RO n. 4-B ou da empresa contratada Jus Consultare, na área de capacitação continuada e de assessoria remota por meio do uso de *software*.

24. Pois bem. O Tribunal de Contas da União, por meio da Decisão n. 439/1998, firmou o entendimento de que é possível a contratação direta por inexigibilidade nas hipóteses de contratação de profissionais para fins de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal. Confira-se:

Considerar que as contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, **enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei 8.666/1993.** (Decisão 439/1998-TCU-Plenário). (grifo n)

25. Consoante prevê o art. 25, *caput* e inciso II, da Lei Federal n. 8.666/1993, 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; (grifo não original)

26. Nesse norte, para que se avalie a regularidade da inexigibilidade de licitação nos moldes do art. 25 da referida lei, é necessário verificar se o objeto preenche três requisitos, quais sejam: **serviço técnico enumerado no art. 13 do mesmo diploma legal, natureza singular e notória especialização.**

27. No mesmo sentido é o teor da Súmula n. 252 do Tribunal de Contas da União - TCU:

**SÚMULA TCU 252:** A inviabilidade de competição para a contratação de serviços técnicos, a que alude o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: **serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.** (grifo não original)

28. No caso em apreço, de acordo com o Termo de Referência (ID 1191358), o objeto do contrato diz respeito à:

1.1. Contratação de Empresa Especializada para oferecer palestras no **3º FÓRUM DOS LEGISLADORES MUNICIPAIS DO ESTADO DE RONDÔNIA**, conforme conteúdo Programático no Projeto em anexo, e prestação de Serviços Técnicos Especializados em Treinamento, aperfeiçoamento e Capacitação Profissional para ato contínuo de prestação de serviço de capacitação continuada.

28.1 Conforme consta no item "1. Objeto" do Termo de Referência (ID 1191331), cuida-se de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, o qual está **enumerado no citado art. 13, inciso VI**, cumprindo, portanto, este requisito.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

29. Relativamente à **natureza singular**, o TCU entende que singular é o objeto que impede que a Administração escolha o prestador do serviço a partir de critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. Confira-se o entendimento firmado na Súmula n. 39 e Acórdãos:

**SÚMULA TCU 39:** A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de **serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.** (grifo não original)

Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, **o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade, exclusividade, ineditismo ou raridade.** O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da **impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento.** (TCU -Acórdão 1397/2022. Plenário. Licitação. Caracterização, singularidade do objeto. Relator: Benjamim Zymler. Julgamento: 15/06/2022). (grifo não original)

O conceito de singularidade de que trata o art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993 não está vinculado à ideia de unicidade, mas de complexidade e especificidade. Dessa forma, **a natureza singular não deve ser compreendida como ausência de pluralidade de sujeitos em condições de executar o objeto, mas sim como uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado.** (TCU - Acórdão 2993/2018. Plenário. Licitação. Caracterização, singularidade do objeto. Relator: Bruno Dantas, Julgamento: 12/12/2018). (grifo não original)

29.1 Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 497)<sup>1</sup> “são licitáveis unicamente [...] bens homogêneos, intercambiáveis, equivalentes. Não se licitam coisas desiguais. Cumpre que sejam confrontáveis as características do que se pretende e que quaisquer dos objetos em certame possam atender ao que a Administração almeja”.

29.2 Ainda, segundo ensinamento do Prof. Luiz Cláudio de Azevedo Chaves, da Fundação Getúlio Vargas, acerca da natureza singular dos serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal:

Chamamos de núcleo do objeto do serviço a parcela da execução que lhe dá identidade, que materializa a execução. A obrigação principal, que em qualquer serviço é um fazer.

[...]

O objeto permite comparação objetiva entre as várias propostas. O mesmo, por via de regra, não ocorre nos serviços de treinamento.

Nos serviços de treinamento, os objetivos gerais e específicos, público alvo, metodologia e o conteúdo programático constituem características técnicas do objeto, mas definitivamente não é o núcleo.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

O objeto do serviço de treinamento só se materializa com a aula (o fazer). É por meio desta ação que o docente, fazendo uso da metodologia didático-pedagógica, utilizando os recursos instrucionais e aplicando o conteúdo programático, realiza o objeto. Portanto, o núcleo do serviço é a própria aula. Ora, se é a aula, não se pode, em regra, considerar que seja um serviço usual ou executado de forma padronizada; não se pode admitir que, quem quer que seja o executor (o professor), desde que aplicando os recursos acima, obtenha os mesmos resultados. Afinal, cada professor possui sua técnica própria, a forma de lidar com grupos, a empatia, a didática, as experiências pessoais, o ritmo e tom de voz, tornando-os incomparáveis entre si. Ademais disso, cada turma também possui características próprias que as distinguem umas das outras, a exigir do profissional adaptação a cada vez que se apresenta. Aliás, o próprio professor poderá executar o serviço de forma distinta a cada aula proferida, ainda que do mesmo tema, provocado, por exemplo, por uma mudança de visão e conceitos. Quer dizer, as aulas sempre serão diferentes, seja na condução, seja no conteúdo, seja na forma de exposição. Não há como negar que cada aula (cada serviço) é, em si, singular, inusitado, peculiar. [...]

O mesmo não ocorre com os treinamentos cujo núcleo do serviço não reside na aula, mas no método ou no material didático a ser aplicado. Nesses, a intervenção do professor é acessória, não sendo determinante na obtenção dos resultados esperados. A metodologia, sim, é que é a responsável pelo alcance desses resultados. [...]

é correto afirmar que, sempre que o núcleo do serviço de treinamento for a aula (o fazer) significará que a atuação do professor será determinante para o alcance dos resultados pretendidos, revelando a natureza singular do serviço. Em contrapartida, caso o método supere a intervenção do mestre, o treinamento será lícito. [...]

Não é a quantidade de oferta de profissionais que indica a presença desse elemento no serviço, mas sim o exame do componente de seu núcleo, que, na hipótese é a didática própria do professor. A conclusão a que se chega é que, mesmo sendo um curso sobre tema de nível menos especializado, e havendo milhares de professores aptos, se a intervenção do mestre for determinante para o alcance dos resultados desejados, presente estará o elemento singular do serviço.

29.3 Nesse contexto, o caso sob análise se trata de capacitação continuada, treinamento, consultoria on-line e orientações jurídicas, por meio de sistema integrado de gestão pública, em plataforma digital.

