

## GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC 003.193/2023-3

Natureza: Representação.

Órgão/Entidade: Conselho Federal de Enfermagem.

Responsáveis: Gilney Guerra de Medeiros (002.246.941-97); Manoel Carlos Neri da Silva (350.306.582-20); Tycianna Goes da Silva Monte Alegre (711.809.585-00).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONSELHO FEDERAL DE ENFERMAGEM. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. IRREGULARIDADE NA DEMONSTRAÇÃO DA SINGULARIDADE DO OBJETO CONTRATADO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. ANÁLISE DA ESSENCIALIDADE E DA NATUREZA DOS SERVIÇOS PRESTADOS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. MULTA. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Adoto, como parte do relatório, a instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações – peça 34):

“1. Trata-se de representação acerca de inconformidades identificadas pela Controladoria Geral da União (CGU) em relação à contratação direta do escritório de advocacia Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados (10.627.605/0001-60), por meio da Inexigibilidade de Licitação 1/2019 (Processo 1388/2018), fundamentada no art. 25, inciso II, combinado com o art. 13, ambos da Lei 8.666/1993, com vistas à prestação de serviços advocatícios.

2. Em razão dos fatos apontados na instrução de peça 18, foi proposta a audiência dos responsáveis indicados, nos seguintes termos:

‘36.1. realizar audiência do Sr. Manoel Carlos Neri da Silva, CPF 350.306.582-20, ocupante do cargo de Presidente do Conselho Federal de Enfermagem no exercício de 2019, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa por ter firmado, em 11/3/2019, o Contrato Administrativo 2/2019 com o escritório de advocacia Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados, irregularmente por meio de inexigibilidade de licitação, em descumprimento ao art. 25 da Lei 8.666/1993;

36.2. realizar audiência do Sr. Gilney Guerra de Medeiros, CPF 002.246.941-97, ocupante do cargo de 1º Tesoureiro do Conselho Federal de Enfermagem no exercício de 2019, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa por ter firmado, em 11/3/2019, o Contrato Administrativo 2/2019 com o escritório de advocacia Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados, irregularmente por meio de inexigibilidade de licitação, em descumprimento ao art. 25 da Lei 8.666/1993;

36.3. realizar audiência da Sra. Tycianna Goes da Silva Monte Alegre, CPF 711.809.585-00, Procuradora Geral do Conselho Federal de Enfermagem no exercício de 2019, com fundamento nos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e III, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e III, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente razões de justificativa por ter emitido o memorando que fundamentou a contratação direta, além de ter firmado, em 11/3/2019, o Contrato

Administrativo 2/2019 com o escritório de advocacia Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados, irregularmente por meio de inexigibilidade de licitação, em descumprimento ao art. 25 da Lei 8.666/1993;’

3. A proposta contou com a anuência do Auditor-Chefe Adjunto da AudGovernança, que determinou a realização das audiências propostas (peça 20). A presente etapa processual, então, destina-se à análise dos argumentos apresentados por aludidos responsáveis.

[...]

#### E. DOCUMENTOS APRESENTADOS EM RESPOSTA ÀS AUDIÊNCIAS

PELOS TRÊS RESPONSÁVEIS: Manoel Carlos Neri da Silva, Gilney Guerra de Medeiros e Tycianna Goes da Silva Monte Alegre – Razões de justificativas (peça 29).

#### F. EXAME TÉCNICO

##### F.1. Exame das audiências realizadas:

Razões de justificativa apresentadas por: Manoel Carlos Neri da Silva, Gilney Guerra de Medeiros e Tycianna Goes da Silva Monte Alegre, em resposta aos Ofícios 17339/2024, 17342/2024 e 17373/2024-TCU, todos da Seproc/TCU

Item a: terem firmado, em 11/3/2019, o Contrato Administrativo 2/2019 com o escritório de advocacia Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados, irregularmente por meio de inexigibilidade de licitação, em descumprimento ao art. 25 da Lei 8.666/1993.

Razões de justificativa apresentadas (peça 29):

a) os representados argumentam que a contratação foi necessária devido à complexidade dos processos e à notória especialização do escritório contratado. Afirmam que a singularidade dos serviços contratados estava amparada na elevada complexidade e no interesse coletivo inerente à contratação (peça 29, p. 5);

b) destacam que a singularidade do objeto deve ser considerada como um todo, não com base em análise de pontos isolados do instrumento contratual. A atuação do escritório Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados (JFRAA) nos processos do TCU, então, deveria ser analisada em conjunto com o objeto da elaboração do parecer jurídico, visando a harmonização de teses jurídicas e a consolidação de jurisprudência favorável aos Conselhos Profissionais (peça 29, p. 5);

c) ressaltam que a advocacia junto ao TCU envolve constante pesquisa e atualização da jurisprudência, além de diálogo aberto com os gabinetes e unidades técnicas, o que justifica a contratação de notórios especialistas para o patrocínio das causas (peça 29, p. 7);

d) argumentam que a singularidade dos serviços advocatícios é presumida, conforme a Lei 14.039/2020, que considera os serviços profissionais de advogado como técnicos e singulares quando comprovada a notória especialização (peça 29, p. 13);

e) a contratação direta de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação é respaldada por jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que reconhecem a inviabilidade de competição para serviços de natureza intelectual e singular, baseados na relação de confiança (peça 29, p. 14-15);

f) afirmam que a contratação do escritório JFRAA foi a mais adequada à plena satisfação do objeto do contrato, considerando a expertise do escritório em diversos temas do Direito Administrativo e sua ampla atuação perante as Cortes de Contas (peça 29, p. 8);

g) também é mencionado que a atuação do corpo jurídico próprio do Cofen nas matérias objeto da contratação poderia acarretar conflito de interesses entre os profissionais do quadro do Conselho e do Corpo Dirigente, justificando a necessidade de contratação de notórios especialistas (peça 29, p. 10); e

h) por fim, os representantes solicitam o acolhimento dos esclarecimentos apresentados e o afastamento da indicação de irregularidade na contratação do escritório JFRAA por inexigibilidade de licitação, uma vez que a notória especialização e a singularidade dos serviços contratados foram devidamente

comprovadas (peça 29, p. 16).

