# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

| | |
|---|---|
| PROCESSO Nº: | 313843/25 |
| ASSUNTO: | RECURSO DE REVISTA |
| ENTIDADE: | MUNICÍPIO DE GRANDES RIOS |
| INTERESSADO: | ADRIANE TEREBINTO DI BACCO, ANTONIO CLAUDIO SANTIAGO, ANTONIO RIBEIRO DA SILVA, EDUARDO MARCELO FERRARI, MARIANA LUCIO, MUNICÍPIO DE GRANDES RIOS, TDB/VIA CONTROLADORIA MUNICIPAL LTDA, WILLIAM JOSE GONCALVES |
| ADVOGADO / PROCURADOR | ANA CRISTINA MEANTI, FABIANO ALEXANDRO DE SOUZA |
| RELATOR: | CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES |

## ACÓRDÃO Nº 1997/25 - Tribunal Pleno

Recurso de Revista. Tomada de Consta Extraordinária. Contratação de serviços de consultoria jurídica para atividades rotineiras, sem demonstração de realização de procedimento administrativo prévio e motivado contendo demonstração objetiva da singularidade do serviço, da notória especialização profissional do contratado e da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do quadro próprio municipal, além de não demonstração da compatibilidade do valor cobrado. Irregularidade confirmada em consonância com o Tema 309 do STF e com o Prejulgado 06-TCE/PR. Inaplicabilidade ao caso da Lei 14.133/21. Preliminar de prescrição não configurada. Afastamento da multa administrativa aplicada à empresa contratada, em virtude da responsabilidade primordial da Administração Municipal na conformidade do ato administrativo e da natureza da irregularidade apurada. Procedência parcial do recurso.

## Relatório

Trata-se de Recurso de Revista interposto pela Empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda e pela Sra. Adriane Terebinto Di Bacco contra o Acórdão nº 902/25-Primeira Câmara (peça 43), proferido em sessão virtual ordinária de 16 de abril de 2025, que julgou, por unanimidade, Tomada de Contas Extraordinária instaurada para apurar possível irregularidade na contratação da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. pelo Município de Grandes Rios para prestação de serviços de acompanhamento de gestão, nos seguintes termos:

> *I - Julgar PROCEDENTE a presente Tomada de Contas Extraordinária, a fim de julgar IRREGULARES as contas de Antonio Claudio Santiago, Prefeito do Município de Grandes Rios no período de 01/01/2013 a 31/12/2020, nos termos da fundamentação supra, e, à luz do papel constitucional de orientação desta Corte, determinar a expedição das seguintes sanções:*
>
> *a) aplicar a multa administrativa prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/200520, em desfavor de Antonio Claudio Santiago, Gestor Municipal no período de 01/01/2013 a 31/12/2020, por ordenar a contratação e o pagamento de empresa prestadora de serviços de consultoria jurídica e de acompanhamento de gestão em desacordo com o art. 37, II, da Constituição Federal e ao Prejulgado n.º 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná;*
>
> *b) aplicar a multa administrativa prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em desfavor da empresa TDV/VIA Controladoria Municipal Ltda, na pessoa de seu representante legal, por prestar serviços de consultoria jurídica e acompanhamento de gestão em desacordo com o art. 37, II, da Constituição Federal e ao Prejulgado n.º 6 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná;*
>
> *c) recomendar ao MUNICÍPIO DE GRADES RIOS, na pessoa de seu representante legal, para que elabore estudos sobre a necessidade de se ampliar a quantidade de vagas disponíveis e a contratação de novos servidores para o cargo efetivo de advogado; (...)*.

O Acórdão foi disponibilizado no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná de 28 de abril de 2025. Em 19 de maio de 2025 foi interposto Recurso de Revista pela TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., e seu embasamento foi inicialmente focado nos seguintes pontos: três preliminares, uma de que o Acórdão recorrido teria violado Jurisprudência do STF (Tema nº 309); outra de que teria havido violação à Jurisprudência do STJ e ofensa à Lei nº 14.133/2021;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

e uma terceira de que o caso teria sido atingido pelo instituto da prescrição. No mérito, a recorrente sustentou a inaplicabilidade da multa administrativa à contratada.

Em petição complementar, protocolada em 05 de junho de 2025, as razões recursais foram complementadas, indicando a recorrente o Acórdão nº 1154/25-TP, referente ao processo do Município de Araruna, no qual o Pleno deste Tribunal afastou as penalidades aplicadas à empresa TDB/VIA em caso análogo de contratação de consultoria jurídica e de acompanhamento de gestão. Ademais, referida decisão determinou o encaminhamento dos autos ao Gabinete da Presidência para avaliação da necessidade de revisão do Prejulgado nº 6, face à possibilidade de existência de questões conflitantes com decisões do Supremo Tribunal Federal.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (CAIS), por meio da Instrução nº 12/25 – CAIS (peça 57), manifestou-se pelo conhecimento do recurso de revista interposto e seu provimento parcial.