30. Considerando o entendimento firmado pelo TCU e analisando as especificações técnicas e quantidades descritas no Termo de referência, acerca da plataforma digital disponibilizada pela Jus Consultare, bem como dos profissionais professores/palestrantes e os temas das palestras abordados, vislumbra-se uma situação diferenciada e sofisticada a exigir acentuado nível de segurança e cuidado, bem como grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação.

31. Ressalta-se que o fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

32. Verifica-se que, a atuação dos professores pertinente à execução dos serviços de palestras, capacitação continuada e treinamento seria determinante para o alcance dos resultados pretendidos, **revelando-se a natureza singular do serviço.**

33. Importante salientar que a natureza singular dos serviços de consultoria e orientações jurídicas serão tratados adiante.

34. Quanto à **notória especialização**, a expressão é definida no §1º do referido artigo, nos seguintes termos:

§ 1º Considera-se de **notória especialização** o profissional ou empresa 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. (grifo não original)

35. Extrai-se dos autos que, embora tenha sido demonstrada que a constituição da empresa Jus Consultare Consultoria e Capacitação Continuada LTDA se deu por uma reestruturação societária (cisão parcial), não houve comprovação acerca da notória especialização da empresa contratada, pois conforme se verifica dos Atestados de capacidade técnica (ID 1191322, p. 1-5), não há especificação dos serviços prestados, apenas a indicação genérica de que se tratou de “Consultoria e Capacitação jurídica”. Além do mais, de acordo com a discriminação das Notas fiscais de Serviços, anteriormente emitidas pela empresa Consultare e insertas nos autos (ID 1191372, P. 14-17), foram prestados serviços técnicos de “Consultoria e Assessoria jurídica on-line”, e não de capacitação jurídica.

36. Consta ainda, no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ que a atividade principal desenvolvida pela empresa Machado e Machado Advogados Associados – ME refere-se a serviços advocatícios, enquanto a da empresa Jus Consultare Consultoria e Capacitação Continuada Ltda. diz respeito à Consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica.

37. Não bastasse isso, observa-se da defesa (ID 1206740) apresentada pela empresa Jus Consultare, que esta foi constituída a partir da cisão parcial do escritório Machado & Machado Advogados Associados, segundo o qual, já prestava serviços de capacitação de pessoal. Todavia, a própria empresa admite que havia um entrave em relação à prestação desse serviço pelo escritório de advocacia, devido a atuação ser incompatível com a atividade estabelecida no Contrato Social da sociedade de advogados, por vedação da entidade de classe, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Veja-se:

[...] no dia 24 de maio de 2019 foi enviado um ofício ao Consórcio Público Intermunicipal da região centro-leste de Rondônia – CIMCERO – no qual se disponibilizava, através de Carta Proposta os serviços da Jus Consultare, através da sociedade de advogados Machado & Machado, bem como todos os procedimentos, inclusive os referentes à capacitação de servidores, insertos no escopo de serviços postos à disposição dos futuros clientes. [...]



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

[...] no dia 01 de agosto de 2019, durante a 95ª Assembleia Geral do Consórcio Público Intermunicipal de Rondônia, [...] foi apresentado aos Prefeitos, Procuradores, Secretários e representantes municipais presentes no local a ferramenta Jus Consultare

[...]

[...] Iniciou-se assim a prestação de serviços para alguns municípios que aderiram à Contratação efetivada pelo CIMCERO, sob a forma de contrato guarda-chuva.

A Jus Consultare foi pensada como uma ferramenta a ser gerida por escritório de advocacia, no caso o escritório Machado & Machado Advogados Associados e assim permaneceu.

Contudo, **havia um entrave à prestação de serviços, no que pertence ao item da Capacitação de Pessoal**, que era objeto de proposta e do trabalho desenvolvido, **posto esta atuação ser incompatível com a atividade estabelecida no Contrato Social da sociedade de advogados, a qual sofre vedação por parte da entidade de classe, a Ordem dos Advogados do Brasil.**

A fim de ser sanada tal situação impeditiva para a atuação da sociedade advocatícia, quando do encaminhamento e tratativas com a Escola do Legislativo, da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, visando a contratação dos serviços para atendimento às 52 (cinquenta e duas) Câmaras Municipais de Rondônia, providenciou-se constituição da empresa Jus Consultare, a qual manteve os sócios Amadeu Guilherme Matzenbacher Machado e Amadeu Guilherme Lopes Machado, agregando-se ao quadro social Carlos Guilherme Lopes Machado, que acumulou os poderes de gerência da mesma.

**Assim que colhida a informação sobre não ser regular a inserção das atividades de capacitação e treinamento dentro da empresa advocatícia, dela foi desmembrada a Jus Consultare, passando esta a ter vida própria, com o respectivo CNPJ, de sorte a que se materializasse o regular enquadramento**, ressaltando, contudo, que não se estabeleceu nenhuma prestação de serviço além ou aquém daquela que já era prestada.

Promoveu-se uma cisão social como forma de habilitar-se ao prosseguimento lícito de uma prestação de serviços que vinha sendo realizada.

38. Nesse prisma, infere-se que a empresa contratada pretende utilizar a experiência – até então adquirida de forma irregular pelo escritório de advocacia – para comprovar a notória especialização, a fim de tornar válida a contratação direta por inexigibilidade de licitação com a Administração Pública.

39. Partindo dessa análise, tem-se que a contratação aqui discutida, fere, no mínimo, os princípios da Constituição Federal e da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, como a impessoalidade e a moralidade. Admitir uma experiência conquistada desse modo, abriria precedente para contratações em idênticas condições, que uma empresa presta um serviço sem que tenha permissão e apenas quando impedida, regulariza o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, a fim de beneficiar-se da experiência obtida.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

40. Assim, não há que se falar em aproveitamento da especialização da empresa de advogados pela empresa Jus Consultare, seja porque há distinção entre as atividades desenvolvidas, em que a primeira possui experiência em consultoria e assessoria jurídica, e não em capacitação, seja porque se trata de hipótese flagrantemente ilegal (art. 25, II, § 1º, da Lei Federal n. 8.666/1993) e atentatória a moralidade ante a utilização da alegada experiência adquirida de forma irregular.