Análise:

4. Considerando a identidade entre as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis todas serão analisadas conjuntamente.

5. Considera-se que o erro que eventualmente teria sido cometido pelos três responsáveis neste processo é escusável, sendo a aplicação de quaisquer punições medida de excessivo rigor.

6. A questão central deste processo diz respeito aos critérios adotados para escolha dos executores de tais eventos e a comprovação dos requisitos necessários para sua contratação direta, por meio da inexigibilidade de licitação, então prevista no art. 25 da Lei 8.666/1993, nos seguintes termos:

‘Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

7. Assim, caso a contratação fosse ‘não singular’, o objeto deveria ser licitado. Por outro lado, devem ser levadas em consideração as peculiaridades exigidas pela Administração nas contratações de patrocínio de causas judiciais ou administrativas após o advento da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLCA (Lei 14.133/2021). Ainda que, ao tempo dos fatos, a norma não fosse não aplicável diretamente à situação concreta, é imperioso que se observe o que o novel diploma trouxe a respeito da contratação de serviços técnicos profissionais especializados.’

8. De plano, veja-se o conteúdo da Súmula 264, do TCU, com destaques nossos:

‘A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.’ (os grifos não são do original)

9. Preliminarmente, cumpre observar o contexto do qual a Corte de Contas Federal extraiu a pré-falada Súmula 264: os processos utilizados como precedentes para a edição do verbete dizem respeito à contratação de serviços advocatícios, disponíveis no site do TCU (<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/jurisprudencia/sumulas/SUMULA-TCU-264-SESSAO-01-06-2011-AC-1437-21-11-P.pdf>).

10. Nos julgados que fundamentaram a súmula não teria restado comprovada a singularidade necessária a fundamentar a contratação direta por inexigibilidade de licitação, então prevista no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993. Os precedentes jurisprudenciais utilizados sistematizam os requisitos então necessários, sob a égide da Lei 8.666/1993, para a contratação baseada no dispositivo mencionado, a saber: a singularidade dos serviços e um extremado grau de confiança depositado no executor do serviço, o que impossibilitaria um julgamento a partir de critérios objetivos.

11. No atual contexto infraconstitucional, tem-se a destacar a disposição da Lei 14.133/2021, que diz o seguinte:

‘Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...)

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;’

12. Portanto, mesmo após o advento da Nova Lei há fundamento jurídico para a contratação examinada. Só que, agora, sem exigência da demonstração da singularidade dos serviços a serem contratados. Contudo, é preciso verificar os precedentes de Tribunais e que sejam aplicáveis ao caso, bem como outras questões ligadas à especialização dos envolvidos.

13. Começando pelo Supremo Tribunal Federal, cabe trazer à lume trecho do voto expendido pelo Ministro Dias Toffoli, no âmbito da ADC 45, com destaques nossos:

‘Destaca-se mais uma vez que, diferentemente da inexigibilidade fundada no reconhecimento de fornecedor exclusivo, nessa hipótese, os serviços enunciados no inciso II do art. 25 da lei nº 8.666/1993 podem ser prestados por diversos especialistas. No entanto, todos eles os realizam com traço eminentemente subjetivo, em razão do que a inexigibilidade tem lugar pela falta de critérios objetivos para cotejá-los.

(...)

Dentre os especialistas que preencham esses requisitos objetivos, o agente administrativo escolherá aquele em que deposita maior confiança, na medida em que o considere mais apto para satisfazer o interesse público que outros, valendo aí seus traços pessoais, que devem identificar-se com o que pretende a Administração. (...)’

14. Essa linha da ‘confiança subjetiva’ também já foi discutida pelo TCU. Destaca-se o seguinte julgado da Corte de Contas da União, também com destaques nossos:

Acórdão 2616/2015-TCU-Plenário

Relator: Ministro Benjamin Zymler

VOTO

‘(...) em alguns tipos de contratação deve ser observada a relação que existe entre a singularidade do objeto e a notória especialização. Embora tal fato não possa ser tomado como uma regra geral, a singularidade do objeto muitas vezes decorre da própria notória especialização de seu executor. Para essa corrente doutrinária, a notória especialização envolveria uma espécie de singularidade subjetiva, que estaria associada ao profissional que executa o objeto’.

15. Duas conclusões se extraem das análises acima: I) a confiança subjetiva é que leva à decisão pela inexigibilidade; II) a singularidade, que seria o traço diferenciador de uma situação com relação a outras, que permitiriam a licitação, anda junto com a notória especialização. Ou seja, de acordo com o precedente citado, anterior à Nova Lei de Licitações, o TCU já entendia que a singularidade seria um atributo que se associa diretamente à notória especialização do futuro contratado. Esse último ponto merece destaque adicional.

16. Cumprir anotar que, para o caso concreto, a Lei 14.039/2020 alterou o estatuto da OAB (Lei 8.906/1994) passou por alteração que também permitiria a conclusão que seria plenamente possível a contratação direta por inexigibilidade de licitação. Veja-se, com destaques nossos:

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

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.’

17. Note-se, então, que a conduta dos responsáveis, caracterizada pela ausência de demonstração de singularidade na contratação ora examinada não seria mais punível, em função das disposições do Estatuto da Ordem. Mas há mais.

16. A singularidade foi retirada da Nova Lei de Licitações. Portanto, o cerne da questão, nesse ponto e de forma atual, dada a reforma que foi promovida na Legislação desde 2020, é a exposição quanto à notória especialização da contratação. E, no presente caso, isso é indiscutível.