Em sua análise, a unidade instrutiva rejeitou a preliminar de prescrição, ao reiterar que a contagem do prazo se inicia com o despacho de citação que retroage à data de instauração do processo, conforme o princípio da *actio nata*. Similarmente, afastou a alegação de ilegalidade ou inaplicabilidade do Prejulgado nº 6 deste Tribunal, argumentando que tal norma não veda a terceirização de serviços jurídicos de forma absoluta, mas a condiciona a requisitos como notória especialização, singularidade, alta complexidade ou prazo determinado, visando à legalidade e eficiência. Nesse sentido, pontuou que, embora a Lei nº 14.133/2021 tenha flexibilizado a exigência de "singularidade" para "natureza predominantemente intelectual", isto não invalida a competência desta Corte para estabelecer suas diretrizes interpretativas. No mérito da contratação, a CAIS reafirmou a irregularidade da contratação da TDB/VIA pelo Município de Grandes Rios, por configurar substituição indevida de funções institucionais permanentes, que deveriam ser desempenhadas por servidores públicos concursados, em violação ao Art. 37, II, da Constituição Federal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

Contudo, a CAIS entendeu presente no caso uma nuance no que tange à responsabilidade da empresa e à aplicação da multa administrativa, em razão da divergência entre o Acórdão nº 1154/25-TP, que afastou a multa à empresa por ausência de má-fé, e o Acórdão nº 1042/25-TP, que a manteve com base no dever de diligência. Diante dessa disparidade, sugeriu a instauração de Incidente de Uniformização de Jurisprudência para pacificar o entendimento institucional sobre a aplicação de multas administrativas a contratadas em situações de inexigibilidade de licitação para serviços jurídicos. Considerando essa situação, especificamente para o presente caso, a CAIS opinou pela exclusão da multa aplicada à TDB/VIA.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 406/25 – 2PC (peça 59), corroborou a manifestação técnica, opinando pela irregularidade da contratação, mas sugerindo a exclusão da multa à empresa e a pacificação da jurisprudência interna do Tribunal sobre este último ponto.

## Fundamentação

Preliminarmente, o presente recurso deve ser recebido, eis que tempestivamente manejado, por parte legalmente legitimada a fazê-lo, sendo a revista a espécie recursal própria a ensejar, pelo Plenário deste Tribunal, a revisão de decisões por ele exaradas por uma de suas Câmaras. Fundamentado em tais pressupostos, conheço do presente.

Uma vez conhecido, considerando o efeito devolutivo do recurso e a análise detalhada tecida pela Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, assim como presente a imprescindível manifestação ministerial, passa-se a avaliação das alegações recursais.

### Preliminares

#### I – Alegada violação da Jurisprudência do STF (Tema nº 309)

A recorrente argumenta que o Prejulgado nº 6 do TCE-PR, utilizado como base para a condenação, viola a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, especialmente a tese firmada no RE 656.558/SP (Tema nº 309). Segundo o recurso,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

essa tese pacifica a constitucionalidade da contratação direta de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação, desde que observados requisitos como a inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público e a cobrança de preço compatível. É citada a decisão do Ministro Dias Toffoli na Petição 13.458/SC, que suspendeu um prejulgado similar do TCE-SC que impugnava a contratação de escritórios de advocacia por municípios catarinenses.

Inicialmente, é preciso esclarecer que o decidido no RE 656.558/SP, Tema 309 do STF, em nada se contrapõe ao Prejulgado 06 deste Tribunal. As decisões são, na verdade, complementares, operando em distintos planos normativos e com escopos de atuação que se harmonizam para reforçar a probidade e a eficiência na Administração Pública. O Supremo Tribunal Federal, em sua função precípua de guardião da Constituição Federal, estabeleceu os parâmetros constitucionais que validam, de forma excepcionalíssima, a contratação direta de serviços advocatícios por inexigibilidade, delineando requisitos como a natureza singular do serviço, a notória especialização do profissional e, crucialmente, a demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do quadro próprio da Administração Pública.

Por outro lado, o Prejulgado 06 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná atua em um plano de regulamentação infralegal e de juízo de controle concreto, detalhando as condições operacionais e as boas práticas de gestão para a contratação de profissionais, sejam contadores ou advogados, alinhando-se à convergência teleológica de ambas as instâncias no zelo pelo erário. Ele oferece critérios de densificação para a aplicação desses parâmetros constitucionais no âmbito da fiscalização da despesa pública local, sem, contudo, restringir indevidamente a aplicação da norma geral estabelecida pelo STF. Portanto, não há antinomia, mas interdependência funcional, onde a diretriz constitucional superior é esmiuçada e aplicada ao contexto fático por meio das orientações do órgão de controle externo.