41. Por fim, considerando que a lei especifica que a notória especialização deve ser no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, a partir dos documentos colacionados aos autos não é possível constatar a experiência da empresa contratada proveniente de atividade de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, especialmente porque a empresa teve início em 1º/12/2021, tendo sido criada somente após a solicitação de proposta de preços pela contratante feita em 19/11/2021 (ID 1191323, p. 24).

42. Dessarte, não se pode inferir que o trabalho prestado pela contratada é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, de modo que persiste a irregularidade quanto à ausência de notória especialização, **de responsabilidade do Senhor Fábio Ribeiro Menna Barreto**, diretor-geral da Escola do Legislativo, CPF: 645.576.931-72, por autorizar a contratação direta de empresa com ausência de notória especialização, em desacordo com o art.25, II, §1º, c/c art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 8.666/93, e com o item 12.3 do termo de referência da contratação, além de infringir os princípios da impessoalidade e moralidade previstos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 e no art. 37 da CF/1988; **e do Senhor Marcos Oliveira de Matos**, secretário-geral da ALE/RO, CPF:420.547.102-53, por realizar contratação direta de empresa com ausência de notória especialização, em desacordo com o art. 25, inciso II, §1º, c/c art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 8.666/93, e com o item 12.3 do termo de referência da contratação, além de infringir os princípios da impessoalidade e moralidade previstos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 e no art. 37 da CF/1988. [...].

Porquanto, o vício de omissão não se mostra presente, tendo os argumentos apresentados manifesto intento de rediscutir o mérito da decisão embargada, o que inviável na estreita via dos embargos de declaração.

De igual modo, não se sustenta a alegação de omissão quanto à precificação e justificativa inadequada do preço, pois, tal qual os pontos acima evidenciados, a matéria também foi amplamente enfrentada na decisão em tópico específico **(2. Contratação direta por inexigibilidade de licitação com**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

**justificativa inadequada do preço**), entre os parágrafos 43 e 51 da fundamentação:

43. No que tange à justificativa do preço, a **Unidade técnica** (ID 1197618 e 1197618), em síntese, ressaltou que a Advocacia Geral da ALE/RO alertou os administradores de que não havia sido juntada a justificativa do preço, conforme parecer jurídico n. 228/2022/AG/ALE/RO (ID 1191370). Explanou que as notas fiscais de contratações anteriores (ID 1191372, 14-17) não se referem a mesma pessoa jurídica nem a objeto semelhante ao da contratação atual.

43.1 Relatou o Corpo Instrutivo que a empresa não teve tempo de prestar serviços de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, já que recém-criada, tratando-se de seu primeiro serviço dessa natureza. Aduziu que os palestrantes não comprovaram o preço que comumente praticavam em condições semelhantes. Alegou que a tabela da OAB não seria o parâmetro mais adequado para justificar o preço de treinamentos/capacitações de pessoal e que este serviço não está acobertado pela aludida tabela, porquanto o magistério não é disciplinado/regulado pela OAB.

43.2 Sustentou que foram contratados serviços de consultoria jurídica rotineira à administração pública e que a tabela da OAB não seria o instrumento mais adequado para justificar o preço de tais serviços, pois submeteria os entes públicos à satisfação de valores fixados unilateralmente pelas seccionais e sem qualquer uniformidade. Ao final, concluiu pela responsabilização de **Fábio Barreto** por (autorizar) e de **Marcos de Matos** por (aprovar) a realização de palestras sem que fosse justificado o preço contratado, em afronta ao art. 26, parágrafo único, III, da Lei Federal n. 8.666/1993.

44. Em resposta (ID 1206761 e 124267658), **Fábio Barreto** e **Marcos de Matos** argumentaram, em resumo, que não há que se falar em contratação direta irregular ou justificativa inadequada de preços, visto que a empresa contratada é detentora de notória especialização, pois, em que pese tenha havido alterações na forma de constituição jurídica, tal fato por si só não tem o condão de afastar a notória especialização, visto ter sido considerado no processo de contratação direta a qualificação do corpo técnico.

44.1 Por fim, **Fábio Barreto** acrescentou que não possui qualquer responsabilidade na referida contratação, visto que não é ordenador de despesas nem praticou qualquer ato decisório da contratação. Asseverou que a responsabilidade do agente público deve ser individualizada, bem como eventuais causas excludentes. Sustentou que no caso em apreço, está presente o instituto da inexigibilidade de conduta diversa, a qual afasta a responsabilidade do servidor que solicitou a contratação. Alegou que houve parecer da Advocacia Geral da ALE/RO manifestando pela legalidade da contratação. Defendeu que não houve má-fé, tanto que requereu o distrato em relação à parcela ainda não executada e que não houve novos pagamentos após determinada a sustação, o que afasta a



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

ocorrência de dano. Ao final, aduziu que não pode ser imputada a responsabilidade ao agente público com o fundamento em culpa *in vigilando* ou culpa *in elegendo*, visto que há órgão estruturado, apto a analisar irregularidades nos procedimentos.

45. Quanto ao assunto, a Lei Federal n. 8.666/1993 estabelece em seu art. 26, parágrafo único, inciso III, que o processo de inexigibilidade será instruído, dentre outros elementos, com justificativa do preço:

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

**III - justificativa do preço.** (destacou-se)

46. Consoante entendimento firmado pelo Tribunal de Contas da União, compilado no Informativo n. 361 de Licitações e Contratos, a justificativa poderia ter sido feita a partir da comparação do valor ofertado com aqueles praticados pela contratada em avenças anteriores, envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar. *In verbis*:

2. A justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação (art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993) pode ser feita mediante a **comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou objeto similar.** (grifo não original)

47. Ainda, segundo o Advogado da União Ronny Torres:

Na prática, é comum que a justificativa do preço em contratações diretas seja realizada através da pesquisa a fornecedores (colhendo-se ao menos três cotações válidas de empresas do ramo) ou pela comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas.

48. No caso sob exame, a justificativa do preço se mostrou inadequada, dado que não utilizou nem cotações válidas de empresas do ramo, nem comparação com os preços praticados pela contratada junto a outras instituições públicas ou privadas.

48.1 As notas fiscais de serviços prestados anteriormente (ID 1191372, p. 14-17), apresentadas pela empresa contratada, dizem respeito à pessoa jurídica diversa e o objeto sequer é similar ao da contratação em discussão.