17. O escritório contratado possui destacada atuação no TCU. Atua também em outras áreas de conhecimento especializado. Assim, mesmo que se considere falha a atuação dos responsáveis, não há gravidade em sua conduta que justifique uma eventual penalidade, que seria medida de rigor excessivo.

18. Por outras palavras, ainda que se considere que a ausência da demonstração, ao tempo dos fatos, fosse fato, no mínimo, culpável, entende-se que, no atual contexto, não possui antijuricidade que determine a punição dos envolvidos.

19. Cumpre lembrar que antijuricidade é atributo de um ato ou fato que o torna contrário ao ordenamento jurídico. Trata-se da contrariedade de uma ação em relação às normas e princípios legais estabelecidos. Um ato é considerado antijurídico quando fere ou desrespeita esses preceitos, podendo ser passível de sanção ou punição.

20. No TCU, pode-se entender que antijuricidade é um dos elementos que compõem a análise dos responsáveis de gestores de recursos públicos. Para que um ato seja considerado ilícito, ele deve ser tipificado como antijurídico. Para que um gestor seja punível, além de antijurídico, o fato deve ser entendido como erro grave, nas condições estabelecidas na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro. E, na presente situação, em razão da abolição da antijuridicidade pela Nova Lei de Licitações, já que a singularidade, não demonstrada ao tempo da contratação, deixou de existir como elemento a ser comprovado na contratação de serviços técnicos especializados de notória especialização por inexigibilidade de licitação e também por se entender que o erro cometido é escusável, não há conduta com densidade suficiente para que sejam aplicadas sanções aos responsáveis nestes autos. Portanto, as presentes razões de justificativa devem ser acatadas.

#### G. CONCLUSÃO

21. A reforma das atuais leis ocorreu in melius. Sendo assim, considera-se que a conduta dos responsáveis, de não comprovação de singularidade, não deve ser punida, mesmo que ao tempo dos fatos ainda fosse algo exigido pela Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/1993). Além disso, compreende-se que o erro cometido ao tempo dos fatos foi escusável, não sendo suficiente para aplicação de sanções aos responsáveis. Sendo assim, propõe-se o acolhimento das razões de justificativas apresentadas, com o presente processo devendo ser arquivado.

[...]

#### K. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

22. Em virtude do exposto, propõe-se:

22.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

22.2. no mérito, considerar a presente representação improcedente;

22.3. acolher as razões de justificativa apresentadas por Manoel Carlos Neri da Silva (CPF 350.306.582-20), Gilney Guerra de Medeiros (CPF 002.246.941-97) e Tycianna Goes da Silva Monte Alegre (CPF 711.809.585-00), em relação aos itens a da audiência;

22.4. comunicar à AudGestãoInovação, responsável pelas contas anuais do órgão representado, quanto à existência do respectivo processo, a fim de que esta avalie a necessidade de sobrestamento das contas anuais correspondentes, nos termos do item 26.1 do Anexo I da Portaria - Segecex 12/2016;

22.5. informar ao Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

22.6. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Manoel Carlos Neri da Silva (CPF 350.306.582-20), Gilney Guerra de Medeiros (CPF 002.246.941-97) e Tycianna Goes da Silva Monte Alegre (CPF 711.809.585-00); e

22.7. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 250, I, c/c art. 169, II, do Regimento Interno/TCU.º

2. O diretor daquela unidade produziu pronunciamento diverge, cuja proposta contou com a



anuência do seu auditor-chefe (peças 35 e 36):

‘Divirjo do encaminhamento formulado pelo auditor SANDRO HENRIQUE MACIEL BERNARDES, AUFC (peça 34), pelas razões expostas a seguir.

2. A presente Representação é processo apartado do TC 003.293/2022-0, relativo à prestação de contas do Conselho Federal de Enfermagem referente ao exercício financeiro de 2019. Visa apurar inconformidades identificadas pela Controladoria Geral da União (CGU) em relação à contratação direta do escritório de advocacia Jacoby Fernandes & REolon Advogados Associados, por meio da Inexigibilidade de Licitação 1/2019, fundamentada no art. 25, inciso II, c/c o art. 13 da Lei 8666/1993, com vistas à prestação de serviços advocatícios.

3. O relator da referida prestação de contas, considerando que os atos inquinados ultrapassam o exercício financeiro do referido processo de contas, determinou a constituição do presente processo apartado do TC 003.293/2022-0 (peça 1). Cabe ressaltar que o TC 003.293/2022-0 está, atualmente, aguardando manifestação de mérito do relator, e teve proposta de julgamento pela regularidade das contas pela Unidade Técnica (peças 41-43), o que contou com a anuência do MPTCU (peça 44).

4. Cumpre lembrar que o Contrato 2/2019 (peça 10, p. 200/205), no valor de R\$ 640.000,00, teve como objeto a defesa dos interesses do Cofen em processos que se encontravam em trâmite neste Tribunal (TC 001.320/2014-9; TC 021.899/2014-2; TC 030.787/2015-7; e TC 029.557/2016-0), bem como a elaboração de parecer jurídico sobre os Conselhos profissionais.

5. Contrato foi aditivado em duas ocasiões, o primeiro em 1/10/2019 para incluir o TC 036.608/2016-5 na lista dos processos em trâmite no TCU, aumentando o valor inicial para R\$ 750.000,00, e o segundo, celebrado em 31/3/2020, para alteração quantitativa no contrato, ‘a fim de atender a necessidade iminente, do contratante, de serviços jurídicos visando a elaboração de parecer sobre a possibilidade de Cofen poder promover a compra de máscaras de proteção individual (...)’, alterando seu valor global para R\$ 798.000,00.