Na verdade, extrai-se com facilidade que o Tema 309 **não configura autorização irrestrita para contratação de serviços advocatícios junto a empresas privadas**, tampouco pode servir para que os gestores públicos deixem de

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

contratar, pela via constitucional do Concurso Público, advogados de carreira, para o atendimento de consultoria jurídica e representação. Conforme se depreende do item 3 da referida decisão, o STF não apenas não afasta, mas reitera a obrigatoriedade dos entes públicos em estabelecer seu quadro de servidores, em condições suficientes para que os serviços públicos sejam prestados e garantidos à população:

*3. No que diz respeito aos arts. 13, inciso V, e 25, inciso II, da Lei nº 8.666/93, deve-se ter em mente, como bem apontou o Ministro Roberto Barroso, que* ***a disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132 da CF) impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos.*** *Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública.".* (grifei)

O ponto consignado pelo Supremo Tribunal Federal reforça o que **já constava do Prejulgado 06 deste Tribunal**:

> *Consultorias contábeis e jurídicas - Possíveis para questões que exijam notória especialização, em que reste demonstrada a singularidade do objeto ou ainda, que se trate de demanda de alta complexidade, casos em que poderá haver contratação direta, mediante um procedimento simplificado e desde que seja para objeto específico e que tenha prazo determinado compatível com o objeto, não podendo ser aceitas para as finalidades de acompanhamento da gestão*.

É fundamental ressaltar que o **propósito central do Prejulgado nº 06** deste Tribunal, desde sua edição e mantendo-se atual, é **reforçar a valorização constitucional dos servidores públicos**, conforme o artigo 37 da Constituição Federal, c/c artigos 131 e 132 da CF/88. Referido Prejulgado busca, primordialmente, **impedir que atribuições rotineiras e essenciais inerentes aos cargos públicos sejam desviadas** para contratações externas irregulares,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

desvirtuando o vínculo pessoal e a fundamental responsabilidade que acompanha a assunção de um cargo público concursado.

Portanto, eventual "*inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público*" quando devidamente demonstrada, em procedimento próprio e fundamentado – e com motivação expressa – não configura afastamento da obrigação constitucional dos entes públicos em prover, através de concurso público, os cargos de sua estrutura. Por outro lado, e como bem reconhecido no Prejulgado 06 deste TCE/PR, e agora também no Tema 309 do STF, tal obrigação não impede a contratação por inexigibilidade de licitação, quando prévia e fundamentadamente, os serviços jurídicos especializados que se façam necessários.

No presente caso, a condenação atacada não se baseou em proibição irrestrita ou genérica de contratação de escritórios de advocacia. Pelo contrário, a decisão recorrida, ao apurar a irregularidade, apurou que não foram atendidos os pressupostos necessários à validade da contratação, a saber, a realização de **procedimento administrativo prévio e motivado**, no qual tivessem sido **demonstrados**, de forma objetiva, a **singularidade do serviço,** a **notória especialização profissional** do contratado**,** a **inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do quadro próprio** do Poder Público e que o valor cobrado estava compatível com a responsabilidade profissional exigida pelo caso.

No caso, a contratação por inexigibilidade de licitação de serviços de consultoria jurídica e acompanhamento de gestão, **de caráter rotineiro,** deu-se **sem a observância desses critérios essenciais estabelecidos pelo próprio STF**, fato agravado em razão de o quadro de pessoal do Município de Grandes Rios contar com Advogado estatutário.

Isso posto, resta também refutada a assertiva que compara o presente caso à Petição 13.458/SC do STF. A decisão do Ministro Dias Toffoli que visou suspender um prejulgado do TCE-SC, tratou de normativa que **generalizadamente** impedia a contratação de advogados por municípios catarinenses, sem permitir a análise das peculiaridades de cada situação, o que difere substancialmente do cenário em questão no Tribunal de Contas do Paraná.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

Em suma, o a decisão recorrida, assim como o Prejulgado 06 deste Tribunal, encontram-se em plena harmonia com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE 656.558/SP (Tema 309), pois no caso em apreciação o contrato julgado irregular falhou em apresentar um escopo bem definido, caracterizando-se como um mero acompanhamento de gestão, em vez de um serviço singular que justificasse a inexigibilidade, não havendo, também, qualquer demonstração da notória especialização profissional dos contratados, nem tampouco a compatibilidade do valor pago com os preços de mercado para os serviços específicos a serem executados.

**II – Alegação de violação à lei 14.133/21 e a jurisprudência do STJ – Contrato Regido pela Lei Anterior e Irretroatividade da Lei Nova**

Segundo apontamento das razões recursais sustenta que a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) eliminou a exigência de "natureza singular" para a contratação de serviços técnicos especializados, bastando que sejam "de natureza predominantemente intelectual" e que o contratado tenha "notória especialização". Também é colacionada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que, segunda a recorrente, reforçaria essa mudança, afirmando que a mera existência de um corpo jurídico próprio não inviabiliza a contratação de advogados externos para serviços específicos.

A tentativa de amparar a contratação tida por irregular na Lei nº 14.133/2021 e na atual jurisprudência do STJ sobre "natureza predominantemente intelectual" e "notória especialização", também se apresenta descabida e deve ser refutada de forma contundente por duas razões fundamentais.