48.2 Conforme consta no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, a Jus Consultare Consultoria e Capacitação Continuada Ltda. trata-se de uma nova empresa (cisão parcial), criada em 1º/12/2021, com CNPJ próprio e atividade econômica principal e secundária distintas da empresa Machado & Machados advogados associados, da qual não se pode aproveitar a experiência, bem como os preços praticados pelos motivos já expostos no “tópico 1” desta decisão.

48.3 Insta salientar que a Unidade técnica diligenciou no âmbito de outras empresas do ramo, a fim de sanar a irregularidade, no entanto as tentativas restaram infrutíferas, vez que não houve retorno por parte das empresas (ID 1394202 a ID 1394208). Além disso, não haveria possibilidade de justificar o preço a partir de



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

contratações anteriores, posto que nem ao menos houve tempo suficiente para isso, pois como dito, a empresa fora recém-criada.

48.4 No Contrato e no Termo de Referência não há descrição precisa acerca das palestras. Não consta qual seria a duração de cada palestra, qual o valor destinado a cada palestrante ou qual o valor da hora. Apenas há informação de que seriam 5 (cinco) palestras.

49. Quanto à utilização da tabela da OAB/RO como parâmetro para justificativa do preço, de fato esta não seria o parâmetro mais adequado para justificar o preço do serviço de treinamentos/capacitações de pessoal, especialmente porque este serviço não está acobertado pela referida tabela, visto que o magistério não é disciplinado/regulado pela OAB.

49.1 Segundo a Resolução n. 3/2022 da OAB/RO, a tabela serve de referência aos advogados inscritos nessa seccional, orientando-os na contratação de seu trabalho profissional. Também se destina a prestar auxílio aos juízes na fixação de honorários de advogado dativo e de assistente judiciário, bem como servir de referência nos arbitramentos judiciais de honorários advocatícios, quando determinado ou possibilitado pela legislação. Confira-se:

Art. 1º. Aprovar a anexa TABELA DE HONORÁRIOS, que servirá, após publicada na imprensa oficial e no site da Ordem, de referência a todos os advogados inscritos nesta Seccional, orientando-os na contratação de seu trabalho profissional, a fim de evitar excessos e, principalmente, o aviltamento nos valores, de modo que não atentem contra a dignidade da advocacia.

Parágrafo Único. A Tabela destina-se, ainda, a prestar auxílio aos juízes na fixação de honorários de advogado dativo e de assistente judiciário, bem como a servir de referência nos arbitramentos judiciais de honorários advocatícios, nos casos em que a legislação o determinar ou possibilitar.

49.2 Ademais, de acordo com o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, a tabela da OAB não é vinculativa por ocasião do arbitramento de honorários, apenas serve de referência para fixação de valor que seja justo e reflita o labor despendido pelo profissional. Confira-se:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. DEFENSOR DATIVO. VALORES PREVISTOS NA TABELA DA OAB. NÃO VINCULATIVOS. MATÉRIA DECIDIDA SOB O RITO DOS RECURSOS REPETITIVOS. TEMA 984. REAVALIAÇÃO DO QUANTUM FIXADO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. 1. A Terceira Seção do STJ, no julgamento do Recurso Especial n. 1.656.322/SC, sob o rito dos recursos repetitivos (Tema n. 984), firmou entendimento segundo o qual "as tabelas de honorários elaboradas unilateralmente pelos Conselhos Seccionais da OAB não vinculam o magistrado no momento de arbitrar o valor da remuneração a que faz jus o defensor dativo que atua no processo penal; servem como referência para o estabelecimento de valor que seja justo e que reflita o labor despendido pelo advogado" 2. Hipótese em que Tribunal de origem não imprimiu eficácia vinculante à tabela da OAB. A fixação da verba honorária observou o princípio da equidade, nos termos do art. 85, § 8º do CPC, e a utilização da tabela da OAB foi apenas um referencial. 3. Nos termos da jurisprudência desta



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Corte que a modificação do valor da verba honorária fixado pelas instâncias de origem esbarra no óbice da Súmula n. 7/STJ. O afastamento da referida súmula somente é possível em situações excepcionais, que se configuram quando os honorários são estabelecidos em montantes irrisórios ou exorbitantes, o que não é o caso dos autos. Agravo interno improvido. (AgInt no REsp n. 1.938.659/CE, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 7/12/2022, DJe de 12/12/2022.)

50. Nesse norte, não se mostra adequada a utilização da tabela da OAB para justificar o preço da contratação direta por inexigibilidade de licitação dos serviços de consultoria jurídica rotineira à administração pública, pois submeteria os entes públicos à satisfação de valores fixados unilateralmente pelas seccionais e sem qualquer uniformidade.

51. Assim, não prosperam as justificativas ventiladas pela contratante, persistindo a irregularidade no tocante à justificativa inadequada do preço, **de responsabilidade do Senhor Fábio Ribeiro Menna Barreto**, diretor-geral da Escola do Legislativo, CPF: 645.576.931-72, por autorizar contratação por inexigibilidade de licitação com justificativa inadequada do preço, em desacordo com o art.26, parágrafo único, inciso III, da Lei n.8.666/93, conforme abordado no tópico 3.2 do relatório de ID 1197618; **e do Senhor Marcos Oliveira de Matos**, secretário-geral da ALE/RO, CPF:420.547.102-53, por realizar contratação por inexigibilidade de licitação com justificativa inadequada do preço, em desacordo com o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93, conforme abordado no tópico 3.2 do relatório de ID 1197618.

Inexistindo, como visto, omissão quanto ao ponto, também inviável a rediscussão do acerto ou desacerto da decisão em sede de aclaratórios.

No tocante à alegação de suposta obscuridade da decisão, por não ter reconhecido a notória especialização da empresa Jus Consultare Consultoria e Capacitação Continuada Ltda., igualmente, não há como prosperar o inconformismo da embargante.