6. Em instrução à peça 18, destacou-se que a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado são critérios indispensáveis para se caracterizar a inexigibilidade de licitação, nos termos do inciso II do art. 25 da Lei 8666/1993, sendo que a jurisprudência do TCU é firme no sentido de que a contratação de serviços técnicos especializados destinados ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, com inexigibilidade de licitação, exige, quanto fundamentada na Lei 8666/1993, a presença dos requisitos de singularidade, inviabilidade de competição e notória especialização, consoante Acórdãos 416/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro Ubiratan Aguiar, 2832/2014-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues, 3413/2013-TCU-Plenário, rel. Ministro Raimundo Carreiro, 669/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro Marcos Bemquerer, 2012/2007-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Sherman, 2124/2008-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Marcos Bemquerer, 5526/2010-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Augusto Nardes, 3795/2013-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Aroldo Cedraz, 3095/2008-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Benjamin Zymmler, e 4050/2011-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Aroldo Cedraz.

7. Cumpre transcrever o seguinte trecho da instrução à peça 18:

‘18. Nesse sentido, os responsáveis pela contratação poderiam buscar defender eventual singularidade na ‘elaboração de parecer jurídico sobre os Conselhos profissionais’, a qual compôs o objeto do contrato originário. Porém, o montante inicial de R\$ 640.000,00 não foi destinado apenas ao referido parecer, mas também à defesa de outros processos em trâmite no TCU.

19. Ou ainda, defender a sua regularidade indicando o processo TC 036.608/2016-5, por envolver todos os conselhos. Porém, esse processo foi incluído somente a partir do primeiro termo aditivo.

20. No que se refere aos processos em trâmite no TCU, a Controladoria Geral da União (CGU) concluiu que (peça 5, p. 43):

Verifica-se, entretanto, ao se analisar o quadro apresentado, que continua sem clareza qual a complexidade ou especificidade que configure o serviço contratado como singular. Pelo contrário, são serviços de natureza comum, trivial, que não exigem a contratação de notórios especialistas, (...), como por exemplo demonstrar que a empresa detinha contrato de exclusividade com artistas (TC 001.320/2014-9), demonstrar que a contratação respeitou as diretrizes do TCU para realização da pesquisa de preços (TC 021.899/2014-2), demonstrar inexistência de nepotismo e discutir sobre verbas trabalhistas (TC 030.787/2015-7), e

questões atinentes à gestão de contratos administrativos (TC 029.557/2016-0). Chama a atenção, por exemplo, que no processo TC 001.320/2014-9 o escritório contratado vai atuar também na defesa do Cofen, perante o TCU, de fato decorrente de uma aprovação da execução de gasto não previsto em Programa de Trabalho, referente à mera despesa com postagem de questionários.’ (destaques inseridos)

21. Com efeito, conforme se extrai do relatório que fundamentou o Acórdão 10940/2018-TCU1ª Câmara, sob relatoria do ministro Benjamin Zymler, esta Corte de Contas afirmou que não seria singular o que vulgar, comum, possível de ser enfrentado satisfatoriamente por profissional especializado, o que poderia haver na simples coordenação de trabalhos jurídicos, acompanhamento de processos, adoção de recursos, atendimento a consultas e fornecimento de relatórios.

22. Nesse sentido, a necessidade de especialização não deve ser confundida com singularidade do objeto ou notória especialização do contratado.

23. É evidente que o conhecimento técnico das matérias tratadas nesses processos contribui em sua defesa perante esta Corte. No entanto, é preciso distinguir bem esses conceitos. Caso contrário, uma interpretação muito abrangente poderia levar à conclusão de que todos os processos referentes a conselhos de fiscalização profissional em trâmite neste Tribunal justificariam contratações de serviços advocatícios por meio de inexigibilidade de licitação.’

8. Concluiu-se, portanto, pela irregularidade na contratação direta do escritório de advocacia Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no inciso II do art. 25 da Lei 8.666/1993, destacando-se que a ausência indevida de licitação pode ter consequências significativas que vão contra os princípios estabelecidos pela legislação. Compromete-se o tratamento isonômico entre os licitantes, pois não se garante a todos os interessados a mesma oportunidade de competição. Além disso, a justa competição é prejudicada, uma vez que a seleção do contratado não se dá pelo critério de melhor proposta. Isso pode levar a contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis, resultando em desperdício de recursos públicos e potencial superfaturamento na execução dos contratos.

9. As razões de justificativas apresentadas conjuntamente pelos responsáveis (peça 29) foram resumidas na instrução precedente.

10. O auditor, em sua análise, limitou-se a mencionar alterações ocorridas após o advento das Leis 14.036/2020 e 14.133/2021 nas contratações realizadas pela Administração Pública para a prestação de serviços advocatícios (peça 34, p. 3).

11. Concluiu que a conduta dos responsáveis, caracterizada pela ausência de demonstração de singularidade na contratação ora examinada não seria mais punível, em função das disposições do Estatuto da Ordem. Ainda destacou que a singularidade foi retirada da Nova Lei de Licitações. Portanto, o cerne da questão, nesse ponto e forma atual, dada a reforma promovida da Legislação desde 2020, é a exposição quanto à notória especialização da contratação. Com isso, mesmo que se considere falha a atuação dos responsáveis, entende o auditor que não há gravidade em sua conduta que justifique uma eventual penalidade.

12. As alterações promovidas na Lei 14.036/2020 (Estatuto da OAB), assim como pela Lei 14.133/2021, não têm o condão de impactar contratações públicas regidas pela Lei 8666/1993. Além disso, a contratação é irregular não apenas com base na Lei 8.666/1993, como também se consideradas as mudanças trazidas pelas Leis 14.036/2020 e 14.133/2021.