Em primeiro lugar, e de forma inquestionável, a contratação em questão foi realizada em **2017**, sob a égide da **Lei nº 8.666/93**. A Lei nº 14.133/2021 entrou em vigor apenas em 1º de abril de 2021, com um período de transição que não confere efeito retroativo para validar atos que eram irregulares sob a legislação anterior. Conforme amplamente reconhecido pela jurisprudência dos Tribunais de Contas e do Poder Judiciário, os processos licitatórios e contratos administrativos são disciplinados pela lei em vigor na data de sua instauração ou assinatura,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

mantendo a validade e a regência da Lei nº 8.666/93 para as avenças anteriores até o seu término ou eventual rescisão. Assim, qualquer irregularidade ou ilegalidade cometida sob a Lei nº 8.666/93 deve ser analisada e julgada exclusivamente à luz dos preceitos daquela norma, tornando a invocação da Lei nº 14.133/2021 pela defesa sem qualquer amparo para o caso concreto.

Em segundo lugar, mesmo que, por hipótese, fosse possível admitir a aplicação da lógica da Lei nº 14.133/2021 sobre a "natureza predominantemente intelectual" (o que legalmente não é o caso), a tese recursal é meramente retórica, e falha em demonstrar o **pressuposto inafastável** da "notória especialização" da empresa contratada **à época dos fatos**, combinado com a necessidade de serviços singulares que exigissem a contratação de profissional altamente especializado para prestá-lo.

Ora, a "notória especialização" não se configura por mera qualidade ou reconhecimento genérico; ela exige uma competência profissional **singular e indiscutível** no campo específico do serviço, a ponto de tornar inviável a competição. Isso geralmente se manifesta por conhecimento técnico-científico diferenciado, reconhecimento público qualificado na área, experiência comprovada em situações complexas e únicas, e a individualidade do "toque do especialista" que não pode ser replicado por outros profissionais ou comparado objetivamente em um processo licitatório. Não basta ser "bom", é preciso ser "singularmente único" para aquele serviço específico, conforme detalhado no conceito presente tanto na Lei nº 8.666/93 (Art. 25, § 1º) quanto na Lei nº 14.133/2021 (Art. 6º, inciso XIX).

II.I **–** No que consiste a Notória Especialização e a Singularidade dos Serviços

A "notória especialização" é um conceito jurídico fundamental no direito administrativo brasileiro, particularmente no âmbito das licitações e contratos públicos, que permite a contratação direta de serviços técnicos especializados por inexigibilidade de licitação. Sua essência reside na inviabilidade de competição, não por falta de profissionais aptos no mercado, mas pela natureza singular do serviço e

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

pelas qualidades únicas e insubstituíveis do profissional ou empresa para executá-lo.

A doutrina e a jurisprudência são unânimes em definir a notória especialização como a *qualidade do profissional ou da 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, permite inferir que seu trabalho é essencial e inequivocamente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato* (Art. 25, § 1º, da Lei nº 8.666/93). Não se trata de mera "fama" ou ser "bem conhecido", mas sim de uma distinção técnica que confere ao serviço uma singularidade insuperável.

Destaque-se por oportuno, as lições de **Celso Antônio Bandeira de Mello**, e de **Eros Roberto Grau,** citadas na decisão do Supremo Tribunal Federal quanto ao RE 656558/SP, e oportunamente colacionadas pela recorrente, mas que precisam ser analisadas à luz dos fatos apurados nesta Tomada de Contas Extraordinária.

Assim, segundo **Celso Antônio Bandeira de Mello**,

Serviços singulares são os que se revestem de análogas características. De modo geral são singulares todas as produções intelectuais... sempre que o trabalho a ser produzido se defina pela marca pessoal (ou coletiva)... Note-se que a singularidade mencionada não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço. Isto é, são singulares, embora não sejam necessariamente únicos.[1]

Já **Eros Roberto Grau** explica que:

> Singulares são porque apenas podem ser prestados, de certa maneira e com determinado grau de confiabilidade, por um determinado profissional ou empresa. (...) Ser singular o serviço, isso não significa seja ele necessariamente o único. Outros podem realizá-lo, embora não o possam realizar do mesmo modo e com o mesmo estilo de

[1] Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros. 2002. p. 482.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

> um determinado profissional ou de uma determinada empresa.[2]

A essência, portanto, é que a notória especialização, aliada à singularidade do serviço, inviabiliza a comparação objetiva entre potenciais contratados, tornando a licitação inviável. E este Tribunal de Contas entende que, sempre que houver a **demonstração** da notória especialização, aliada a singularidade do serviço, deve ser reconhecida como legítima a contratação por inexigibilidade de licitação, eis que tal circunstância torna inviável a comparação objetiva entre potenciais contratados.

Contudo, o que se discutiu nos autos foi precisamente a **não demonstração da configuração de situação de notória especialização aliada a não demonstração da singularidade do serviço**. Aliás, os interessados sequer buscaram demonstrar nos autos o atendimento a tais requisitos.