Obscuridade é o vício caracterizado pela ausência de inteligibilidade da decisão, a ponto de tornar-se incompreensível o seu conteúdo, o que não ocorre na espécie, visto que a decisão é clara e precisa ao enfrentar o assunto, como se vê do correspondente excerto da fundamentação contida no voto (ID [1494599](#)):

34. Quanto à **notória especialização**, a expressão é definida no §1º do referido artigo, nos seguintes termos:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

§ 1º Considera-se de **notória especialização** o profissional ou empresa 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. (grifo não original)

35. Extrai-se dos autos que, embora tenha sido demonstrada que a constituição da empresa Jus Consultare Consultoria e Capacitação Continuada LTDA se deu por uma reestruturação societária (cisão parcial), não houve comprovação acerca da notória especialização da empresa contratada, pois conforme se verifica dos Atestados de capacidade técnica (ID 1191322, p. 1-5), não há especificação dos serviços prestados, apenas a indicação genérica de que se tratou de “Consultoria e Capacitação jurídica”. Além do mais, de acordo com a discriminação das Notas fiscais de Serviços, anteriormente emitidas pela empresa Consultare e insertas nos autos (ID 1191372, P. 14-17), foram prestados serviços técnicos de “Consultoria e Assessoria jurídica on-line”, e não de capacitação jurídica.

36. Consta ainda, no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ que a atividade principal desenvolvida pela empresa Machado e Machado Advogados Associados – ME refere-se a serviços advocatícios, enquanto a da empresa Jus Consultare Consultoria e Capacitação Continuada Ltda. diz respeito à Consultoria em gestão empresarial, exceto consultoria técnica específica.

37. Não bastasse isso, observa-se da defesa (ID 1206740) apresentada pela empresa Jus Consultare, que esta foi constituída a partir da cisão parcial do escritório Machado & Machado Advogados Associados, segundo o qual, já prestava serviços de capacitação de pessoal. Todavia, a própria empresa admite que havia um entrave em relação à prestação desse serviço pelo escritório de advocacia, devido a atuação ser incompatível com a atividade estabelecida no Contrato Social da sociedade de advogados, por vedação da entidade de classe, a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Veja-se:

[...] no dia 24 de maio de 2019 foi enviado um ofício ao Consórcio Público Intermunicipal da região centro-leste de Rondônia – CIMCERO – no qual se disponibilizava, através de Carta Proposta os serviços da Jus Consultare, através da sociedade de advogados Machado & Machado, bem como todos os procedimentos, inclusive os referentes à capacitação de servidores, insertos no escopo de serviços postos à disposição dos futuros clientes. [...]

[...]

no dia 01 de agosto de 2019, durante a 95ª Assembleia Geral do Consórcio Público Intermunicipal de Rondônia, [...] foi apresentado aos Prefeitos, Procuradores, Secretários e representantes municipais presentes no local a ferramenta Jus Consultare

[...]



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

[...] Iniciou-se assim a prestação de serviços para alguns municípios que aderiram à Contratação efetivada pelo CIMCERO, sob a forma de contrato guarda-chuva. A Jus Consultare foi pensada como uma ferramenta a ser gerida por escritório de advocacia, no caso o escritório Machado & Machado Advogados Associados e assim permaneceu.

Contudo, **havia um entrave à prestação de serviços, no que pertine ao item da Capacitação de Pessoal, que era objeto de proposta e do trabalho desenvolvido, posto esta atuação ser incompatível com a atividade estabelecida no Contrato Social da sociedade de advogados, a qual sofre vedação por parte da entidade de classe, a Ordem dos Advogados do Brasil.**

A fim de ser sanada tal situação impeditiva para a atuação da sociedade advocatícia, quando do encaminhamento e tratativas com a Escola do Legislativo, da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, visando a contratação dos serviços para atendimento às 52 (cinquenta e duas) Câmaras Municipais de Rondônia, providenciou-se constituição da empresa Jus Consultare, a qual manteve os sócios Amadeu Guilherme Matzenbacher Machado e Amadeu Guilherme Lopes Machado, agregando-se ao quadro social Carlos Guilherme Lopes Machado, que acumulou os poderes de gerência da mesma.

**Assim que colhida a informação sobre não ser regular a inserção das atividades de capacitação e treinamento dentro da empresa advocatícia, dela foi desmembrada a Jus Consultare, passando esta a ter vida própria, com o respectivo CNPJ, de sorte a que se materializasse o regular enquadramento,** ressaltando, contudo, que não se estabeleceu nenhuma prestação de serviço além ou aquém daquela que já era prestada.

Promoveu-se uma cisão social como forma de habilitar-se ao prosseguimento lícito de uma prestação de serviços que vinha sendo realizada.

38. Nesse prisma, infere-se que a empresa contratada pretende utilizar a experiência – até então adquirida de forma irregular pelo escritório de advocacia – para comprovar a notória especialização, a fim de tornar válida a contratação direta por inexigibilidade de licitação com a Administração Pública.

39. Partindo dessa análise, tem-se que a contratação aqui discutida, fere, no mínimo, os princípios da Constituição Federal e da Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, como a impessoalidade e a moralidade. Admitir uma experiência conquistada desse modo, abriria precedente para contratações em idênticas condições, que uma empresa presta um serviço sem que tenha permissão e apenas quando impedida, regulariza o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, a fim de beneficiar-se da experiência obtida.

40. Assim, não há que se falar em aproveitamento da especialização da empresa de advogados pela empresa Jus Consultare, seja porque há distinção entre as atividades desenvolvidas, em que a primeira possui experiência em consultoria e assessoria jurídica, e não em capacitação, seja porque se trata de hipótese flagrantemente ilegal (art. 25, II, § 1º, da Lei Federal n. 8.666/1993) e atentatória a



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

moralidade ante a utilização da alegada experiência adquirida de forma irregular.

41. Por fim, considerando que a lei especifica que a notória especialização deve ser no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, a partir dos documentos colacionados aos autos não é possível constatar a experiência da empresa contratada proveniente de atividade de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, especialmente porque a empresa teve início em 1º/12/2021, tendo sido criada somente após a solicitação de proposta de preços pela contratante feita em 19/11/2021 (ID 1191323, p. 24).

42. Dessarte, não se pode inferir que o trabalho prestado pela contratada é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato, de modo que persiste a irregularidade quanto à ausência de notória especialização, **de responsabilidade do Senhor Fábio Ribeiro Menna Barreto**, diretor-geral da Escola do Legislativo, CPF: 645.576.931-72, por autorizar a contratação direta de empresa com ausência de notória especialização, em desacordo com o art. 25, II, §1º, c/c art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 8.666/93, e com o item 12.3 do termo de referência da contratação, além de infringir os princípios da impessoalidade e moralidade previstos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 e no art. 37 da CF/1988; **e do Senhor Marcos Oliveira de Matos**, secretário-geral da ALE/RO, CPF:420.547.102-53, por realizar contratação direta de empresa com ausência de notória especialização, em desacordo com o art. 25, inciso II, §1º, c/c art. 26, parágrafo único, II, da Lei n. 8.666/93, e com o item 12.3 do termo de referência da contratação, além de infringir os princípios da impessoalidade e moralidade previstos no art. 3º da Lei n. 8.666/1993 e no art. 37 da CF/1988. [...]

