



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

PROCESSO: 00821/21 – TCE/RO

SUBCATEGORIA: Fiscalização de Atos e Contratos

JURISDICIONADO: Poder Executivo Municipal de Nova Mamoré

ASSUNTO: Supostas irregularidades na contratação de advogado para prestação de serviços de assessoria jurídica

RESPONSÁVEIS: Claudionor Leme da Rocha – ex-Prefeito do Município de Nova Mamoré
CPF nº ***.463.102-**

Marcos Antônio Metchko - Analista Jurídico do Município de Nova Mamoré
CPF nº ***.463.792-**

SUSPEITOS: Sem suspeitos

IMPEDIDOS: Sem impedidos

ADVOGADOS: Ítalo da Silva Rodrigues – OAB/RO nº 11.093
Steffe Daiana Leão Peres – OAB/RO nº 11.525

GRUPO: I

RELATOR: Conselheiro **FRANCISCO CARVALHO DA SILVA**

SESSÃO: Sessão Virtual do Pleno, 13 de março de 2023

BENEFÍCIOS: Melhorar a gestão administrativa – Direto – Qualitativo – Incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade do órgão ou entidade da administração pública.

Exercício da competência do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia em resposta à demanda da sociedade – Qualitativo – Direto – Outros benefícios diretos

FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES INICIALMENTE APONTADAS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS DE ACESSORIA 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

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.

RELATÓRIO

Tratam os autos de Fiscalização de Atos e Contratos decorrente de comunicado¹ de supostas irregularidades na contratação direta de Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia pelo Município de Nova Mamoré (Contrato nº 028/PMNM/2020² – 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 R\$13.200,00) e prazo de 12 meses, passível de prorrogações.

2. A demanda foi recepcionada via e-mail pelo Ministério Público de Contas e remetida a este Conselheiro³. Destaco:

[...]

A denunciante requer a adoção de medidas para obstar a continuidade da execução do mencionado contrato, porquanto o feito estaria maculado pelos vícios descritos na denúncia, os quais, em sua visão, devem ensejar a nulidade do feito, a saber: (i) terceirização indevida da advocacia pública municipal; (ii) inexistência de objeto de demanda de alta complexidade na atividade prestada; (iii) inexistência de serviços de natureza singular; (iv) violação da estrutura de carreira da Procuradoria Municipal de Nova Mamoré; (v) crime contra a lei de licitações e contratos; e (vi) desvio ilegal de função na administração pública municipal de Nova Mamoré.

[...]

3. Os documentos⁴ foram autuados como Procedimento Apuratório Preliminar – PAP e posteriormente remetidos à Secretaria Geral de Controle Externo⁵, que por sua Assessoria Técnica concluiu presentes os requisitos de seletividade da informação e consequente necessidade de ações de controle para auditar a forma de contratação da despesa e sua execução⁶.

4. Ato contínuo a Coordenadoria Especializada em Instruções Preliminares – CECEX 7 apresentou Relatório Técnico de Proposta de Fiscalização, assim concluído:⁷

¹ ID=1023197.

² ID=1033031.

³ Ofício nº 071/2021-GPGMPC – ID=1023197.

⁴ SEI nº 002490/2021.

⁵ Conforme despacho - ID=1023196.

⁶ Relatório de Análise Técnica - ID=1033555.

⁷ ID=1061266.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

[...]

4. PROPOSTA DE FISCALIZAÇÃO

11. Ante o exposto, propõe-se ao conselheiro relator:

a) **Admitir** o presente Procedimento Apuratório Preliminar – PAP, ante a presença dos requisitos de admissibilidade elencados no tópico 3 deste relatório, com fundamento no art. 78-C do Regimento Interno do TCE/RO c/c art. 10, §1º, I da Resolução n. 291/2019/TCERO;

b) **Determinar** o processamento do PAP como Fiscalização de Atos e Contratos, com fundamento no art. 10, §1º, I da Resolução 291/2019/TCERO c/c art. 78-C, do Regimento Interno do TCE/RO.

[...]