II.II **–** O que é essencial na comprovação da Notória Especialização e a Singularidade dos Serviços

Conforme amplamente pacificado em nosso ordenamento jurídico e na jurisprudência desta Corte, a contratação por inexigibilidade de licitação configura-se como uma nítida **exceção à regra geral** da ampla concorrência, que deve nortear as aquisições e serviços pelo Poder Público. Adicionalmente, e não menos importante, a própria terceirização de serviços de gestão, que por expressa determinação constitucional (Art. 37 da CF) deveriam ser executados por servidores de carreira, reveste-se igualmente de caráter excepcionalíssimo, dada a valorização do vínculo pessoal e da responsabilidade inerente ao cargo público.

Diante dessa dupla excepcionalidade e da imperiosa necessidade de zelar pelos princípios basilares da transparência na gestão pública e da rigorosa prestação de contas, deduz-se que a regularidade de tais contratações está intrinsecamente condicionada à **prévia e inequívoca demonstração**, por parte do

[2] Inexigibilidade de Licitação – serviços técnicos especializados – notória especialização. RDP 99/70

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

gestor público responsável, da efetiva configuração tanto da **notória especialização** do contratado quanto da **singularidade do objeto dos serviços**."

A comprovação da notória especialização não é trivial e exige um processo rigoroso e formal por parte da Administração Pública, que deve demonstrar a conjunção dos fatores a seguir descritos.

**1. Singularidade do Objeto Contratado:** Este é o ponto de partida. O serviço não pode ser rotineiro, comum ou de mera assessoria continuada. Ele deve possuir características tão peculiares ou exigir uma abordagem tão única que o diferencie de serviços ordinários. No contexto da Lei nº 8.666/93, sob a qual o contrato em análise foi firmado, a natureza singular do serviço era um requisito explícito e inafastável. A Lei nº 14.133/2021 substituiu essa exigência por "natureza predominantemente intelectual", mas a lógica subjacente de não-rotineiridade e complexidade se mantém.

**2. Inviabilidade da Competição:** Deve-se demonstrar que, devido à especificidade do serviço e à qualificação exigida do profissional, não é possível estabelecer critérios objetivos de comparação entre diferentes propostas em um processo licitatório. A subjetividade da performance do especialista impede a mensuração competitiva.

**3. Qualificação Técnica Diferenciada do Contratado:** O profissional ou empresa deve possuir um conhecimento, experiência ou habilidade que o coloque em um patamar superior à média do mercado para aquele objeto específico. Isso pode ser evidenciado por:

✓ **Experiência comprovada** em projetos análogos de alta complexidade e sucesso.

✓ **Reconhecimento acadêmico ou profissional** (publicações, prêmios, palestras, atuação em entidades de classe relevantes).

✓ **Composição de equipe técnica** de altíssimo nível, com expertise reconhecida individualmente.

✓ **Testemunhos** de clientes ou pareceres de autoridades no campo que atestem sua unicidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

**4. Pertinência Temática e Indispensabilidade:** A especialização deve ser diretamente relevante e indispensável para a solução do problema ou a execução do serviço específico almejado pela Administração. Não basta ser especialista em uma área geral; a expertise deve ser exatamente naquilo que o caso demanda de forma singular e crucial.

**5. Procedimento Administrativo Formal e Fundamentado:** Todos esses elementos devem ser minuciosamente documentados em um processo administrativo prévio à contratação. A decisão de contratar por inexigibilidade deve ser acompanhada de pareceres técnicos e jurídicos que comprovem a notória especialização e a singularidade do serviço, justificando por que apenas aquele profissional/empresa pode atender à necessidade da Administração. Isso inclui a demonstração da **inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público**, conforme Tema 309 do STF.

A jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal (STF)**, no **RE 656.558/SP (Tema nº 309)**, embora aborde a constitucionalidade da contratação direta de advogados, reitera a necessidade da "natureza singular do serviço" e da "notória especialização profissional" como requisitos para a inexigibilidade de licitação sob a Lei nº 8.666/93, adicionando a **inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público** e a **cobrança de preço compatível**. Essa tese confirma que a permissão para a inexigibilidade é condicionada à estrita observância desses requisitos cumulativos.

Do julgamento proferido no RE, cumpre destacar, do voto-vista do Exmo. Ministro Luís Roberto Barroso:

> (...) Adianto que acompanharei o relator parcialmente, sobretudo porque os parâmetros para a validade das contratações de serviços advocatícios com inexigibilidade de licitação fixados por S. Exa. reproduzem os que fixei no voto que proferi na ADC 45, sob minha relatoria:
>
> (i) Necessidade de procedimento administrativo formal (art. 26 da Lei nº 8.666/1993).
>
> (ii) Notória especialização do profissional a ser contratado (art. 13, V, da Lei nº 8.666/1993). A escolha deve recair sobre profissional dotado de especialização incontroversa, com qualificação

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

diferenciada, aferida por elementos objetivos, reconhecidos pelo mercado (e.g. formação acadêmica e profissional do contratado e de sua equipe, autoria de publicações pertinentes ao objeto da contratação, experiência bem-sucedida em atuações pretéritas semelhantes).

(iii) Natureza singular do serviço (art. 25, II, da Lei nº 8.666/1993). O objeto do contrato deve dizer respeito a serviço que escape à rotina do órgão ou entidade contratante e da própria estrutura de advocacia pública que o atende.