Como se vê, evidente que não há obscuridade no acórdão, não configurando a eiva alegada o não reconhecimento de notória especialização à embargante, não cabendo sindicat, em sede de embargos de declaração, o mérito do que decidido pela Corte de Contas.

Por fim, especificamente quanto ao apontamento de “contradição” na decisão em relação à competência da Assembleia Legislativa para contratar serviços de capacitação e consultoria, fixadas na Resolução n. 092/03 e na Lei Complementar n. 1.056/2020, cujas informações teriam sido “omitidas” na decisão embargada, pleiteando a embargante sejam consideradas na análise dos embargos.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Aqui se vê que a embargante alude, a um só tempo, aos vícios de contradição e omissão – a princípio inconciliáveis –, sem especificar, no entanto, em que ponto da decisão residiriam tais eivas.

De toda sorte, no que se refere à competência da ALE-RO para contratar os serviços de capacitação e consultoria, a questão é abordada no tópico **3. Contratação direta de advogado para oferecer serviço jurídico rotineiro à administração pública**, parágrafos 52 ao 60 do acórdão, *litteris*:

52. No tocante a este ponto, os senhores **Fábio Barreto** e **Marcos de Matos** (ID 1242580 e 1242701) sustentaram, em suma, que não integram o corpo técnico e jurídico da ALE/RO, de modo que não é razoável exigir-lhes conhecimento aprofundado acerca das normas de licitação e contratação pública, sobretudo, a definição do que seria classificado como serviço técnico e singular, ou mesmo o que seria serviço jurídico rotineiro da Administração Pública.

52.1 Alegaram que até o próprio corpo técnico do TCE/RO, em seu Relatório de Instrução Preliminar, entendeu que o serviço estava previsto no inciso VI, do art. 13, da Lei Federal n. 8.666/1993 e era singular. Sustentaram que a contratação foi amparada em manifestação técnico-jurídica dos órgãos competentes. Argumentaram que caberia apenas a demonstração da notória especialização, contudo, após justificativas, este ponto também se tornou incontroverso. Afirmaram que não possuem conhecimento técnico-jurídico, competência ou mesmo aptidão para distinguir capacitação jurídica de consultoria jurídica.

52.2 Aduziram que após superado o argumento da notória especialização, o corpo técnico inovou ao fazer uma releitura dos fatos para responsabilizar o defendente por ter realizado a contratação direta de serviços jurídicos rotineiro, dificultando o exercício do contraditório e da ampla defesa.

52.3 Sustentaram que o treinamento e a capacitação profissional continuada dos servidores do Poder Legislativo passam por ministração e disponibilização de conteúdo jurídico, sem que isso se confunda com o exercício de advocacia ou consultoria jurídica.

52.4 Por último, afirmaram que não houve dolo, tampouco dano ao erário no tocante à parte do contrato que não foi executada.

53. Resumidamente, o **Corpo Técnico** (ID 1269391) expôs que a contratação direta de advogado à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas da União e até mesmo do Tribunal de Contas local, com suporte no art. 13, V e 25, II, da Lei Federal n. 8.666/1993, só tem lugar quando presentes os requisitos legais correspondentes e só é tolerada a contratação direta de advogado para prestar serviço que escape à rotina do órgão contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atenda, uma vez que não se pode contratar um



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

profissional de notória especialização para um serviço trivial ou rotineiro.

53.1 Aduziu que além dos critérios já previstos expressamente (necessidade de procedimento administrativo formal; notória especialização profissional; natureza singular do serviço), deve-se observar a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público e cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.

53.2 Explanou que a singularidade quanto a este ponto não restou demonstrada e que o contrato administrativo em exame abarcava claramente a contratação de serviços rotineiros, bastando analisar o conteúdo do próprio contrato.

**53.3 Anotou que não cabe ao Poder Legislativo Estadual o oferecimento de consultoria jurídica aos Legislativos municipais e que a Assembleia legislativa sequer poderia promover a contratação desses serviços, porque eles escapam do esquema organizatório-funcional estampado na Constituição Estadual.**

54. Conforme entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal – STF, para contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação é necessário observar alguns requisitos.

Veja-se.

EMENTA: IMPUTAÇÃO DE CRIME DE INEXIGÊNCIA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA POR FALTA DE JUSTA CAUSA. A contratação direta de escritório de advocacia, sem licitação, deve observar os seguintes parâmetros: a) **existência de procedimento administrativo formal;** b) **notória especialização profissional;** c) **natureza singular do serviço;** d) **demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público;** e) **cobrança de preço compatível com o praticado pelo mercado.** [...] (Inq 3074, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 26/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-193 DIVULG 02-10-2014 PUBLIC 03-10-2014) (grifo não original)

55. Em análise ao Contrato n. 4/ALE/2022 (ID 1191398), especificamente à Cláusula Segunda, parágrafo único, alíneas “a, b, d, e, f, m, s, t”, é possível verificar nitidamente a contratação de serviços jurídicos rotineiros à Administração Pública como parte do objeto contratual, conforme excertos a seguir:

**PARÁGRAFO ÚNICO:** Além das obrigações contratuais supracitadas, ficam também vinculados os serviços propostos pela Contratada, conforme, a seguir:

a) Análise de viabilidade de procedimento licitatório, com capacitação dos servidores estabelecendo qual a modalidade mais adequada: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Pregão (Eletrônico e Presencial) Leilão. Possíveis ocorrências de dispensa ou inexigibilidade de licitação. Ou seja, o que se busca é tornarmos-nos um grande facilitador na execução desses expedientes que promovem contratos de obras, serviços e compras, tudo de forma segura e calçada na legislação pertinente.

b) Assessoria e capacitação completa na área de LICITAÇÕES CONTRATOS, proporcionando à administração municipal