5. Em conformidade com as manifestações técnicas proferi a DM nº 0106/2021/GCFCS/TCE-RO⁸ determinando o processamento do PAP como Fiscalização de Atos e Contratos, tendo como responsável o senhor Claudionor Leme da Rocha, Prefeito do Município no período de 1º.1.2017 a 31.12.2020. Destaco a parte dispositiva da decisão, ressaltando o fato de a contratação em referência ter sido tratada nas Contas de Governo do Município de Nova Mamoré – exercício de 2019 (Processo nº 01792/20), ocasião em que acompanhei o entendimento do Órgão Ministerial, propondo a instauração de fiscalização⁹:

[...]

7. Assim, diante do exposto, considerando a existência de matéria afeta às atribuições desta Corte de Contas, com fundamento no artigo 9º, § 2º, da Resolução nº 291/2019/TCE-RO, assim **DECIDO**:

I – Determinar, com fundamento no art. 10, §1º, I da Resolução nº 291/2019/TCE-RO c/c art. 78-C, do Regimento Interno do TCE-RO, que sejam os presentes autos processados como Fiscalização de Atos e Contratos;

II – Dispensar a SGCE de dar cumprimento à determinação constante do item VI do Acórdão APL-TC 00135/21 referente ao processo nº 01792/20 (Memorando nº 421/2021/DP-SPJ - SEI/TCERO – 0310578), evitando litispendência, uma vez que a atuação desta Fiscalização de Atos e Contratos atende a mencionada determinação;

III – Retirar o sigilo destes autos, posto que o conteúdo aqui tratado não se amolda a nenhuma das hipóteses dispostas nos preceitos constitucional e normativo (preservação da intimidade ou do interesse social), bem como, não atendem ao art. 52 da Lei Complementar nº 154/1996 e art. 247-A, §1º, e incisos do Regimento Interno, dando-se publicidade ao processo;

IV – Determinar à Assistência de Gabinete que adote as providências necessárias à atualização, junto ao sistema de Processo de Contas Eletrônico –

⁸ ID=1066189.

⁹ Acórdão APL-TC 00135/21 referente ao processo nº 01792/20

VI - Determinar a SGCE a instauração de fiscalização, em relação ao Contrato nº 028/PMNM/2020, firmado entre o Município de Nova Mamoré e Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia, pelo prazo de 12 meses, no valor de R\$158.400,00 (Processo Administrativo nº 1004/2020), com o desiderato de aferir, no mínimo:

(i) a existência de justificativa para a contratação, dada a existência de procuradoria jurídica na estrutura do ente;
(ii) o cumprimento dos requisitos para a contratação mediante inexigibilidade de licitação; e
(iii) a regularidade da liquidação das despesas e dos pagamentos efetivados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

PCe, das informações referentes ao processamento destes autos como Fiscalização de Atos e Contratos, inclusive com relação às partes;

IV – Determinar à Assistência de Gabinete que cumprida a determinação contida no item anterior, e adotadas as providências de praxe com a publicação e certificação, sejam os autos encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo, para emissão de Relatório Técnico Preliminar, devendo a Unidade Técnica se manifestar acerca de eventual necessidade de concessão ou não de tutela antecipatória de urgência, caso aponte irregularidades no presente procedimento licitatório, bem como, realizar as diligências necessárias à instrução do feito.

[...]

6. Os autos retornaram a este gabinete para deliberação quanto ao pedido feito pela Coordenadoria Especializada em Fiscalizações - CECEX-7 para deflagrar fiscalização *in loco* na execução das despesas do Contrato nº 028/PMNM/2020, em razão de supostas irregularidades praticadas pelo Poder Executivo do Município de Nova Mamoré referente a contratação de advogados para prestação de serviços de assessoria jurídica, cuja análise é objeto deste processo.

6.1. Considerando os argumentos apresentados pelo Secretário-Geral de Controle Externo no Despacho (ID=0378668), entendi plausível a realização de auditoria *in loco*, conforme Despacho desta Relatoria (ID=1155699).

7. Assim, concluída a verificação *in loco*, autorizada pela Portaria nº 67, de 2.2.2022¹⁰, a Coordenadoria Especializada em Fiscalizações – CECEX 6, por meio do Relatório de Auditoria – Instrução Preliminar¹¹, em sua introdução identificou 3 (três) possíveis irregularidades, *verbis*:

[...]

a) Contratação injustificada, dada a existência de procuradoria jurídica na estrutura do ente;

b) Descumprimento dos requisitos para a contratação mediante inexigibilidade de licitação;

c) Irregularidade da liquidação das despesas e dos pagamentos efetivados.

[...]