(iv) Inadequação da prestação do serviço pelo quadro próprio do Poder Público. A disciplina constitucional da advocacia pública (arts. 131 e 132, da CF) impõe que, em regra, a assessoria jurídica das entidades federativas, tanto na vertente consultiva como na defesa em juízo, caiba aos advogados públicos. Excepcionalmente, caberá a contratação de advogados privados, desde que plenamente configurada a impossibilidade ou relevante inconveniência de que a atribuição seja exercida pelos membros da advocacia pública. (v) Contratação pelo preço de mercado. Mesmo que a contratação direta envolva atuações de maior complexidade e responsabilidade, é necessário que a Administração Pública demonstre que os honorários ajustados se encontram dentro de uma faixa de razoabilidade, segundo os padrões do mercado.

II.III – Aplicação ao Caso Concreto: Ausência de Notória Especialização e Singularidade

No caso do contrato da TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., firmado em 2017 sob a égide da Lei nº 8.666/93, a defesa não conseguiu demonstrar a notória especialização nos moldes exigidos por aquela legislação para o **objeto contratado**. O contrato visava o "acompanhamento de gestão", com atividades como auditorias, assessorias genéricas em diversas áreas (saúde, educação, tributação, RH), apoio à procuradoria jurídica e acompanhamento de processos junto ao TCE-PR.

De fato, o objeto do contrato com a TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda. incluía uma vasta gama de *atividades rotineiras e de acompanhamento de gestão, como inspeções e auditorias genéricas, assessoria em saúde, educação,*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

*tributação, recursos humanos, controle interno, sindicâncias, processos disciplinares, apoio à procuradoria jurídica municipal e acompanhamento de processos no próprio TCE-PR*.

Tais atividades são, em sua essência, **rotineiras, típicas e inerentes à administração pública municipal**, e não se revestem da complexidade ou da singularidade intrínseca que justificasse a inexigibilidade com base em notória especialização. A mera alegação de que a TDB/VIA possui "expertise" em outros contextos (como em auditorias financeiras, como em alguns julgados do TJPR que a própria empresa citou) não se traduz em notória especialização para **aqueles serviços específicos de acompanhamento de gestão** que foram contratados, tampouco demonstra que ela era a única apta a prestá-los de forma singular. Além disso, a existência de um corpo técnico jurídico no próprio Município de Grandes Rios (com cargo de Advogado estatutário) descaracteriza a alegada "inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público", um requisito crucial para a contratação externa.

Em suma, não houve, por parte do Município de Grandes Rios e por parte da Assessoria Jurídica contratada a demonstração, imprescindível, de quais serviços **realmente especializados e singulares** foram prestados. A contratação se deu por um escopo abrangente e contínuo, por longo período de tempo, não se alinhando aos pressupostos da notória especialização e da singularidade do serviço exigidos pela Lei nº 8.666/93.

**III – Da alegação de prescrição**

A recorrente argui, também, a ocorrência da prescrição da pretensão sancionatória, sustentando o transcurso de mais de sete anos entre a citação (23/03/2016) e a decisão condenatória (13/07/2023), e invoca a aplicação da Lei nº 9.873/99, bem como o entendimento consubstanciado no Prejulgado n.º 26 deste Tribunal. Alega, ainda, a configuração de prescrição intercorrente em razão da paralisação dos autos por período superior a três anos.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

Contudo, a análise detida dos autos e a correta aplicação do entendimento desta Corte, consubstanciado no Prejulgado n.º 26, revelam que a decisão recorrida não merece reparos neste ponto.

Impende, de início, recordar que ao dispor sobre o regime prescricional aplicável, o Prejulgado 26 estabelece o prazo quinquenal para a pretensão sancionatória, cuja interrupção retroage à data de instauração do processo, e não à data da citação ou notificação para o contraditório, como erroneamente interpretado pela defesa.

Mais relevante ainda é a natureza da irregularidade apurada: como bem destacado pela unidade técnica e acatado pelo Acórdão impugnado, a contratação em análise configura uma **infração permanente ou continuada**. Nesses casos, consoante a jurisprudência consolidada, a contagem do prazo prescricional não se inicia na data da contratação, mas sim no **dia em que a prática do ato irregular tiver cessado**.

A documentação acostada aos autos demonstrou, de forma inequívoca, que os serviços decorrentes do contrato, e por conseguinte a prática da irregularidade, estenderam-se, no mínimo, até dezembro de 2020. Considerando que a instauração da presente Tomada de Contas Extraordinária ocorreu em 15 de maio de 2024, verifica-se que o lapso temporal entre a cessação da infração e a instauração do processo é inferior aos cinco anos previstos em lei. Destarte, a prescrição da pretensão punitiva é claramente afastada.