13. Como bem destacado na instrução à peça 18, à época da contratação, 2019, anterior à edição das Leis 14.036/2020 e 14.133/2021, sendo aplicável apenas o previsto na Lei 8.666/1993, a contratação de serviços técnicos especializados destinados ao patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas, por inexigibilidade de licitação, exigia a presença dos requisitos da singularidade, inviabilidade de competição e notória especialização, o que não restou demonstrado com as justificativas apresentadas pelos responsáveis.

14. Portanto, já haveria motivo suficiente para a rejeição das razões de justificativa dos responsáveis e aplicação da penalidade cabível.

15. Não obstante, considerando que o auditor concluiu que com base na nova lei de licitações e nas mudanças ocorridas no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil não haveria irregularidade, conforme destacado abaixo, analisaremos a contratação considerando mudanças trazidas por essas duas leis, de forma a demonstrar que ainda assim a contratação por inexigibilidade de licitação seria irregular:

‘17. Note-se, então, que a conduta dos responsáveis, caracterizada pela ausência de demonstração de singularidade na contratação ora examinada não seria mais punível, em função das disposições do Estatuto da Ordem. Mas há mais.

16. A singularidade foi retirada da Nova Lei de Licitações. Portanto, o cerne da questão, nesse ponto e de forma atual, dada a reforma que foi promovida na Legislação desde 2020, é a exposição quanto à notória especialização da contratação. E, no presente caso, isso é indiscutível’

16. A Lei 14.133/2021, ao trata da inexigibilidade de licitação trouxe alterações importantes quanto à contratação de serviços técnicos especializados (art. 74, inciso III). Quanto à notória especialização, houve mudança do requisito do trabalho ser ‘essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato’, para ser ‘essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato’ (art. 74, § 3º). Além disso, não mais menciona a ‘singularidade do objeto’, requisito expressamente estabelecido na Lei 8.666/1993 para a inexigibilidade de contratação de serviços técnicos especializados.

17. A notória especialização na nova lei de licitações surge com um sentido mais flexível, não exigindo que o prestador de serviço a ser contratado seja o único capaz de atender às expectativas do objeto do contrato. Mas ao manter o requisito de ‘essencialidade’, não deixa de remeter à necessidade de demonstração da indispensabilidade da notória especialidade que se busca no profissional contratado para a realização do serviço. A inexigibilidade seria indispensável, portanto, quando o objeto a ser contratado se apresentar de forma delimitada, capaz de justificar a essencialidade daquele profissional diretamente contratado.

18. Neste ponto, cumpre transcrever trecho do Manual do TCU (Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência, ao tratar da contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual ou empresas de notória especialização (art. 74, inciso III, da Lei 14.133/2021) (<https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/5-10-1-3-servicos-tecnicos-especializados-de-natureza-predominantemente-intelectual-com-profissionais-ou-empresas-de-notoria-especializacao-inciso-iii/>):

‘Trata-se de hipótese de inexigibilidade prevista no art. 74, inciso III, da Lei 14.133/2021, para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual nos casos em que a realização do trabalho por profissional ou empresa de notória especialização seja essencial e reconhecidamente adequada à plena satisfação do objeto contratado[1].

As alíneas ‘a’ a ‘h’ do inciso III do art. 74 da Lei 14.133/2021 estabelecem o rol de serviços técnicos especializados que podem ser enquadrados nessa hipótese de contratação direta (vide Quadro 311). No entanto, cabe mencionar que, mesmo diante dessa lista, é possível contratar diretamente outros serviços técnicos especializados, desde que seja comprovada a inviabilidade de competição, conforme previsto no caput do art. 74 da Lei.

A Lei 14.133/2021 estabeleceu três requisitos para essa inexigibilidade: o serviço deve ser técnico especializado de natureza predominantemente intelectual; o contratado deve ser profissional ou empresa de notória especialização[2]; e deve ser demonstrado que a contratação de profissional ou empresa com notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto contratado.

Assim, diferentemente da Lei 8.666/1993[3], a Lei 14.133/2021 suprimiu a singularidade do objeto[4] como requisito para a inexigibilidade de licitação. Em vez disso, passou a ser necessário demonstrar que o trabalho do profissional renomado é essencial para alcançar completamente o objetivo do contrato.

É importante observar que a contratação direta de um notório especialista depende das características do serviço a ser prestado. Inovações legislativas, como a da Lei 14.039/2020, que vinculou a singularidade dos serviços prestados por advogados e por contadores à notoriedade daqueles que os executam (singularidade subjetiva)[5], podem levar à interpretação equivocada de que todo e qualquer serviço prestado por notórios especialistas pode ser contratado por



inexigibilidade de licitação.

O que determina a necessidade de notória especialização para executar o serviço são as características diferenciadas desse serviço. Assim, se o objeto for usual, rotineiro ou não exigir a atuação de um profissional ou empresa de notória especialização, não se justifica a contratação direta por inexigibilidade, pois isso poderia violar os princípios da economicidade, da impessoalidade e da isonomia.

Para que essa hipótese de inexigibilidade seja aplicável, deve-se avaliar não somente as características do prestador, mas também as do serviço demandado, a fim de demonstrar que a contratação do profissional ou da empresa de notória especialização é imprescindível à plena satisfação do objeto do contrato, como previsto no art. 6º, inciso XIX, e no art. 74, § 3º, da Lei 14.133/2021.

Se a notória especialização do prestador não for essencial à plena satisfação do objeto do contrato, o serviço poderá ser contratado por meio de licitação na modalidade de concorrência, segundo o critério de julgamento por técnica e preço, ou pelos critérios de julgamento pelo menor preço ou maior desconto, nos casos em que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital não forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração[6].

Note-se que, nessa hipótese de inexigibilidade, a técnica empregada na execução do objeto e a habilidade do prestador são interdependentes, fazendo com que a escolha do contratado dependa de uma análise subjetiva, o que torna a licitação inviável. Isso porque haverá dificuldade em comparar objetivamente as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos[7].