8. Assim, a instrução técnica preliminar levou à identificação de irregularidades e proposta de audiência dos responsáveis apontados:

[...]

3. CONCLUSÃO

67. Da instrução preliminar, foram identificadas as irregularidades descritas no tópico anterior, que resumidamente pode-se descrever:

a) Contratação direta fora das hipóteses previstas em lei. (Achado 01)

b) Contratação de mão de obra sem do concurso público. (Achado 02)

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

¹⁰ID=1155700.

¹¹ ID=1163176



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

68. Diante do exposto, submetem-se os autos ao Conselheiro Relator, propondo:

4.1. Promover Mandado de Audiência do Sr. **Claudionor Leme da Rocha**, na qualidade de ex-prefeito municipal, período 1.1.2017 a 31.12.2020 (CPF nº 579.463.102-34); e do Sr. **Marcos Antônio Metchko**, Analista Jurídico da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré, período 12.12.2020 (CPF nº 348.463.792-72) com fundamento no inciso III do Art. 12 da Lei Complementar nº 154/1996, pelos Achados de auditoria [ACHADOS 01 e 02] indicados na conclusão;

4.2. Após a manifestação dos responsáveis ou o vencimento dos prazos de manifestação, o retorno dos autos a Secretaria Geral de Controle Externo para manifestação conclusiva.

[...]

9. Destarte, nos termos da Decisão Monocrática nº 0020/2022/GCFCS/TCE-RO¹² acolhi o resultado do Relatório de Auditoria – Instrução Preliminar supracitada, em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, consectários do devido processo legal, *in verbis*:

[...]

I – Determinar ao Departamento da 2ª Câmara que promova os atos necessários à audiência dos senhores **Claudionor Leme da Rocha** – CPF nº 579.463.102-34, na qualidade de Prefeito do Município de Madeira Mamoré no período 1º.1.2017 a 31.12.2020, e **Marcos Antônio Metchko** – CPF nº 348.463.792-72, na qualidade de Analista Jurídico da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré no período de 12.12.2018 a 31.12.2020, com fundamento no artigo 40, inciso II, da Lei Complementar nº 154/96, **concedendo-lhes o prazo regimental de 15 (quinze) dias**, a contar da notificação, para que apresentem suas razões de justificativas, acompanhadas de documentação probatória de suporte, acerca das irregularidades apontadas nos itens 2.1 e 2.2 (achados 01 e 02) do Relatório Técnico Preliminar ID 1163176, a saber:

1) De responsabilidade do senhor Claudionor Leme da Rocha – CPF nº 579.463.102-34, na qualidade de Prefeito do Município de Madeira Mamoré no período 1º.1.2017 a 31.12.2020, por:

a) realizar a contratação de serviços profissionais (Contrato Administrativo de Prestação de Serviços nº 28/PMNM/20201 - Processo Administrativo nº 1004/2020) de forma direta, fundamentada na hipótese de inexigibilidade de licitação, fora das hipóteses previstas em lei, em infringência ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e artigos 2º, 3º e 25, inciso II, c/c artigo 13, incisos III e V, todos da Lei nº 8.666/93, conforme fundamentação expressa no item 2.1 do Relatório Técnico Preliminar ID 1163176; 28 ID 1163176.

b) efetuar a contratação de serviços profissionais (Contrato Administrativo de Prestação de Serviços nº 28/PMNM/20201 - Processo Administrativo nº 1004/2020), que deveriam ser executados por servidores efetivos, investidos por meio de concurso público, em afronta ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, conforme fundamentação expressa no item 2.2 do Relatório Técnico Preliminar ID 1163176;

2) De responsabilidade do senhor **Marcos Antônio Metchko** – CPF nº 348.463.792-72, na qualidade de Analista Jurídico da Prefeitura Municipal de Nova Mamoré no período de 12.12.2018 a 31.12.2020, por:

¹² ID=1165980.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

a) emitir parecer jurídico manifestando-se pela contratação de serviços profissionais (Contrato Administrativo de Prestação de Serviços nº 28/PMNM/20201 – Processo Administrativo nº 1004/2020) de forma, fundamentada na hipótese de inexigibilidade de licitação, fora das hipóteses previstas em lei, em infringência ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e artigos 2º, 3º e 25, inciso II, c/c artigo 13, incisos III e V, todos da Lei nº 8.666/93, conforme fundamentação expressa no item 2.1 do Relatório Técnico Preliminar ID 1163176;

b) emitir parecer jurídico pela regularidade da contratação de serviços profissionais (Contrato Administrativo de Prestação de Serviços nº 28/PMNM/20201 – Processo Administrativo nº 1004/2020) que deveriam ser executados por servidores efetivos, investidos por meio de concurso público, em afronta ao inciso II do artigo 37 da Constituição Federal, conforme fundamentação expressa no item 2.2 do Relatório Técnico Preliminar ID 1163176;

II – Determinar ao Departamento da 2ª Câmara que, decorrido os prazos concedidos no item I, sejam os presentes autos encaminhados à Secretaria Geral de Controle Externo para análise técnica, nos termos regimentais;

III – Determinar ao Departamento da 2ª Câmara que os mandados a serem expedidos sejam instruídos com cópias desta decisão e do Relatório Técnico Preliminar ID 1163176;

IV – Determinar ao Departamento da 2ª Câmara que publique a presente decisão.

Certifique-se. Cumpra-se

[...]

10. Devidamente citados¹³, de acordo com a certidão técnica¹⁴ os responsáveis apresentaram suas razões de justificativas, entretanto o Senhor Claudionor Leme da Rocha o fez de forma intempestiva.

11. Em sede de reanálise técnica¹⁵, a Coordenadoria Especializada em Análise de Defesa da SGCE concluiu que as defesas apresentadas pelos responsáveis mereceram acolhimento parcial, concluindo nos termos a seguir transcritos:

[...]

4. CONCLUSÃO

86. Pelo quanto exposto, à luz de todos os dados/informações carreados aos autos, conclui-se que as defesas dos responsáveis merecem acolhimento, de modo que subsiste a seguinte irregularidade:

4.1 De responsabilidade de Claudionor Leme da Rocha, ex-prefeito, período 1.1.2017 a 31.12.2020, CPF n. 579.463.102-34, e de Marcos Antônio Metchko, analista jurídico, período 12.12.2020, CPF n. 348.463.792-72), por:

87. a) contratação direta fora das hipóteses previstas em lei (achado 1).

5. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

88. À vista disso tudo, a unidade técnica propõe que:

¹³ Fls. 342 (ID=1170131); 344 (ID=1170837); 345 (ID=1173118); 346 (ID=1173119); 347 (ID=1197716) e 348/349 (ID=205659).

¹⁴ ID=1181308.

¹⁵ Relatório de Análise de Defesa, às fls. 262/264 (ID=1218843).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

89. a) **considerar ilegal a contratação direta de advogado promovida pelo Poder Executivo do Município de Nova Mamoré por meio do contrato administrativo n. 28/20, porque se preordenou a contratar essencialmente serviços jurídicos que não se revestem de singularidade, requisito inarredável deste tipo de contratação, conforme previsto expressamente no art. 25, II, da Lei Federal n. 8.666/93 e à luz da prevalente jurisprudência sobre a matéria;**

90. b) **seja aplicada multa aos responsáveis por conta da prática de ato com grave infração à Constituição da República, que impõe o dever de licitar como regra, e à Lei n. 8.666/93, como preconiza o RITC;**

91. c) **seja dada ciência do desfecho do processo aos responsáveis; e**

92. d) **sejam arquivados os autos.**

[...]

12. Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas divergiu parcialmente da proposta do Corpo Técnico, de modo que opinou pela ilegalidade da contratação, sem pronúncia de nulidade¹⁶, e sem cominação de multa pecuniária, a saber:

[...]

Diante do exposto, em divergindo parcialmente da conclusão e proposta de encaminhamento da Coordenadoria Especializada (ID 1218843), o Ministério Público de Contas opina seja:

I - considerado ilegal o Contrato nº 028/PMNM/2020 (ID 1033031), sem pronúncia de nulidade, dando-se baixa da 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;

II. dado ciência aos interessados, na forma regimental.

É o Parecer.

[...]

É o Relatório.

VOTO

CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

13. Antes de adentrar ao mérito processual é imperioso destacar que a contratação da empresa de advocacia foi aventada¹⁷ nas Contas de Governo do Município de Nova Mamoré – exercício de 2019 (Processo nº 01792/20), ocasião em que acompanhei o entendimento do Órgão Ministerial, propondo a instauração de fiscalização¹⁸, tendo sido votadas pelo Plenário desta Corte

¹⁶ ID=1290779.