Ademais, no tocante à prescrição intercorrente, o mesmo Prejulgado n.º 26 é claro ao dispor que tal modalidade **não tem aplicabilidade antes do trânsito em julgado do processo administrativo**, momento que ainda não foi alcançado no presente feito. Portanto, inexistem elementos aptos a infirmar o raciocínio adotado pela decisão recorrida, que adequadamente aplicou o entendimento deste Tribunal quanto ao instituto da prescrição, devendo ser integralmente mantida neste particular.

**Mérito**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

Superadas as preliminares, no mérito, os argumentos trazidos à apreciação em sede recursal merecem ser acolhidos, especialmente quanto ao afastamento da multa imposta à recorrente.

**I – Afastamento de multa administrativa aplicada à contratada**

A TDB/VIA argumenta que a eventual irregularidade apurada teria decorrido de falha do contratante (Município) e não poderia ser atribuída à empresa, que apenas prestou os serviços para os quais foi contratada. Cita jurisprudência no sentido de que a penalização por serviços efetivamente prestados, mesmo que de contratação irregular, gera enriquecimento ilícito da Administração. Além disso, alega que o art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 se destina a servidores públicos que praticam "ato administrativo", o que não seria o caso de um contratado/terceirizado.

Em relação à argumentação da TDB/VIA de que a penalização por serviços efetivamente prestados geraria enriquecimento ilícito da Administração, reitero que a penalidade imposta não é a restituição de valores pagos. De fato, este Tribunal, em reconhecimento ao princípio do não enriquecimento ilícito da Administração Pública e por não ter sido objeto de discussão nos autos a efetiva prestação dos serviços, não determinou a devolução de quaisquer quantias recebidas pela TDB/VIA. A sanção aplicada é de natureza distinta, focando na responsabilidade pela irregularidade da contratação em si, e não na ausência de contraprestação pelos serviços. No caso em questão, o que deve ser aferido a quem deve ser atribuída a responsabilidade primária pela irregularidade apurada.

Também não se acolhe as razões recursais no tocante a tese de que o Art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 (*"praticar ato administrativo... do qual resulte contrariedade ou ofensa à norma legal"*) se aplicaria exclusivamente a servidores públicos, vez que também não encontra respaldo na legislação. A Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, em seu Art. 86, é expressa ao sujeitar às sanções previstas na lei *"os jurisdicionados definidos no Capítulo II, do Título I, sem prejuízo de outras pessoas jurídicas ou físicas, sujeitas à jurisdição do Tribunal de Contas, por disposição legal"*. O Capítulo II do Título I, por sua vez, no

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

Art. 3º, estabelece que a jurisdição do Tribunal abrange, entre outros, "*qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso III, do art. 1º, desta lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou o Município responda...*" e "*os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebam contribuições e prestem serviços de interesse público ou social...*" (Art. 3º, V), bem como "*todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei ou pela natureza dos recursos, bens e valores públicos envolvidos*" (Art. 3º, VI).

Contudo, levando em consideração o estritamente contido no Prejulgado nº 06, entendo que a responsabilização pela irregularidade do contrato apurada nestes autos deve ser reavaliada sob a ótica da primariedade das obrigações impostas à Administração Pública.

O Prejulgado nº 06 é categórico ao dispor sobre as "Regras gerais para contadores, assessores jurídicos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, autarquias, sociedades de economia mista, empresas públicas e consórcios intermunicipais", e de forma consistente, atribui ao **gestor público** a incumbência de zelar pela legalidade, fiscalizar o contrato e assegurar a conformidade com as normas licitatórias e constitucionais.

Conforme se extrai do referido precedente com força normativa, as condições para a terceirização, como a comprovação de concurso infrutífero, o procedimento licitatório, o prazo contratual e o valor máximo a ser pago, são todas diretrizes dirigidas ao Poder Público contratante. A responsabilidade pela fiscalização do contrato e por eventuais desvios é expressamente atribuída ao gestor, como demonstrado em diversas passagens do precedente, do qual destaco:

> *"VI) Responsabilidade **do gestor** pela fiscalização do contrato."*
>
> *(...)*
>
> *Também ao tratar da terceirização da função de contador, o Prejulgado reitera que "**poderá ser responsabilizado o gestor** que deixar de atender a essas regras".*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

> *(...)*
>
> *"Assim, ter-se-á o prazo máximo de 05 anos, contado da 1ª licitação, para que seja realizado novo concurso público,* ***podendo ser responsabilizado o gestor*** *que deixar de atender a essas regras."* (grifei)

Embora a TDB/VIA, como prestadora de serviços especializados em gestão pública, possua deveres profissionais e éticos, a principal responsabilidade por configurar e manter a regularidade do vínculo contratual com a Administração reside no ente público contratante e em seus agentes. O Prejulgado nº 06 serve primordialmente como um balizador para a conduta da Administração Pública, detalhando as exigências para contratações válidas. A inobservância dessas regras por parte do Município não pode, por si só, transferir o ônus da irregularidade processual para a empresa que prestou o serviço, especialmente quando não é questionada sua efetiva prestação.