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

departamento exclusivo para licitações que, gerenciando todas as áreas afetadas, fará com que a municipalidade tenha como preocupação somente questão de necessidade do procedimento.

d) Suporte / assessoramento / capacitação e orientação na elaboração de Termos de Referência e Projetos Básicos (quando necessário) no que pertine à legislação vigente, exceto produção de peças.

e) Suporte / assessoramento / capacitação e orientação na elaboração de minutas de Editais e minutas de Contratos (quando necessário), no que pertine à legislação vigente, exceto produção de peças.

f) Orientação com transferência de conhecimento/capacitação com foco na solução de questões práticas de processo de contratação pública, prestada por profissionais com formação típica e experiência nas áreas demandadas, com quantitativos ilimitados, tudo por escrito e via web.

m) Análise e orientação para o entendimento aos alertas de adequação aos limites prudenciais de gastos com pessoal, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

s) Auxílio permanente no controle de constitucionalidade dos projetos de Leis submetidos ao Contratado.

t) Auxílio na produção legislativa de forma a dar suporte permanente aos legislativos municipais a pedido das Presidências de cada órgão.

56. No que tange à **singularidade** especificamente destes serviços, consoante art. 3º-A do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), “Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização e sob responsabilidade deste”.

57. No que toca à **notória especialização**, ainda, de acordo com o parágrafo único do mencionado artigo do Estatuto da OAB:

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. (destacou-se)

58. Assim como tratado no item “1” desta decisão, não restou evidenciada a **notória especialização**, conforme determina a lei. Se não há notória especialização, tampouco singularidade, visto que o próprio artigo 3º-A do EOAB supra dispõe que somente há singularidade quando comprovada a notória especialização.

58.1 Por oportuno, esclarece-se que a singularidade mencionada neste ponto refere-se à contratação direta de serviços jurídicos rotineiros à Administração Pública, diferentemente da analisada no item 1 desta fundamentação.

**58.2 Importante consignar, que conforme se extrai da Lei Orgânica dos municípios de Ji-Paraná, Candeias do Jamari e Porto Velho, respectivamente, compete à Procuradoria Geral do Município, dentre outras, as atividades de assessoria e consultoria dos órgãos da Administração Direta e entes da Administração Indireta. Veja-se:**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Art. 43. A Procuradoria Geral do Município é a instituição que representa o Município no foro judicial, cabendo-lhe ainda, as atividades de **consultoria e assessoramento do Executivo**.

Art. 101º - A Procuradoria-Geral do Município é instituição que representa o Município, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe supervisionar e administrar as atividades de **consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo**.

Art. 5º. À Procuradoria Geral do Município, órgão central do sistema da Administração Superior, diretamente subordinada ao Prefeito, compete a representação do Município em juízo e o **assessoramento jurídico da Administração Direta, bem como a orientação e controle jurídico das entidades da Administração Indireta**.

### **58.3 Ainda, a título de exemplo, no tocante à competência da Advocacia-geral da Assembleia legislativa, assim dispõe o Art. 1º e 2º, II, da Lei Complementar n. 785/2014, que trata Lei Orgânica da Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia:**

Art. 1º. A Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, órgão de direção superior, é instituição de natureza instrumental, executiva e permanente, dotada de autonomia funcional e administrativa, à qual cabe representação judicial e a **consultoria jurídica da Assembleia Legislativa, funções privativas dos Advogados da Assembleia Legislativa**, na forma do art. 252 da Constituição Estadual.

Art. 2º. Compete à Advocacia Geral da Assembleia Legislativa:

- I - representar judicial ou extrajudicial o Poder Legislativo estadual;
- II - exercer as funções de consultoria jurídica do Poder Legislativo estadual;** (sem grifo no original)

### **58.4 Por fim, de acordo com o Art. 252, caput, da Constituição do Estado de Rondônia:**

Art. 252. A representação judicial, extrajudicial e a consultoria **jurídica do Poder Legislativo, bem como a supervisão dos serviços de assessoramento jurídico, serão exercidas pela Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa**. (NR dada pela EC nº 54, de 08/02/2007 – D.O.E. nº 701, de 23/02/2007) (sem grifo no original)

### **58.5 Assim, a partir do conjunto probatório contido nos autos, vislumbra-se que não houve o preenchimento dos requisitos necessários para empreender a contratação do serviço sob exame. Também não há demonstração, pautada por evidências concretas, da economicidade da medida, bem como da impossibilidade ou inconveniência da utilização do corpo jurídico próprio da entidade para prestar o serviço que ora se discute, já que, de acordo com a Lei Orgânica dos Municípios e da Advocacia-Geral da Assembleia Legislativa, bem como de acordo com a Constituição do Estado de Rondônia, se trata de competência das Procuradorias dos Municípios e não do Poder Legislativo Estadual.**

59. Quanto ao argumento de que a responsabilização apontada pela Unidade Técnica acerca da contratação direta de advogado para prestar serviço rotineiro à Administração Pública inviabilizou o



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

exercício do contraditório e da ampla defesa, não assiste razão aos jurisdicionados. Consta dos autos que os responsáveis foram chamados em audiência (ID 1227762) para que apresentassem razões de justificativa e juntassem os documentos pertinentes acerca deste ponto, tanto é que o fizeram, conforme manifestações constantes nos ID's 1242580 e 1242701.

60. Pelo exposto, persiste a irregularidade no tocante à contratação direta de serviços jurídicos rotineiros à Administração Pública, **de responsabilidade do Senhor Fábio Ribeiro Menna Barreto**, diretor geral da Escola do Legislativo, CPF: 645.576.931-72, por autorizar a contratação direta de advogado, para oferecer serviço jurídico rotineiro à administração pública, com manifesta afronta aos arts. 13, V, e 25, II, da Lei Federal n. 8.666/93 e, por conseguinte, ao dever constitucional de licitar, previsto no art. 37, XXI, da Constituição da República; **e de responsabilidade do Senhor Marcos Oliveira de Matos**, secretário-geral da Assembleia Legislativa/RO, CPF:420.547.102-53, por realizar a contratação direta de advogado, para oferecer serviço jurídico rotineiro à administração pública, com manifesta afronta aos arts. 13, V, e 25, II, da Lei Federal n. 8.666/93 e, por conseguinte, ao dever constitucional de licitar, previsto no art. 37, XXI, da Constituição da República. [Destaque nosso].