19. Portanto, primeiro deverá ser definida a demanda para depois ser escolhido o profissional mais adequado para sua plena satisfação, oportunidade em que será demonstrada, se for o caso, a essencialidade da atuação de profissional com notória especialização para sua plena satisfação, apto a justificar a contratação mediante inexigibilidade.

20. Entende-se que as contratações classificadas como serviços técnicos especializados, como os serviços advocatícios, são contratadas, em regra, através de licitação. No entanto, encontram-se também entre as hipóteses de inexigibilidade de licitação, desde que presentes os requisitos legais.

21. Conforme já mencionado nesta instrução, verifica-se que os serviços são de natureza comum, trivial, que não exigem a contratação de notórios especialistas, isto é, considerando a demanda da Administração não restou demonstrada a essencialidade da atuação de profissional com notória especialização para sua plena satisfação, apto a justificar a contratação mediante inexigibilidade, mesmo após as Leis 14.036/2020 e 14.133/2021.

22. Portanto, conclui-se pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e pela aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992. Ressalta-se que a matriz de responsabilização se encontra anexa à instrução à peça 18, mantendo-se inalterados seus termos, em razão da presente análise.

23. Isso posto, submete-se os autos à consideração superior, propondo, com fundamento nos arts. 169, inciso V, 235 e 237, inciso VII, do Regimento Interno deste Tribunal, no art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020 e no art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014:

23.1 conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VI e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;

23.2 no mérito, considerar a presente representação procedente;

23.3 rejeitar as razões de justificativa apresentadas por Manoel Carlos Neri da Silva (CPF 350.306.582-20), Gilney Guerra de Medeiros (CPF 002.246.941-97) e Tycianna Goes da Silva Monte Alegre (CPF 711.809.585-00), aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o

art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, fixando prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, 'a', do RI/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

23.4 autorizar, caso requerido, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 e do art. 217 do RI/TCU, o parcelamento das dívidas em até 36 parcelas, com a atualização monetária e os correspondentes acréscimos legais, esclarecendo ao responsável que a falta de pagamento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, sem prejuízo das demais medidas legais;

23.5 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida;

23.6 encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida nos autos ao Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), e aos responsáveis chamados em audiência Manoel Carlos Neri da Silva (CPF 350.306.582-20), Gilney Guerra de Medeiros (CPF 002.246.941-97), e Tycianna Goes da Silva Monte Alegre (CPF 711.809.585-00);

23.7 informar aos destinatários da comunicação que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

23.8 arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso II, do Regimento Interno do TCU.”  
É o relatório.

## VOTO

O presente processo havia sido pautado para julgamento na sessão de 19/8/2025 da Primeira Câmara, contudo, por sugestão de um dos ministros, aquele colegiado concordou em submeter a matéria para apreciação do Plenário.

2. Trata-se de representação autuada em processo apartado das contas do Conselho Federal de Enfermagem (Cofen) relativas ao exercício de 2019 (TC 003.293/2022-0), por determinação do Ministro-Substituto Weder de Oliveira (peça 1), para tratar de possível irregularidade na contratação direta do escritório de advocacia Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados, por meio da Inexigibilidade de Licitação 1/2019, no valor inicial de R\$ 640.000,00.

3. A inconformidade foi inicialmente apontada pela Controladoria-Geral da União (CGU), que, em seu relatório de avaliação, questionou a ausência de demonstração da singularidade do objeto contratado, requisito indispensável para contratação por inexigibilidade, nos termos do art. 25, II, da Lei 8.666/1993.

4. O objeto do referido contrato consistiu na prestação de serviços advocatícios para defesa dos interesses do Cofen em quatro processos em trâmite neste Tribunal (TCs 001.320/2014-9, 021.899/2014-2, 030.787/2015-7 e 029.557/2016-0) e para elaboração de parecer jurídico sobre temas relevantes: natureza jurídica dos conselhos profissionais, regime de pessoal e responsabilidade dos conselheiros. Aditivos posteriores no ajuste incluíram defesa em outro processo nesta Corte – TC 036.608/2016-5, concernente à Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) em conselhos profissionais – e à elaboração de parecer sobre aquisição de máscaras durante a pandemia de covid-19, elevando seu valor global para R\$ 798.000,00.

5. Diante do supracitado indício de irregularidade, foi promovida a audiência de Manoel Carlos Neri da Silva, então presidente do conselho, de Gilney Guerra de Medeiros, seu 1º tesoureiro, e de Tycianna Goes da Silva Monte Alegre, procuradora-geral, para que trouxessem razões de justificativa.

6. Em suas defesas, apresentadas conjuntamente, os responsáveis sustentaram, em síntese, a regularidade da contratação, argumentando que a singularidade do objeto deveria ser analisada de modo global, ante a conexão entre a defesa nos processos específicos e a necessidade de harmonizar as teses jurídicas com o parecer sobre a natureza dos conselhos. Alegaram, ainda, a notória especialização do escritório contratado, a complexidade da atuação perante o TCU, a existência de jurisprudência favorável a contratação direta de serviços advocatícios e o potencial conflito interno de interesses que desaconselharia o uso do corpo jurídico do Cofen (peça 29, p. 11):

“Ademais, pode haver conflito de interesses entre os profissionais dos quadros funcionais do Conselho e do Corpo Dirigente. Enquanto uns, por presunção, desejam manter as instituições com sua natureza privada, pode haver interesses conflitantes de enquadrá-las no RJU [regime jurídico único], de pessoal e de compras e contratações.”

7. Na análise subsequente, o auditor da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propõe o acolhimento das razões de justificativa, a improcedência da representação e o arquivamento do processo, por considerar que as alterações legislativas posteriores (Leis 14.039/2020 e 14.133/2021), ao suprimirem a exigência de singularidade, teriam tornado a conduta dos agentes atípica ou escusável (peça 34).