¹⁷ Pareceres do Ministério Público de Contas nº 0264/2020 e 0069/2021-GPGMPC, IDs=971283 e 1019110, respectivamente.

¹⁸ Acórdão APL-TC 00135/21 referente ao processo nº 01792/20

VI - Determinar a SGCE a instauração de fiscalização, em relação ao Contrato nº 028/PMNM/2020, firmado entre o Município de Nova Mamoré e Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia, pelo prazo de 12 meses, no valor de R\$158.400,00 (Processo Administrativo nº 1004/2020), com o desiderato de aferir, no mínimo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

à unanimidade, razão pela qual registro que embora os atos processuais tenham sido processados pela 2ª Câmara, entendo prevalecer, para decisão, a competência do Tribunal Pleno.

14. Pois bem. Como se vê, a Fiscalização de Atos e Contratos decorreu de comunicado¹⁹ de supostas irregularidades na contratação direta de Bruno Valverde Sociedade Individual de Advocacia pelo Município de Nova Mamoré – Contrato nº 028/PMNM/2020²⁰ (Processo Administrativo nº 1004/2020), celebrado em 28.4.2020, tendo por objeto 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”.

14.1. A análise técnica preliminar reconheceu a existência de irregularidades no Contrato nº 028/PMNM/2020, contexto em que o PAP foi admitido e determinado seu processamento como Fiscalização de Atos e Contratos, por meio da DM nº 106/2021/GCFCS/TCE-RO²¹.

15. Determinei ainda o retorno dos autos à SGCE para emissão de Relatório Técnico Preliminar e manifestação sobre a necessidade de concessão tutela antecipatória de urgência.

16. O Corpo Instrutivo promoveu a fiscalização, autorizada pela Portaria nº 67, de 2.2.2022²², apresentando o Relatório Técnico Preliminar²³, que em sua introdução identifica 3 (três) possíveis irregularidades, *in verbis*:

- a) Contratação injustificada, dada a existência de procuradoria jurídica na estrutura do ente;
- b) Descumprimento dos requisitos para a contratação mediante inexigibilidade de licitação;
- c) Irregularidade da liquidação das despesas e dos pagamentos efetivados.

17. A conclusão do supracitado relatório técnico (item 3), não obstante, aponta 2 (duas) irregularidades (tratadas nos itens 2.1 e 2.2), quais sejam: a) contratação direta fora das hipóteses previstas em lei (Achado 01); b) contratação de mão de obra sem concurso público (Achado 02). Não havendo referência específica à liquidação das despesas e pagamentos efetivados.

18. Assim, ante à conclusão técnica determinei a audiência dos responsáveis fundamentadamente identificados no Relatório Preliminar para que apresentassem razões de

(i) a existência de justificativa para a contratação, dada a existência de procuradoria jurídica na estrutura do ente;
(ii) o cumprimento dos requisitos para a contratação mediante inexigibilidade de licitação; e
(iii) a regularidade da liquidação das despesas e dos pagamentos efetivados

¹⁹ ID=1023197.

²⁰ ID 1033031.

²¹ ID=1066189.

²² ID=1155700.

²³ ID=1163176.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

justificativas em conformidade com o disposto no artigo 40, inciso II da Lei Complementar Estadual nº 154/96, por meio da DM nº 0020/2022/GCFCS²⁴.

19. Os responsáveis apresentaram suas alegações de defesa, as quais foram submetidas ao crivo da Unidade Técnica²⁵, que em conclusão acolheram parcialmente, subsistindo a irregularidade relativa a contratação direta fora das hipóteses previstas em lei, propondo a ilegalidade da contratação e a cominação de multa.

20. Já o *Parquet* de Contas²⁶ manifestou divergência parcial da conclusão técnica no tocante a aplicação de multa, em razão do contexto pandêmico recente em que foi realizada a contratação, ponderando a dificuldade enfrentada pelos gestores para realizar contratações.