A esse propósito, a Corte de Contas fez constar do item X do Acórdão APL-TC 00177/23, a seguinte advertência:

**X - Advertir o Senhor Marcelo Cruz da Silva**, CPF \*\*\*.308.482-\*\*, Chefe do Poder Legislativo do Estado de Rondônia, biênio 2023/2024, ou a quem vier a substituir-lhe legalmente, de que **não compete àquela egrégia Casa de Leis oferecer consultoria jurídica aos Legislativos municipais, porque este serviço não se insere dentre as competências a ela atribuídas pela Constituição Estadual**, bem como pelo fato de que não é lícita a contratação direta de serviços jurídicos rotineiros à administração pública, conforme fundamentado nesta decisão. [Destaque nosso].

Depreende-se da leitura das transcrições acima que, o ponto principal reside na natureza dos serviços especificamente contratados – considerados pela Corte de Contas como **rotineiros** para a Administração – e não na competência geral da ALE-RO, dentro de seu âmbito de atuação constitucional, para promover capacitações, o que em nenhum momento foi objeto de deliberação na decisão embargada.

Destarte, a par de não haver **omissão** da Corte quanto a abordar competência da ALE-RO para contratação de capacitação e consultoria,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

igualmente inexistente qualquer **contradição** quanto ao ponto em razão de a decisão combatida haver se fundamentado em normas jurídicas diversas da Resolução n. 092/03 e da Lei Complementar n. 1.056/2020, ao contrário do que entende a embargante, divergência essa que não é passível de ser debatida nesta via recursal, por se tratar de questão de mérito.

Isso porque, ademais, conforme asseverado em parágrafos anteriores, o vício da **contradição** deve ser identificado a partir de proposições incoerentes nos elementos que compõem a estrutura da decisão, não configurando a eiva o desencontro entre a solução alcançada e a solução almejada pela embargante.

Por tudo quanto examinado, em arremate, percebe-se que os alegados vícios de omissão, contradição e obscuridade não se mostram presentes, tendo os argumentos apresentados a intenção de apenas rediscutir o mérito da decisão objurgada, o que não cabe na via eleita, razão pela qual os embargos declaratórios devem ser desprovidos, conforme a jurisprudência consolidada nessa egrégia Corte:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO. VÍCIOS INEXISTENTES. MERA INCONFORMIDADE DA PARTE. IMPROVIDOS.

1. Os embargos de declaração têm por finalidade sanar obscuridade, omissão ou contradição porventura existentes no acórdão, **não servindo à rediscussão da matéria já julgada**.
2. A omissão que faculta o manejo dos aclaratórios deve ser bastante a caracterizar fundamentação insuficiente da decisão embargada, o que não se vislumbra no caso.
3. Embargos Improvidos. (Acórdão AC2-TC 00269/18, referente ao processo 01178/18. Conselheiro relator Paulo Curi Neto).

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. VÍCIOS INEXISTENTES. NÃO PROVIMENTO.

1. Os embargos de declaração prestam-se para corrigir obscuridade, contradição ou omissão, **sendo inadmissível a pretensão de rediscutir a matéria** (Art. 33 da Lei Complementar n. 154/96).
2. Diante da inexistência de omissão, obscuridade e contradição a ser sanada por este Tribunal de Contas não ocorre, portanto,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

modificação no decisum impugnado, não há que se falar em atribuição de efeitos modificativos.

3. Embargos declaratórios conhecidos e não providos. (Acórdão APL-TC 00271/19, referente ao processo 00680/19. Conselheiro relator Erivan Oliveira da Silva).

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONHECIMENTO. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO. VÍCIO INEXISTENTE. NÃO PROVIMENTO.

1. Os embargos de declaração prestam-se para corrigir obscuridade, contradição ou omissão, **sendo inadmissível a pretensão de rediscutir a matéria.**

2. O relator pode se utilizar da técnica *aliunde* ou *per relationem*, em que adota como razão de decidir os fundamentos lançados pelo Ministério Público de Contas – MPC (STF. AI 825520 AgR-ED, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 31/05/2011).

3. Diante da inexistência de omissão, obscuridade ou contradição a ser sanada por este Tribunal de Contas, não ocorre, portanto, modificação no decisum impugnado, de maneira que não há que se falar em atribuição de efeitos modificativos.

4. Embargos declaratórios conhecidos e não providos. (Acórdão APL-TC 00337/20, referente ao processo 02135/19. Conselheiro relator Erivan Oliveira da Silva).

Dessa forma, não tendo a presente insurgência desiderato outro que não a mera rediscussão do *meritum causae*, notadamente diante da flagrante ausência dos vícios passíveis de serem alegados em sede de embargos de declaração, impositivo se mostra o seu não provimento.

Em relação aos efeitos infringentes pretendidos pelos recorrentes, já se sabe que a admissão de efeitos modificativos aos aclaratórios é medida excepcional, só tendo cabimento quando, acolhidos os embargos – sanando, portanto, eventual omissão, obscuridade e/ou contradição – a medida implicar em alteração do julgamento do *meritum causae*.

Vale dizer, os efeitos infringentes nos embargos de declaração não são decorrência automática da interposição ou, ainda, do simples acolhimento da irresignação, são consequência da alteração sofrida pela decisão impugnada, tal como ressaltado pelo Conselheiro Paulo Curi Neto quando da apreciação de aclaratórios nos autos do Processo n. 2742/2014-TCERO:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

[...] os efeitos infringentes dos embargos de declaração não constituem objeto do provimento do pedido principal da parte, mas mera consequência lógico-jurídica da complementação (eliminação) da omissão, do esclarecimento (supressão de obscuridade) ou do aperfeiçoamento (correção de contradição) do julgado embargado.

Todavia, esse não é o caso dos autos, diante da inexistência de qualquer omissão, contradição ou obscuridade a ser sanada pela Corte de Contas no julgado recorrido, não havendo que se falar em atribuição de efeitos infringentes.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina pelo **conhecimento** dos embargos de declaração e, quanto ao mérito, pelo **não provimento**, dada a inexistência de omissão, contradição ou obscuridade a ser sanada por esta via, bem como pela rejeição da questão de ordem suscitada, pelas razões acima expostas, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão APL-TC n. 00177/2023.

É o parecer.

Porto Velho, 11 de março de 2024.

**ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 11 de Março de 2024



**ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS**  
**PROCURADOR**