8. Por outro lado, os dirigentes daquela unidade divergem do auditor e sugerem a rejeição das defesas, a procedência da representação e a aplicação de multa aos responsáveis, com amparo no art. 58, II, da Lei 8.443/1992, por entenderem que a contratação deveria ser analisada sob a ótica da Lei 8.666/1993 – vigente à época dos fatos e utilizada como fundamento legal para celebração da

avença – e que, mesmo sob o novo regime, não teria sido demonstrada a **essencialidade** da contratação daquele escritório para os serviços relacionados aos quatro processos iniciais, ante sua natureza comum e trivial, o que afronta o art. 74, § 3º, *in fine*, da Lei 14.133/2021 (peça 35).

9. Feito o resumo dos fatos, passo a examinar a matéria.

10. Conheço da presente representação, porquanto satisfeitos os seus requisitos de admissibilidade.

11. No mérito, acolho a sugestão feita pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues nesta sessão de julgamento e passo a concordar com os pronunciamentos dos dirigentes da AudContratações, incorporando seus fundamentos como razões de decidir, sem prejuízo de tecer os seguintes comentários.

12. A questão central reside em definir se a contratação do escritório de advocacia, por inexigibilidade de licitação, atendeu aos requisitos legais então vigentes, notadamente o art. 25, II, da Lei 8.666/1993. Quanto a esse aspecto, a jurisprudência desta Corte converge no sentido de que a contratação direta de serviços advocatícios regida por aquela lei é medida excepcional, que exige a demonstração simultânea da notória especialização do contratado e da natureza singular do serviço.

13. Os responsáveis argumentam que a singularidade estaria na necessidade de atuação coesa, que envolvia não apenas defesa em processos específicos, mas também elaboração de parecer estratégico sobre a natureza jurídica dos conselhos profissionais, visando à harmonização de teses.

14. A análise contida no despacho originador deste processo e na instrução anterior à audiência sinaliza que o parecer contratado e o patrocínio no TC 036.608/2016-5 (FOC) poderiam, em razão de sua complexidade e abrangência, ser considerados atividades de natureza singular e demandar a contratação de escritório de notória especialização, o que atenderia ao requisito da essencialidade (peça 1, p. 8-9, e peça 18, p. 3, §§ 18 e 19).

15. Esse entendimento, contudo, não se estende aos outros quatro processos que compunham o objeto do contrato, pois versavam sobre irregularidades em convênios, pesquisa de preços, verbas trabalhistas e gestão de contratos, matérias que, de modo geral, são de natureza comum e rotineira e não exigiriam, por si sós, a expertise de escritório específico; o exame pormenorizado dos assuntos e das teses discutidas naqueles autos conduz à conclusão de que a defesa do conselho poderia ter sido efetuada mediante atuação de seu corpo jurídico ou, na existência de fator impeditivo para tanto, contratação de terceiro precedida de processo competitivo (*vide* detalhamento dos processos na peça 18, p. 4-5, § 25).

16. Em suma, os agentes não lograram comprovar, de forma inequívoca, a conexão indispensável e a complexidade extraordinária em cada um desses quatro processos que os tornassem singulares, nos termos do art. 25, II, da Lei 8.666/1993; também não demonstraram o atendimento ao requisito da essencialidade para essa parte do objeto contratual, a contrariar, inclusive, a norma atualmente vigente, art. 74, § 3º, *in fine*, da Lei 14.133/2021:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

[...]

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

[...]

§ 3º Para fins do disposto no inciso III do *caput* deste artigo, **considera-se de notória especialização** o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento,

equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, **permita inferir que o seu trabalho é essencial** e reconhecidamente adequado **à plena satisfação do objeto do contrato**.

17. Ou seja, por mais renomado que seja o escritório de advocacia, sua contratação direta deveria estar amparada em demonstração de sua **essencialidade** e adequação para a plena satisfação do objeto, até mesmo porque geralmente os conselhos profissionais possuem corpo jurídico próprio, como é o caso do Cofen.

18. Por conseguinte, a contratação, ao trazer, no mesmo instrumento, serviços de natureza singular e outros de natureza comum e ao não comprovar a essencialidade daquele escritório para parte do objeto, apresentou falha em sua fundamentação.

19. Por esse motivo, considero a representação parcialmente procedente, expeço ciência da irregularidade ao Cofen e aplico multa aos gestores, com fundamento no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, II, do Regimento Interno do TCU, a qual fixo no percentual de 5% do valor máximo estabelecido na Portaria-TCU 14/2025.

Ante o exposto, VOTO por que o Tribunal adote a minuta de deliberação que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 01 de outubro de 2025.

MINISTRO JHONATAN DE JESUS  
Relator



## VOTO REVISOR

Tratam os autos de representação acerca da irregularidade na contratação direta, por inexigibilidade de licitação e sem o preenchimento dos requisitos legais, do escritório de advocacia Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados pelo Conselho Federal de Enfermagem (Cofen), com fundamento no art. 25, *caput*, da Lei 8.666/1993.

Desta sorte, o acolhimento das justificativas apresentadas, com o consequente afastamento da sanção, demandaria a demonstração de que a contratação era, de fato, inexigível ou, subsidiariamente, que os defendentes não concorreram para a irregularidade com culpa. Entretanto, nenhuma dessas hipóteses está configurada.

A contratação de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação é medida excepcional e exige a demonstração simultânea de requisitos materiais – singularidade do objeto, notória especialização do contratado e inviabilidade de competição – e o cumprimento de exigências procedimentais, notadamente a justificativa do preço e da escolha do fornecedor.

Reconheceu o E. Relator que, dos serviços contratados, apenas a elaboração de um parecer e a atuação no TC 036.608/2016-5 apresentavam alguma complexidade, sendo os demais quatro processos de natureza trivial e rotineira. Todavia, o referido processo sequer integrava o escopo original do contrato, tendo sido incluído, por aditivo, o que torna ilógica sua utilização como justificativa para a contratação original, celebrada meses antes.