A finalidade das sanções impostas por esta Corte é educar e coibir práticas ilegais, focando principalmente nos responsáveis pela gestão da coisa pública. No presente caso, a irregularidade da contratação advém, em grande medida, da falha do Município em aderir às condições e processos estabelecidos para a terceirização, conforme o próprio Prejulgado nº 06 exige. A multa administrativa à contratada, em que pese sua sujeição à jurisdição deste Tribunal, representa uma punição adicional por uma irregularidade cujo controle primário e dever de observância eram do órgão contratante.

Portanto, em um reexame da questão à luz da *primariedade da responsabilidade do gestor público*, conforme a exegese do Prejulgado nº 06, e considerando que não se questiona a prestação dos serviços e que a penalidade em questão não se trata de restituição, a manutenção da multa administrativa à TDB/VIA afigura-se desproporcional e em desalinho com a principal diretriz de responsabilização estabelecida pelo precedente. Concluo, assim, pelo acolhimento do recurso recursal, exclusivamente no que tange ao afastamento da multa aplicada a contratada TDB/VIA.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

Em suma, a TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., ao celebrar contrato com o Município de Grandes Rios, enquadra-se, de fato, na sujeição à fiscalização e às sanções deste Tribunal, conforme os dispositivos legais citados. Contudo, a multa administrativa imposta, embora decorrente da violação à norma legal perpetrada no âmbito da relação contratual, deve ser revista à luz da primária e substancial responsabilidade do órgão contratante e de seus gestores em assegurar a conformidade da contratação, conforme amplamente detalhado no Prejulgado nº 06. A atuação da contratada se deu em resposta a uma demanda da Administração, cuja obrigação precípua era de conformar seus atos aos ditames legais e aos entendimentos desta Corte. A penalidade, nesse contexto, deve recair prioritariamente sobre quem detinha o dever legal de gerir o processo contratual em sua integralidade, conforme delineado acima.

Diante do exposto, com fulcro no Regimento Interno desta Corte e na Lei Complementar Estadual nº 113/2005, voto no sentido de que deve o Tribunal Pleno:

**I – CONHECER** do Recurso de Revista interposto pela TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., por estarem presentes os pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade recursal e

**– rejeitar** a preliminar de **prescrição** arguida pela recorrente, ratificando o entendimento exarado no Acórdão nº 902/25-1C, porquanto a infração se configurou como continuada, fluindo o prazo prescricional somente a partir de sua cessação, e aplicando-se o Prejulgado nº 26 deste Tribunal;

**– rejeitar** a preliminar de **inconstitucionalidade do Prejulgado nº 6** deste Tribunal ao caso concreto, vez que este não contraria o Tema 309 – STF, uma vez que no caso em questão foi evidenciada a contratação de serviços de acompanhamento de gestão, de natureza rotineira e pública, sem demonstração pelos interessados de que se revestem da notória especialização e singularidade exigidas para a inexigibilidade de licitação;

**– julgar parcialmente procedente** o recurso para, mantendo o julgamento pela **irregularidade das contas** de Antonio Claudio Santiago, Prefeito do Município de Grandes Rios no período de 01/01/2013 a 31/12/2020, bem como a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

aplicação da multa administrativa prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 imposta a ele, afastar a multa aplicada à empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., uma vez que a responsabilidade primordial pela conformidade e legalidade dos atos administrativos de contratação recai sobre a Administração Municipal e seu gestor, a quem incumbia a observância e o fiel cumprimento das normas estabelecidas, especialmente as diretrizes de terceirização contidas no Prejulgado nº 06 desta Corte.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – **CONHECER** o Recurso de Revista interposto pela TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., por estarem presentes os pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade recursal;

II - **rejeitar** a preliminar de **prescrição** arguida pela recorrente, ratificando o entendimento exarado no Acórdão nº 902/25-1C, porquanto a infração se configurou como continuada, fluindo o prazo prescricional somente a partir de sua cessação, e aplicando-se o Prejulgado nº 26 deste Tribunal;

III - **rejeitar** a preliminar de **inconstitucionalidade do Prejulgado nº 6** deste Tribunal ao caso concreto, vez que este não contraria o Tema 309 – STF, uma vez que no caso em questão foi evidenciada a contratação de serviços de acompanhamento de gestão, de natureza rotineira e pública, sem demonstração pelos interessados de que se revestem da notória especialização e singularidade exigidas para a inexigibilidade de licitação;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ

IV - **julgar parcialmente procedente** o recurso para, mantendo o julgamento pela **irregularidade das contas** de Antonio Claudio Santiago, Prefeito do Município de Grandes Rios no período de 01/01/2013 a 31/12/2020, bem como a **aplicação da multa administrativa** prevista no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 imposta a ele, afastar a multa aplicada à empresa TDB/VIA Controladoria Municipal Ltda., uma vez que a responsabilidade primordial pela conformidade e legalidade dos atos administrativos de contratação recai sobre a Administração Municipal e seu gestor, a quem incumbia a observância e o fiel cumprimento das normas estabelecidas, especialmente as diretrizes de terceirização contidas no Prejulgado nº 06 desta Corte.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 31 de julho de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 14.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**
Conselheiro Relator

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFE.XSUZ