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

A1 - contratação direta fora das hipóteses previstas em lei (achado 1)

A2 – contratação de mão de obra sem concurso público

22. O senhor Marcos Antônio Metchko, em sede de defesa divisou que o Poder Executivo do Município de Nova Mamoré não instituiu Procuradoria, haja vista a ausência de concurso público para preenchimento do cargo público de procurador, criado pelo Poder Legislativo, por meio de ementa à Lei Orgânica do Município, o que revelaria manifesta inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, posto que a criação de cargos públicos é de atribuição privativa do Chefe de cada Poder por simetria ao art. 61, § 1º, II da Constituição Federal.

23. Destaca que o MPC no processo nº 842/21 (Parecer nº 275/2021-GPGMPC) elucidou que o assessor jurídico no âmbito do Poder Executivo do Município de Nova Mamoré não estava investido de competência ou atribuição para representação judicial do Município, que seria típica da figura do procurador.

24. O parecerista afirma que a emissão de parecer guarda conformidade com o exercício regular da profissão de advogado, estando resguardados, nesse ofício, o livre exercício profissional e a liberdade em suas convicções, elementos intrínsecos ao exercício profissional, de acordo com o que preceitua o art. 133 da CF e no art. 2º, § 3º da Lei Federal nº 8.906/94 (Estatuto da Advocacia).

25. De outro tanto, enfatizou que o parecer jurídico por si elaborado não vinculou o gestor do Município de Nova Mamoré, de modo que poderia decidir ao largo de seu parecer, motivo porque adverte que não seria razoável firmar a sua responsabilidade à luz de ato administrativo praticado por outro agente público, e por isso na condição de advogado só poderia ser punido no exercício de sua profissão na hipótese de dolo/fraude, na forma dos arts. 182 e 184, ambos do Código de Processo Civil.

26. Destaca que os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, quando comprovada sua notória especialização nos termos na lei, a teor do art. 3º-A da Lei Federal nº 8.906/94, e, portanto, elaborou o parecer jurídico que indicou a

²⁴ ID=1165980

²⁵ ID=1218843.

²⁶ ID=1290779.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

legalidade da contratação direta do advogado, na forma dos arts. 13, V, e 25, III, ambos da Lei Federal nº 8.666/93, por inexigibilidade, o fez com base na lei, na doutrina e na jurisprudência.

27. Cita a decisão do Superior Tribunal de Justiça, no REsp 1192332/RS, no sentido de que a contratação de advogado prescinde de licitação, por se tratar de serviço técnico singular, mencionando ainda, que na ADC 45-DF, o STJ firmou entendimento de que é possível contratação de escritório de advocacia pela administração mesmo quando exista quadro permanente de advogados públicos²⁷.

28. Por fim, ao requerer o afastamento de sua responsabilidade o defendente enfatizou que o STF possui firme jurisprudência no sentido de que os municípios não são obrigados a instituir a figura da advocacia pública (RE 1.156.106/SP, RE 225.777/MG, RE 690.765/MG).

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/2020²⁸ poderia ter sido realizado pelos Assessores Jurídicos existentes na Prefeitura,

²⁷ Como se lê em trecho do e. Ministro Luís Roberto Barroso. “Todavia, o fato de a entidade pública contar com quadro próprio de procuradores, por si só, não obsta a contratação de advogado particular para a prestação de um serviço específico. É necessário, contudo, que fique configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública, e.g., em razão da especificidade e relevância da matéria ou da deficiência da estrutura estatal. Pense-se, por exemplo, numa demanda ou situação que exija atuação de advogado no exterior.”

²⁸ ID=991855



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

o que por si obstaría a contratação com fulcro na inexigibilidade e ainda, por 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 Técnico²⁹ 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.

²⁹ ID=1218843



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

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 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 despesas³⁰ 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.

³⁰ ID's=1150548, 1162302 e 1162303



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

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 8.904/94³¹, 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 mercado³².

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).

³¹ 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.

³² Disponível em ConJur - STF tem maioria para dispensar licitação na contratação de advogados, acesso em 12.12.22.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

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, 2.124/2008-1ª 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, 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 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 relatórios³³ 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;

³³ ID's=1162302 e 1162303.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

- 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. (destaque no original)

[...]

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 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.

³⁴ ID 1033031.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
GABINETE DO CONSELHEIRO FRANCISCO CARVALHO DA SILVA

PARTE DISPOSITIVA

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;

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

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

Sala das Sessões – Pleno, 13 de março de 2023.

(assinado eletronicamente)

FRANCISCO CARVALHO DA SILVA
Conselheiro Relator

GCFCS. XV/IX.