Ainda que se admitisse a singularidade do parecer, nada justificaria o afastamento do certame para os demais quatro processos ordinários. O argumento de “harmonizar” as defesas do Cofen nos quatro processos com as teses contidas no parecer não caracteriza hipótese de inviabilidade de competição, mas de mera conveniência administrativa, que poderia ser atendida pela coordenação dos patronos pela área jurídica do próprio Cofen.

A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de que a singularidade do objeto decorre da natureza excepcional e incomum da causa, que exija do profissional conhecimento específico e aprofundado, tornando inviável a competição.

Bem verdade que há julgados desta Corte que admitem a contratação direta, ainda que o advogado não seja o único capaz de executar o objeto do contrato, recaindo a escolha na confiança do administrador, por ser o único critério de escolha viável (acórdãos 2503/2017-Plenário, Relator E. Ministro-Substituto Weder de Oliveira; 2762/2011-Plenário, Relator E. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

Trata-se, entretanto, da situação em que apenas poucos escritórios têm expertise na questão excepcional e incomum específica e cada um a abordaria de forma diferente e única, não havendo como dizer objetivamente qual abordagem seria superior, já que todas seriam válidas, mas incomparáveis, inviabilizando a competição.

Ocorre que os autos carecem de elementos que demonstrem a configuração de tal hipótese. O processo de inexigibilidade (peça 9) não apresenta os motivos que teriam tornado impossível a adoção de critérios objetivos de seleção, tampouco fundamenta a confiança depositada no escritório escolhido, o que denota mera preferência pessoal do gestor. Limita-se a tecer considerações genéricas sobre as peculiaridades dos processos no TCU, as quais, diga-se de passagem, conquanto exijam algum conhecimento especializado, não afastam a viabilidade de competição, dada a existência de inúmeros escritórios que atuam com proficiência nesta Corte.

Também macula o procedimento a absoluta ausência de justificativa para o preço contratado. O processo de inexigibilidade limitou-se a declarar os valores, sem apresentar pesquisa de mercado, análise de contratos análogos ou outro elemento que demonstrasse a razoabilidade dos honorários, em afronta ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993 e à consolidada jurisprudência do TCU e do Supremo Tribunal Federal.

Nesse contexto, o fato de não ter sido apontado débito nestes autos, longe de atenuar a conduta dos responsáveis, é consequência direta de sua omissão. A falha em realizar a devida pesquisa de preços inviabilizou a existência de um parâmetro de comparação, e essa lacuna processual não pode ser revertida em benefício de quem a provocou.

É de notar que a legislação, a doutrina e a jurisprudência invocadas pelos próprios defendentes, bem como o projeto básico da contratação, reconhecem a necessidade de comprovação de todos os requisitos e procedimentos legais para a contratação por inexigibilidade. A conduta dos responsáveis, ao permitirem a contratação sem o atendimento de pressupostos de que revelaram ter ciência, configura, no mínimo, erro grosseiro, o que impõe a esta Corte o dever de aplicar a sanção correspondente.

Uma vez estabelecido o dever de sancionar, a omissão desta Corte em fazê-lo constituiria precedente temerário, sinalizando aos jurisdicionados que graves violações aos princípios licitatórios são toleráveis. Tal postura comprometeria não apenas a efetividade do controle externo, mas a própria credibilidade institucional desta Casa.

Ante o exposto, sugiro, a aplicação de multa individual no valor mínimo legal previsto no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que atualmente corresponde a R\$ 4.382,34.

A aplicação da sanção em seu patamar mínimo atende ao princípio da proporcionalidade, ao mesmo tempo em que reafirma o compromisso desta Corte com a observância da lei e o respeito à sua própria jurisprudência.

TCU, Sala das Sessões, em 01 de outubro de 2025.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Ministro

## ACÓRDÃO Nº 2303/2025 – TCU – Plenário

1. Processo TC 003.193/2023-3
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsáveis: Gilney Guerra de Medeiros (002.246.941-97); Manoel Carlos Neri da Silva (350.306.582-20); Tycianna Goes da Silva Monte Alegre (711.809.585-00).
4. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Enfermagem.
5. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação sobre indício de irregularidade na Inexigibilidade de Licitação 1/2019, conduzida pelo Conselho Federal de Enfermagem para contratação direta de escritório de advocacia,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da representação e, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. aplicar a Gilney Guerra de Medeiros, Manoel Carlos Neri da Silva e Tycianna Goes da Silva Monte Alegre, com fulcro no art. 58, II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 268, II, do Regimento Interno e com a Portaria-TCU 14/2025, multa individual no valor de R\$ 4.333,00 (quatro mil e trezentos e trinta e três reais), fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. dar ciência ao Conselho Federal de Enfermagem acerca de inconformidade identificada no objeto do contrato decorrente da Inexigibilidade de Licitação 1/2019, consubstanciada na inclusão de defesa processual nos TCs 001.320/2014-9, 021.899/2014-2, 030.787/2015-7 e 029.557/2016-0, tramitados no TCU, sem observância aos critérios de singularidade e de essencialidade, em afronta ao art. 25, II e § 1º, da Lei 8.666/1993 (último critério mantido pelo art. 74, § 3º, da Lei 14.133/2021), com vistas à adoção das providências necessárias para evitar repetição de ocorrências semelhantes;

9.4. informar os responsáveis acerca desta deliberação;

9.5. arquivar o processo.

## 10. Ata nº 39/2025 – Plenário.

## 11. Data da Sessão: 1/10/2025 – Ordinária.

## 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2303-39/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus (Relator).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

**VITAL DO RÊGO**

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

**JHONATAN DE JESUS**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral