Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC-SP

Victor Meira Gomes

Inexigibilidade de Licitação na Contratação de Serviços e o seu Tratamento Perante
o Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção: Uma análise de Julgados dos
Tribunais de Contas

Graduação em Direito

São Paulo
2025

Victor Meira Gomes

Inexigibilidade de Licitação na Contratação de Serviços e o seu Tratamento Perante o Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção: Uma análise de Julgados dos Tribunais de Contas

Monografia apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência para obtenção do título de BACHAREL em DIREITO, sob a orientação do professor doutor Marcos de Lima Porta.

São Paulo

2025

A Deus, que me ampara incessantemente.
À minha família, pelo apoio incondicional,
pelas concessões diárias, e pelo amor. Aos
meus amigos, que são a minha família
escolhida. E à comunidade da Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, agradeço pela sabedoria, força e inspiração, por me guiar e sustentar em cada etapa desta jornada acadêmica.

Aos meus amados que já nos deixaram, por olharem e zelarem por mim de onde quer que estejam.

Aos meus pais, irmãos e sobrinhos, agradeço por me conduzirem até aqui. Semeando em meu ser o desejo de ser constantemente melhor e estar em constante transformação.

Aos meus avós, por me incentivarem e não pouparem esforços para ver o meu progresso.

Aos meus amigos, pelo companheirismo diário, por serem colo e companhia nestes árduos e longos anos de graduação.

E, por fim, aos queridos voluntários do Projeto Constituição na Escola, por transformarem a minha vida.

“A injustiça em qualquer lugar é uma ameaça à justiça em todo lugar.”

Martin Luther King Jr.

RESUMO

GOMES, Victor Meira. **Inexigibilidade de Licitação na Contratação de Serviços e o seu Tratamento Perante o Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção: Uma análise de Julgados dos Tribunais de Contas.**

Este trabalho se concentra em investigar o tratamento da inexigibilidade na contratação de serviços sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção, considerando a jurisprudência dos Tribunais de Contas. A pesquisa se justifica pela relevância acadêmica de aprofundar a análise das exceções ao princípio da licitação e pela importância social de garantir a transparência e a responsabilização na gestão de recursos públicos, dado o aumento na relevância da temática de contratações por inexigibilidade com questionamentos sobre a real inviabilidade de competição e a observância dos princípios administrativos.

A utilização da inexigibilidade de licitação na contratação de serviços, em alguns casos, não observa os requisitos legais e os princípios da administração pública, podendo configurar mecanismo para contornar as regras licitatórias e ensejar a aplicação de sanções no âmbito do Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção. Este trabalho pretende, então, verificar em que medida a legislação vigente e os julgados dos Tribunais de Contas preveem ou remediam, atos de improbidade administrativa e/ou de corrupção praticados por Agentes Públicos ou particulares.

Palavras-chave: Inexigibilidade de Licitação, Direito Administrativo Anticorrupção, Tribunais de Contas, Contratação de Serviços, Responsabilização Administrativa

ABSTRACT

GOMES, Victor Meira. **Inexigibility of Bidding in Service Procurement and its Treatment under Anti-Corruption Administrative Sanctioning Law: An Analysis of Judgments from the Audit Offices.**

This work focuses on investigating the treatment of inexigibility of bidding in service procurement from the perspective of Anti-Corruption Administrative Sanctioning Law, considering the jurisprudence of the Audit Offices. This research is justified by the academic relevance of deepening the analysis of exceptions to the principle of mandatory bidding and by the social importance of ensuring transparency and accountability in the management of public resources, given the increasing relevance of the topic of procurement through inexigibility with questions regarding the actual infeasibility of competition and the observance of administrative principles.

The use of inexigibility of bidding in service procurement, in some cases, fails to observe legal requirements and the principles of public administration, potentially constituting a mechanism to circumvent bidding rules and give rise to the application of sanctions within the scope of Anti-Corruption Administrative Sanctioning Law. This work, therefore, intends to verify the extent to which current legislation and the judgments of the Audits Offices foresee or remedy acts of administrative misconduct and/or corruption committed by Public Agents or private individuals.

Keywords: Non-Applicability of Mandatory Bidding, Anti-Corruption Administrative Law, Audit Offices, Procurement of Services, Administrative Accountability

SUMÁRIO

1	Erro! Indicador não definido.0	
1.1.	Erro! Indicador não definido.2	
1.2.	Erro! Indicador não definido.3	
1.3.	Objetivos da Pesquisa	15
2	Erro! Indicador não definido.5	
2.1.	Conceitos, Hipóteses de Inexigibilidade e seus Requisitos Legais	19
2.2.	Riscos e Benefícios da Inexigibilidade em Serviços Específicos	22
3	Erro! Indicador não definido.3	
3.1.	O impacto da Lei Anticorrupção nas contratações públicas	Erro!
	Indicador não definido.27	
3.2.	Responsabilização administrativa em atos ilícitos	28
4	Erro! Indicador não definido.31	
5	Erro! Indicador não definido.44	
6	Erro! Indicador não definido.46	

1. Introdução

A licitação, pedra angular do sistema de contratações públicas no Brasil, é o procedimento administrativo obrigatório que a Administração Pública deve observar para a aquisição de bens, a prestação de serviços e a execução de obras. Este imperativo legal, fundamental para a concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, busca garantir a seleção da proposta mais vantajosa para o erário e a igualdade de oportunidades aos potenciais contratados.

A Lei nº 8.666/1993, conhecida como Lei de Licitações e Contratos, juntamente com a mais recente Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelecem o arcabouço normativo que rege os processos licitatórios no país. A nova legislação, embora introduza significativas alterações e modernizações, reafirma a centralidade da licitação como mecanismo primordial para as contratações efetuadas pelos entes públicos. A exigência de um processo competitivo, aberto à participação de diversos interessados, é tida como essencial para assegurar a transparência na aplicação dos recursos públicos e a obtenção das melhores condições para a Administração.

Contudo, o próprio ordenamento jurídico reconhece a existência de situações excepcionais em que a realização de um procedimento licitatório se mostra inviável ou inadequada. Nesses casos, a lei autoriza a contratação direta, dispensando ou inexigindo a licitação. A inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 25 da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, configura-se como uma dessas exceções, ocorrendo quando a competição é materialmente impossível.

Essa impossibilidade pode decorrer da natureza singular do objeto a ser contratado ou da inviabilidade de se estabelecerem critérios objetivos para a comparação de propostas concorrentes. As hipóteses de inexigibilidade são consideradas taxativas pela doutrina e pela jurisprudência administrativa, abrangendo situações como a aquisição de bens ou serviços fornecidos por um único produtor ou representante comercial exclusivo, a contratação de serviços técnicos de natureza singular prestados por profissionais ou empresas de notória especialização e, de particular interesse para esta análise, a contratação de profissionais do setor artístico,

diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que o artista seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

A inexigibilidade, portanto, deve ser vista como um instrumento de caráter extraordinário, cuja utilização demanda uma justificativa formal e detalhada, demonstrando a efetiva impossibilidade de competição.

Nos últimos anos, tem-se observado no Brasil um aumento significativo no número de contratações de artistas, por municípios de diferentes portes, sob a justificativa da inexigibilidade de licitação. Notícias frequentes na mídia relatam o pagamento de cachês de valores consideráveis, muitas vezes na casa dos milhões de reais, a esses artistas, utilizando recursos públicos municipais.

A fundamentação para a não realização da licitação nesses casos geralmente reside no argumento de que o artista contratado possui características únicas e é amplamente reconhecido pelo público, enquadrando-se na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do artigo 25 da Lei nº 8.666/93.

No entanto, a recorrência de tais contratações e os elevados montantes envolvidos têm gerado debates na sociedade e levantado questionamentos por parte dos órgãos de controle acerca da real inviabilidade de competição e da observância dos princípios da economicidade e da moralidade administrativa. A percepção de que a inexigibilidade estaria sendo utilizada como um expediente para contornar as regras licitatórias, permitindo a realização de contratações que, em princípio, deveriam ser submetidas a um processo competitivo, constitui o ponto de partida para a presente investigação.

A temática da inexigibilidade na contratação de serviços artísticos adquire uma relevância ainda maior quando analisada sob a ótica do Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção e da atuação dos Tribunais de Contas. A aplicação de recursos públicos para o pagamento de cachês de cifras elevadas, sob o manto da inexigibilidade, inevitavelmente suscita dúvidas sobre a legitimidade da justificativa, a razoabilidade dos valores desembolsados e a possível ocorrência de práticas irregulares ou de atos de improbidade administrativa.

Órgãos como o Ministério Público e os Tribunais de Contas têm intensificado seus esforços de fiscalização sobre essas contratações, buscando verificar a legalidade dos procedimentos adotados e a correta destinação dos recursos públicos.

As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e pelos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) têm estabelecido critérios e requisitos específicos para a contratação de artistas por inexigibilidade, com especial atenção para a necessidade de comprovação da exclusividade do artista e da compatibilidade dos preços praticados com os valores de mercado. A análise dessas decisões judiciais administrativas é fundamental para compreender o tratamento jurídico dado a essa questão no âmbito do controle externo da administração pública e para identificar as potenciais irregularidades que podem ensejar a aplicação de sanções administrativas.

1.1. Tema

O presente trabalho tem como tema central a análise da inexigibilidade de licitação na contratação de serviços, sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção, com foco na jurisprudência dos Tribunais de Contas. A investigação se propõe a examinar como essa exceção ao regime licitatório é interpretada e aplicada nos casos de contratação de serviços.

O objetivo principal é, portanto, verificar se a justificativa da inexigibilidade nesses casos encontra respaldo nos princípios que norteiam a administração pública e nas normas de combate à corrupção, considerando o entendimento consolidado pelos órgãos de controle externo.

A pesquisa busca aprofundar a compreensão sobre se os contratos de execução de serviços, seriam justificados pela alegada unicidade de seus prestadores, e se estão em conformidade com os princípios da legalidade, economicidade e moralidade administrativa, ou se representam uma utilização inadequada da exceção legal da inexigibilidade de licitação.

1.2. Justificativa da pesquisa

A presente pesquisa se justifica tanto por sua relevância no âmbito acadêmico quanto por sua importância para a sociedade. Do ponto de vista acadêmico, este trabalho contribui para o aprofundamento da análise do direito administrativo, especialmente no que concerne às exceções ao princípio fundamental da licitação.

A investigação da aplicação da inexigibilidade na contratação de artistas oferece casos concretos para examinar a complexa relação entre a discricionariedade administrativa e a imperiosa necessidade de controle e transparência na gestão dos recursos públicos.

Adicionalmente, o trabalho se insere no campo do Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção, explorando o papel crucial dos órgãos de controle na prevenção e repressão de condutas que possam lesar o patrimônio público. A análise da jurisprudência dos Tribunais de Contas enriquece o debate acadêmico ao passo que fornece uma perspectiva prática de como as normas legais são interpretadas e aplicadas no contexto específico e sensível das contratações artísticas.

No plano social, a pesquisa se mostra de extrema relevância em face do expressivo volume de recursos públicos que são destinados à contratação de serviços ditos "únicos" por municípios em todo o país.

A alocação de verbas, por vezes em montantes consideráveis, para a realização de eventos festivos, em detrimento de investimentos em áreas prioritárias como saúde, educação e infraestrutura básica, tem gerado debates e questionamentos significativos na sociedade.

A percepção de que a inexigibilidade de licitação pode estar sendo utilizada como uma "brecha" legal para a realização de contratações que não atendem aos princípios da economicidade e da moralidade administrativa é um dos principais motivadores deste trabalho.

O tema tem ganhado relevância à medida que chega à grande mídia casos de pagamentos de cachês de valores expressivos, alcançando cifras milionárias, pagos

pelo Poder Público (sobretudo municípios de diversas dimensões), a artistas, sob a justificativa legal da inexigibilidade de licitação¹.

Em termos gerais, a justificativa usualmente apresentada para a não realização da licitação reside na alegação de que o artista contratado é único e consagrado, enquadrando-se na hipótese de inexigibilidade prevista na legislação. Contudo, a frequência e os valores envolvidos nessas contratações têm suscitado debates acerca da real inviabilidade de competição e do respeito aos princípios da economicidade e da moralidade administrativa².

A análise crítica dessas contratações é o que busca contribuir para uma maior transparência e responsabilização na gestão dos recursos públicos, alertando para a ocorrência de possíveis desvios e irregularidades que possam comprometer o interesse coletivo.

A atuação dos Tribunais de Contas na fiscalização de tais contratações representa um aspecto central da justificativa deste trabalho. Estes órgãos de controle externo exercem um papel fundamental na verificação da legalidade, legitimidade e economicidade dos gastos efetuados pela administração pública.

A análise detalhada de seus julgados permite identificar os critérios que têm sido utilizados para avaliar a validade das contratações realizadas por inexigibilidade, as irregularidades mais frequentemente encontradas nesses processos e as sanções que têm sido aplicadas aos agentes públicos responsáveis.

Compreender o entendimento dos Tribunais de Contas sobre a contratação de serviços, especialmente no que se refere aos requisitos de comprovação da exclusividade, é essencial para avaliar a efetividade do controle externo e para propor possíveis aprimoramentos na legislação e nas práticas administrativas, visando a uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos.

¹ PRAZERES, Leandro. *De Gustavo Lima a Anitta: entenda a brecha que permite contratar famosos com dinheiro público*. BBC News Brasil, 31 maio 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-61653679>. Acesso em: 22 março 2025.

² O GLOBO. *Contratação de Gustavo Lima por prefeitura foi alvo de ação em evento que inflou cachês em R\$ 288 mil*. O Globo, 26 maio 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/cultura/noticia/2022/05/contratacao-de-gusttavo-lima-por-prefeitura-foi-alvo-de-acao-em-evento-que-inflou-caches-em-r-288-mil.ghtml>. Acesso em: 22 março 2025.

1.3. Objetivos da pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa é investigar o tratamento da inexigibilidade na contratação de serviços artísticos no âmbito do Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção, considerando a jurisprudência dos Tribunais de Contas.

Os objetivos específicos que norteiam esta pesquisa são, sobretudo

(i) analisar o marco legal da inexigibilidade de licitação para contratação de artistas, identificando os requisitos e as condições estabelecidas pela legislação pertinente, como a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021. Esta análise envolve a identificação dos dispositivos legais que fundamentam a possibilidade de contratação direta de serviços, bem como a interpretação doutrinária e jurisprudencial acerca desses dispositivos, com o intuito de delinear os contornos legais da inexigibilidade nesse contexto específico;

(ii) identificar e analisar julgados dos Tribunais de Contas (TCU e TCEs) relacionados à contratação de serviços por inexigibilidade de licitação. Esta etapa da pesquisa busca identificar os principais entendimentos dos Tribunais de Contas sobre os requisitos para a contratação de artistas por inexigibilidade, como a comprovação da exclusividade do empresário e a consagração do artista, bem como a análise da razoabilidade dos valores dos contratos, e as consequências jurídicas decorrentes do descumprimento desses requisitos.

(iii) Verificar “se” e (em caso positivo) “como” a possível utilização da inexigibilidade de licitação como um mecanismo para burlar as normas gerais de licitação na contratação de serviços artísticos, com base na análise dos casos concretos e da jurisprudência dos Tribunais de Contas.

2. Inexigibilidade de Licitação na Contratação de Serviços

A regra geral para a contratação de serviços pela Administração Pública brasileira é a obrigatoriedade de licitação, procedimento administrativo de compras e contratação de serviços, por meio do qual se pretende garantir, concomitantemente, a utilização eficiente dos recursos públicos e a justa concorrência aos seus entes particulares. Além disso, é procedimento que visa garantir a observância dos

princípios constitucionais da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da busca pela proposta mais vantajosa.

Contudo, o ordenamento jurídico prevê exceções a essa regra, como a inexigibilidade de licitação, que ocorre quando a competição se torna inviável. A temática da inexigibilidade na contratação de serviços assume relevância crucial no contexto da eficiência da gestão pública e, especialmente, na prevenção e no combate à corrupção. A contratação direta, desprovida da competição inerente aos processos licitatórios, apresenta um potencial elevado para irregularidades e desvios de recursos públicos, demandando um controle rigoroso por parte dos órgãos competentes.

De acordo com o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União³, “A licitação é regra para a Administração Pública, quando contrata obras, bens e serviços. No entanto, a lei apresenta exceções a essa regra. São casos em que a licitação é legalmente dispensada, dispensável ou inexigível”.

O panorama legal que rege as contratações públicas no Brasil é marcado pela coexistência de duas legislações principais: a Lei nº 8.666/1993, conhecida como a antiga Lei de Licitações, e a Lei nº 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que revogou a legislação anterior em abril de 2023. Ambas as normas disciplinam a inexigibilidade de licitação na contratação de serviços, embora com nuances e particularidades que exigem uma análise comparativa e aprofundada.

Esmiuçadamente, a Lei n.º 8.666/1993, já arrolava, em seu art. 25, o contexto normativo aplicável à inviabilidade de competição. Vejamos:

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

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

³ Licitações e Contratos. Orientações Básicas - 3ª Edição Revista e Atualizada. 2006

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;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

A letra da Lei atual, não apenas importou e perpetrou conceitos, mas, também, aprimorou os seus ditames, passo que, mesmo com a revogação daquela anterior lei de licitações, se manteve incluída e prevista na nova Lei de Licitações (14.133/2021) a previsão da inviabilidade licitatória. Vejamos:

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

II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

*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:*

- a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;*
- b) pareceres, perícias e avaliações em geral;*
- c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;*
- d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;*
- e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;*
- f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;*
- g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;*

Todavia, cumpre salientar que o rol de causas de inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços (como alhures exposto e destacado) contido na referida lei tem cunho meramente exemplificativo.

Deve-se avaliar, portanto, se a competição é ou não viável.

Nesse cenário, o papel dos Tribunais de Contas, tanto o da União (TCU) quanto os dos Estados (TCEs), se faz fundamental na fiscalização da aplicação correta da inexigibilidade, na identificação de irregularidades e na aplicação de sanções em casos de descumprimento da lei.

Nesse sentido, inclusive, o Tribunal de Contas da União, analisando a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade e corroborando com os ditames legais, assim decidiu:

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.

(TCU - Acórdão 2762/2011 – Plenário, 19/10/2011)

As contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoal enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II do art. 25, combinado com o inciso VI do art. 13 da Lei 8.666/1993.

(TCU – Acórdão 1247/2008 – Plenário, 25/06/2008)

Também, editou súmulas acerca desta temática:

*“Súmula 252/2010: A inviabilidade de competição para a contratação de **serviços técnicos**, a que alude o inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, decorre da presença simultânea de três requisitos: **serviço técnico especializado, entre os mencionados no art. 13 da referida lei, natureza singular do serviço e notória especialização do contratado.**”*

*“Súmula 038/2011: 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.”*

Nesse sentido, também, foi proferida a Decisão nº 439/1998-Plenário, que se tornou uma decisão paradigma sobre a matéria:

“(...) As contratações de professores, conferencistas ou instrutores para ministrar cursos de treinamento ou aperfeiçoamento de pessoa, bem como a inscrição de servidores para participação de cursos abertos a terceiros, enquadram-se na hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso II” (decisão 439/98- Plenário- Sessão 15/07/1998. DOU 23/07/1998).

2.1. Conceito, Hipóteses e Requisitos Legais da Inexigibilidade de Licitação

A inexigibilidade de licitação configura uma das modalidades de contratação direta admitidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, caracterizada pela impossibilidade jurídica ou fática de promover a competição entre potenciais prestadores de serviços.

Diferentemente da licitação, que pressupõe a existência de uma pluralidade de interessados capazes de atender às necessidades da Administração Pública, a inexigibilidade se manifesta quando essa pluralidade não existe ou quando as características do serviço a ser contratado tornam a competição inviável. Essa forma de contratação direta representa uma exceção à regra constitucional da obrigatoriedade de licitar, sendo admitida apenas em situações específicas e devidamente justificadas.

A comprovação da inviabilidade de competição é ônus do administrador público, que deve demonstrar de forma inequívoca as razões pelas quais a licitação não pode ser realizada. A ausência de possibilidade de competição objetiva na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública é o cerne do conceito de inexigibilidade.

Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que *“(...) a inexigibilidade é decorrência da inviabilidade de competição; o próprio dispositivo prevê algumas hipóteses, o que não impede que outras surjam na prática. Se a competição inexistente, não há que se falar em licitação. A inviabilidade deve ficar adequadamente demonstrada.”*⁴

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro. Ed. Forense. 2023. (p. 875)

Nesse sentido, Marçal Justen Filho, em sua Obra “Curso de Direito Administrativo”⁵ bem denota, acerca da inviabilidade de competição não ser “*conceito simples, que corresponda a uma ideia única*”. Para ele, a inviabilidade de competição, que justifica a impossibilidade da licitação, é gênero que comporta diferentes modalidades.

Para ele, há quatro hipóteses existentes que justificam a inviabilidade da competição: (i) a ausência de pluralidade de alternativas; (ii) a ausência de mercado concorrencial; (iii) a impossibilidade de julgamento objetivo; e (iv) a ausência de definição objetiva de prestação.

Aqui, cumpre mencionar, há consideráveis divergências doutrinárias, uma vez que, a maior parte dos estudiosos no tema do direito administrativo considera apenas 03 situações para verificação da inviabilidade de competição, quais sejam: falta de competidores, singularidade do objeto, ou falta de critérios objetivos.

De todo modo, o que a nós cumpre salientar, é que, a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 25, já elencava as hipóteses em que a licitação seria inexigível, incluindo situações relacionadas à contratação de serviços. Dentre as hipóteses mais relevantes para a contratação de serviços, destacavam-se:

(i) a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo (dada a inexistência de outros fornecedores capazes de atender à demanda da Administração);

(ii) a contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública; e

(iii) a contratação de serviços técnicos especializados de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vez que averiguada a especialização técnica do serviço, a sua natureza singular e a notória especialização do contratado.

⁵ FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Ed. RJ. Forense. 2023. (p. 578)

Ocorre que, a Lei nº 14.133/2021, que substituiu e (por que não dizer) atualizou aquela dos anos 1990, em seu artigo 74, disciplina a inexigibilidade de licitação.

Não só isto, pois também apresenta alterações substanciais em relação à legislação anterior, haja vista que as hipóteses relevantes para a contratação de serviços passaram a incluir:

(i) a contratação de profissional do setor artístico consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, diretamente ou por meio de empresário exclusivo (essa hipótese mantém a essência da previsão da Lei nº 8.666/1993) continuidade dessa possibilidade de contratação direta;

(ii) a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação (uma das mudanças significativas em relação à lei anterior é a remoção da exigência explícita da "singularidade" do serviço); e

(iii) os objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento (a nova lei introduz o credenciamento como um procedimento auxiliar da licitação que, em certas situações, pode levar à inexigibilidade).

Os princípios da isonomia, da economia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da publicidade, previstos no artigo 3º da Lei nº 8.666/1993 e no artigo 5º da Lei nº 14.133/2021, por óbvio, já permeavam e ainda permeiam a interpretação e a aplicação dessas hipóteses, vez que permeiam o Direito Administrativo enquanto área de Estudo.

Apesar das diferenças nas hipóteses, tanto a Lei nº 8.666/1993 quanto a Lei nº 14.133/2021 estabelecem requisitos fundamentais para a validade da contratação por inexigibilidade.

Em ambas as legislações, por exemplo, é imprescindível que o administrador público apresente justificativa detalhada e robusta para a contratação direta, demonstrando de forma inequívoca a inviabilidade de competição. Tal justificativa deve expor as razões concretas pelas quais apenas um determinado prestador de serviço é capaz de atender à necessidade da Administração.

Outros exemplos podem incluir (i) a apresentação de documentos comprobatórios da exclusividade, para os casos de contratação de fornecedor exclusivo ou de artista através de empresário exclusivo; (ii) a demonstração da notória especialização do profissional (ou da empresa), nos casos em que haja a contratação de serviços técnicos especializados; (iii) a realização de pesquisas de preço que garantam que, mesmo na ausência de competição, os valores contratados sejam compatíveis com aqueles praticados no mercado; (iv) a formalização da contratação dos serviços a serem prestados por processo administrativo formal (o que inclui atos devidamente documentados e motivados); e (v) a proibição de subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que justificaram a inexigibilidade na contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual.

2.2. Riscos e Benefícios da Inexigibilidade em Serviços Específicos

Por ser a exceção à regra, a contratação por inexigibilidade pode trazer tanto maiores riscos quanto benefícios para a Administração Pública em situações específicas.

Em uma análise perfunctória do tema, se sobressaem benéficas a agilidade e a eficiência (sobretudo por se tratar de um procedimento administrativo não tão complexo e dotado de obrigatoriedades procedimentais quanto a licitação propriamente dita); e a economia de custos em cenários em que a de mão de obra poderia custar mais que os valores gastos com o objeto da licitação, ou aos benefícios com ele obtidos, especialmente quando há apenas um fornecedor viável.

Por outro lado, e apesar dos potenciais benefícios, a inexigibilidade de licitação também pode apresentar riscos significativos, sobretudo por se tratar de uma hipótese de contratação direta em que há falta de competição, o que, indiretamente, possui potencial para a verificação de preços inflacionados, vez que há menos condições vantajosas para a Administração Pública.

Além disso, cumpre salientar o risco de direcionamento e favorecimento para a contratação de determinados profissionais ou empresas, possivelmente por critérios subjetivos, vez que não há processo competitivo.

Também por este motivo, há dificuldade em comprovar a inviabilidade de competição, isto é, demonstrar de forma objetiva que a competição é realmente impossível, o que pode gerar questionamentos sobre a legalidade da contratação direta.

E, justamente por estes motivos é que as contratações por inexigibilidade de licitação certamente passarão por maior escrutínio e, conseqüentemente, possuem o condão de potencializar a aplicação de sanções, vez que a falta de justificativa adequada ou a manipulação das condições para enquadrar uma contratação como inexigível podem ser consideradas condutas ilícitas, sujeitas a penalidades previstas na legislação.

Leis como a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) e a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) podem e devem ser aplicadas em casos de irregularidades na contratação por inexigibilidade, visando responsabilizar os agentes públicos e as empresas envolvidas. A ausência de comprovação da inviabilidade de competição ou a demonstração de que a contratação direta foi utilizada para favorecer um determinado agente econômico podem configurar atos de improbidade administrativa ou infrações à Lei Anticorrupção.

3. Direito Administrativo Sancionador Anticorrupção

O Direito Administrativo Sancionador constitui o ramo do direito que disciplina o poder do Estado de impor penalidades a particulares e agentes públicos em decorrência da prática de condutas infracionais às normas administrativas.

Diferentemente do Direito Penal, que tutela bens jurídicos fundamentais e cuja intervenção se reveste de *ultima ratio*, o Direito Administrativo Sancionador visa à proteção do interesse público e à eficiência da Administração.

Lida, então, com infrações administrativas, que, embora menos graves, exigem uma resposta do Estado para assegurar o respeito às regras impostas pela Administração. É o campo de estudo que disciplina as sanções que podem ser impostas a agentes públicos, particulares que mantêm relação jurídica com o Estado ou àqueles que infringem normas de interesse público.

Para a aplicação de tais sanções, considera princípios como o devido processo legal, proporcionalidade e razoabilidade. Sendo que o seu objetivo primordial é o de garantir o cumprimento das normas administrativas, protegendo o interesse público e promovendo a ordem e a justiça dentro do funcionamento da Administração Pública.

A interface entre o Direito Administrativo Sancionador e o combate à corrupção é cada vez mais evidente. Aquele fornece os instrumentos legais para prevenir e punir práticas corruptas no âmbito da Administração Pública.

Leis como a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) fortalecem tal relação, estabelecendo a responsabilidade administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Essa legislação representa um marco no combate à corrupção empresarial, consolidando o entendimento de que a repressão a tais condutas não se restringe à esfera penal.

Diversos princípios do Direito Administrativo Sancionador são aplicáveis à temática da inexigibilidade e do combate à corrupção. Entre eles, destacam-se o princípio da legalidade, que exige que a sanção esteja prevista em lei; o princípio do devido processo legal, que garante o direito à ampla defesa e ao contraditório; o princípio da proporcionalidade, que impõe a adequação entre a conduta ilícita e a sanção aplicada; e o princípio da razoabilidade, que veda decisões desarrazoadas ou desproporcionais.

A observância desses princípios é essencial para assegurar a legitimidade e a justiça na aplicação de sanções por irregularidades em procedimentos de inexigibilidade.

E, muito embora seja distinto do direito penal, é ramo do direito que, ao longo do tempo, veio adquirindo semelhanças com este. Passo que aos dias atuais, a legislação vigente mesmo lhe garante a aplicabilidade, por simetria, dos princípios penais. De modo que, há, por óbvio, implicação lógico-jurídica entre o direito penal e o direito administrativo sancionador.

A veracidade das premissas até aqui apresentadas pode ser confirmada ao se observar que, mesmo na legislação anterior (Lei nº 8.666/1993), já havia previsão de sanções sempre que fosse constatado o superfaturamento em contratações com o

poder público. Essa normatização previa, de forma expressa, a responsabilização tanto dos agentes públicos quanto dos particulares que, de alguma maneira, estivessem envolvidos nas tratativas com a Administração, cada qual na proporção de sua participação nos atos lesivos ao erário.

Entretanto, faz-se necessário esclarecer que, embora houvesse a previsão genérica de responsabilização, o artigo 25 da referida lei não detalhava com precisão quais penalidades seriam aplicáveis, tampouco especificava se essas penalidades se limitavam aos casos de superfaturamento em contratações realizadas diretamente por inexigibilidade de licitação. Ou seja, havia uma lacuna interpretativa no que se refere à delimitação das consequências jurídicas desses atos, especialmente no tocante à responsabilização penal.

Nesse cenário, a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) representou um avanço normativo ao trazer maior objetividade e rigor ao tratamento das contratações diretas ilegais.

De forma inovadora, estabeleceu um tipo penal específico para esse tipo de conduta, consolidando o entendimento de que a contratação direta sem amparo legal configura crime. Tal previsão foi incorporada ao Código Penal, o que fortalece a resposta do ordenamento jurídico diante de irregularidades no âmbito das contratações públicas, especialmente aquelas ocorridas sem o devido processo licitatório. Vejamos:

Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:

Pena - reclusão, de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

Mas não se limitam a isto.

A mudança de paradigma neste ponto foi tão grande que motivou, inclusive, a criação de obras doutrinárias focadas na didática dos crimes praticados em licitações e contratos administrativos. É o caso da Obra de Cleber Masson, de meados de 2021

(época em que, justamente, ocorriam tais alterações ao Código Penal dado o advento da NLLC)⁶.

Para ele:

“(...) a Nova Lei atribuiu aos crimes em licitações e contratos administrativos, em sua maior parte, penas privativas de liberdade sensivelmente mais elevadas do que aquelas outrora previstas na Lei 8.666/1993.

O legislador finalmente despertou quanto à gravidade de tais condutas e ao prejuízo por elas causado à coletividade, lesando sobretudo a parcela da população mais dependente da atuação efetiva do Poder Público. Percebeu-se, também, que muitas vezes as fraudes em licitações e contratos administrativos contam com a atuação de organizações criminosas (...)” (p. 21)

Isto tudo corrobora para que, seguramente, possamos afirmar que ganhou força o entendimento de que a norma de regência aplicável a tais casos é tutelada tanto pelo Direito Administrativo Sancionador quanto pelo Direito Penal.

No campo penal, como já mencionado, a contratação direta ilegal está tipificada como crime, com pena prevista de reclusão de 4 a 8 anos, além de multa. Já no âmbito administrativo sancionador, o cenário é mais complexo e envolve uma série de possibilidades e interpretações. Uma delas prevista na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/1992), a qual seja:

Art. 10. *Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente: (...)*

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva; (...)

Art. 11. *Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: (...)*

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros; (...)

⁶ MASSON, Cleber. **Crimes em licitações e contratos administrativos**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense; MÉTODO, 2021.

Tais previsões se coadunam com o entendimento trazido pela chamada Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) que, em termos gerais, definiu a quais penalidades poderiam estar sujeitos aqueles que cometam atos lesivos contra a administração pública de qualquer natureza.

No tocante à inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços, o ordenamento jurídico busca assegurar mecanismos de controle e transparência, a fim de evitar práticas fraudulentas ou contrárias à moralidade administrativa. Nesse sentido, a legislação estabelece critérios objetivos e procedimentos formais, voltados à correta aplicação dos recursos públicos e à proteção do interesse coletivo.

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), como já exposto, consolidou diversas normas relacionadas a licitações e contratos que já versavam sobre o tema, todavia, de forma esparsa, incluindo a Lei de Licitações (8.666/1993), a Lei do Pregão (10.520/2002) e a Lei do Regime Diferenciado de Contratações (12.462/2011).

Daí porque há grande pertinência no estudo da inexigibilidade de licitação sob a égide do direito administrativo sancionador anticorrupção: pois os critérios mínimos a serem observáveis, para muitos podem não ser considerados objetivos, dependendo muito de sua motivação e do ponto de vista daquele que dá causa a sua existência.

E isso aplicado ao à contratação de serviços pode ser ainda mais incerto.

Fato é que tais legislações em muito contribuíram para a criação, a longo prazo, de precedentes sobre o tema.

3.1. O impacto da Lei Anticorrupção nas contratações públicas

Com base no exposto, é possível afirmar, então, que a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) representa um avanço significativo no ordenamento jurídico brasileiro no que concerne ao combate à corrupção, especialmente no âmbito das contratações públicas, vez que, como já mencionado, seu principal objetivo é responsabilizar objetivamente as pessoas jurídicas que praticam atos lesivos contra a Administração Pública, tanto nacional quanto estrangeira.

E, “responsabilizar objetivamente” significa que a empresa pode ser punida independentemente da comprovação de dolo ou culpa, bastando a demonstração de que o ato ilícito foi praticado em seu interesse ou benefício.

O dispositivo legal supramencionado prevê uma série de atos ilícitos relacionados a licitações e contratos administrativos, incluindo aqueles que possam ocorrer em procedimentos de inexigibilidade. Dentre estes, destacam-se (i) fraudar ou frustrar a licitação; (ii) impedir ou perturbar a participação de interessados; (iii) influenciar a decisão de agentes públicos; e (iv) manipular preços.

A possibilidade de utilização indevida da inexigibilidade como meio para a prática de atos ilícitos reforça a necessidade de um controle rigoroso sobre esses procedimentos.

Sendo assim, a legislação anticorrupção opera em conjunto com as normas gerais de licitação, como a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021, para criar um sistema de integridade no processo de contratação pública, pois enquanto as leis de licitação estabelecem os ritos e as modalidades de contratação, a Lei Anticorrupção foca na repressão de condutas corruptas em todas as fases, inclusive nas contratações diretas.

3.2. Responsabilização administrativa de pessoas jurídicas em atos ilícitos

A Lei nº 12.846/2013 estabelece um regime de responsabilização administrativa objetiva para as pessoas jurídicas que praticam os atos ilícitos nela previstos. Essa responsabilização independe da responsabilização individual dos dirigentes ou administradores da empresa.

As sanções administrativas aplicáveis às pessoas jurídicas incluem multa, que pode variar de 0,1% a 20% do faturamento bruto do último exercício, com limite máximo de R\$ 60 milhões; publicação extraordinária da decisão condenatória; proibição de contratar com o poder público por um período de um a cinco anos; suspensão ou interdição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos e entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo mesmo prazo; e, em casos extremos, a dissolução compulsória da pessoa jurídica.

Tais sanções administrativas versam no mesmo sentido daquelas previstas no Manual de Sanções Administrativas do Tribunal de Contas da União. O documento bem postula que sanção administrativa é: “[a] *penalidade prevista em lei, instrumento editalício ou contrato, aplicada pelo Estado no exercício da função administrativa, como consequência de um fato típico administrativo com a observância dos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, garantidos por meio do devido processo legal*”.

Nesse sentido, o Manual de Sanções Administrativas do Tribunal de Contas da União (TCU) explicita a dupla finalidade das sanções administrativas: repressiva e pedagógica.

A finalidade repressiva visa punir o agente infrator pela conduta ilícita praticada, aplicando as penalidades previstas na legislação. Já a finalidade pedagógica busca dissuadir a prática de novas infrações, tanto pelo próprio sancionado quanto por outros potenciais infratores, promovendo uma cultura de integridade e de respeito às normas administrativas.

A imposição de sanções busca, portanto, também desestimular práticas que possam comprometer a integridade dos contratos e assegurar que todos os envolvidos cumpram suas responsabilidades de maneira adequada.

Dessa forma, a combinação dessas duas finalidades—educativa e repressiva—reflete o compromisso da Administração Pública em manter a ordem e proteger o interesse público nas relações contratuais.

E, para cumprir tais objetivos é que a Administração Pública pode se valer de uma série de mecanismos, dos quais salienta-se:

“a) Advertência;

b) Multa;

c) Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos;

d) Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.”

A sanção de advertência pode ser compreendida como a medida mais branda entre as penalidades previstas pela legislação administrativa. Em geral, é aplicada nos

casos em que não se verifica má-fé por parte do agente ou ente sancionado. Seu caráter é predominantemente educativo, funcionando como um alerta formal para correções de conduta, sem gerar restrições à participação do sancionado em processos licitatórios futuros.

Por sua vez, a multa é uma sanção de maior rigor e costuma ser aplicada quando há atraso injustificado na execução contratual ou descumprimento parcial ou total das obrigações assumidas junto à Administração Pública. Ao contrário da advertência, a multa tem efeito financeiro imediato e busca punir a conduta reprovável, ao mesmo tempo em que desestimula a reincidência.

A suspensão temporária de licitar e contratar com a Administração, por sua vez, é uma penalidade mais severa que as anteriores, pois impede o contratado de participar de novas licitações ou firmar contratos com o poder público, mesmo que o processo licitatório já tenha sido concluído. Essa suspensão pode durar até dois anos e tem como foco a proteção do interesse público diante de condutas que, embora não configurem inidoneidade absoluta, demonstram quebra de confiança contratual.

A declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública é, para o contexto apresentado, a sanção mais grave. Nesse caso, o impedimento é amplo e afasta o sancionado de qualquer tipo de contratação com o Estado, independentemente do ente federativo ou esfera de governo. Trata-se de uma penalidade de prazo indeterminado, que perdura enquanto não houver a superação dos motivos que a justificaram ou até que seja concedida reabilitação pela mesma autoridade que aplicou a sanção.

Diante desse panorama, é essencial destacar que a dosimetria das penalidades deve observar, acima de tudo, a gravidade da conduta praticada. No contexto das contratações diretas por inexigibilidade de licitação, essa análise se torna ainda mais sensível, considerando que a legalidade da contratação muitas vezes depende da motivação e da justificativa apresentada pelo gestor público.

4. Análise dos Julgados dos Tribunais de Contas sobre Inexigibilidade de Licitações e sua interpretação pelos tribunais

Após a exposição teórica acerca da apresentação e aplicação de sanções e suas respectivas gradações no que tange aos casos de inexigibilidade de licitação na contratação de serviços e o seu enquadramento no âmbito do direito administrativo sancionador, passa-se à análise prática da aplicação desses dispositivos normativos pelos órgãos de controle externo.

Este capítulo tem, então, como objetivo, examinar julgados selecionados do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), com a finalidade de verificar de que forma a jurisprudência tem concretizado os fundamentos legais e teóricos discutidos nos capítulos anteriores.

Tal análise busca evidenciar não apenas a frequência com que determinadas sanções são aplicadas, mas também os critérios utilizados para sua dosimetria, especialmente em casos de inexigibilidade de licitação envolvendo a contratação de serviços.

Ao confrontar os elementos normativos com a prática decisória dos tribunais de contas, pretende-se aferir o grau de coerência e efetividade do sistema sancionador, bem como refletir sobre eventuais padrões interpretativos e a consistência das fundamentações adotadas.

Dessa forma, a análise dos precedentes permite uma compreensão mais apurada sobre a atuação dos órgãos de controle na repressão e prevenção de irregularidades administrativas, contribuindo para o debate acerca da segurança jurídica, da moralidade administrativa e da proteção ao erário. Vejamos:

A.

DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA PELO CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DE SÃO PAULO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PRÉVIA DO PREÇO PRATICADO. MULTA. PEDIDO DE REEXAME. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA AFASTAR A IRREGULARIDADE, A ANTIJURIDICIDADE E CULPABILIDADE DA CONDUTA DA RECORRENTE. CONHECIMENTO E DESPROVIMENTO.

1. ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de pedido de reexame formulado pela Sra. Irene Abramovich contra o Acórdão 2621/2022-TCU-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 286 do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame para, no mérito, negar-lhe provimento; e

9.2. dar ciência desta deliberação ao Cremesp, à recorrente e ao autor da denúncia.

Trata-se do acórdão 391 de 2024, do Plenário do Tribunal de Contas da União. Foi proferido em processo que averiguou denúncia formulada contra o Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo (CREMESP), em razão da contratação direta de escritório de advocacia por inexigibilidade de licitação, sem a devida justificativa prévia do preço praticado.

A conduta foi considerada irregular pelo Tribunal de Contas da União, que aplicou sanção de multa. Na decisão em que aplicou a sanção administrativa de multa, o TCU evidenciou a gravidade moderada da infração, pois, ainda que não se tenha constatado superfaturamento ou má-fé explícita, ficou configurada a inobservância do dever essencial da Administração Pública de justificar adequadamente o valor da contratação direta.

B.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DO TURISMO. CONVÊNIO PARA REALIZAÇÃO DE FESTIVIDADE. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO FINANCEIRA. INEXIGIBILIDADE INDEVIDA DE LICITAÇÃO. NÃO COMPROVAÇÃO DO PAGAMENTO DE CACHÊ AOS ARTISTAS CONTRATADOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO. MULTA. RECURSO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO. RAZÕES RECURSAIS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO DO TRIBUNAL. NÃO PROVIMENTO.

Acórdão

VISTO, relatado e discutido este recurso de revisão, interposto por Gilsepe de Oliveira Sousa contra o Acórdão 821/2020-TCU-2ª Câmara,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, e com fundamento no art. 35 da Lei 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do recurso de revisão e, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. informar o teor desta deliberação ao recorrente.

Trata-se do acórdão 1025 de 2025, do Plenário do Tribunal de Contas da União. Foi proferido em recurso de revisão interposto por Gilsepe de Oliveira Sousa, em face da decisão anterior contida no Acórdão 821/2020–TCU–2ª Câmara.

Em linhas gerais, o processo decorre de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo, envolvendo a celebração de convênio para a realização de festividade cultural, na qual foram identificadas graves irregularidades na execução financeira dos recursos públicos.

O relator do recurso reconheceu a admissibilidade do pedido, mas entendeu, com o Plenário, que as razões apresentadas pelo recorrente foram insuficientes para reformar a decisão original, mantendo-se, assim, o reconhecimento da irregularidade das contas, a imputação de débito e a aplicação de multa ao responsável.

C.

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. EVENTO INTITULADO “FERROFOLIA 2009”. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA DO OBJETO PACTUADO. IMPUGNAÇÃO PELO ÓRGÃO CONCEDENTE DO TOTAL DOS RECURSOS TRANSFERIDOS. SUPOSTAS FALHAS NA CONDUÇÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E NA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA DE EMPRESA INTERMEDIADORA DAS ATRAÇÕES ARTÍSTICAS. CITAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS. INCIDÊNCIA DE PRESCRIÇÃO QUINQUENAL QUANTO À APURAÇÃO DE POSSÍVEIS FALHAS NA CONDUÇÃO DO CERTAME LICITATÓRIO. COMPROVAÇÃO DA REALIZAÇÃO FÍSICA DO EVENTO E DO NEXO CAUSAL COM OS RECURSOS DA AVENÇA. IRREGULARIDADES NA DEMONSTRAÇÃO DA EFETIVA ENTREGA DOS BENS E SERVIÇOS DE APOIO À REALIZAÇÃO DO EVENTO. CONTAS IRREGULARES DE ALGUNS RESPONSÁVEIS, COM DÉBITO E MULTA PROPORCIONAL AO DANO CAUSADO AO ERÁRIO.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos referentes à Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo, tendo como responsável original o Sr. João Viana de Araújo, prefeito na gestão de 2009-2012, em razão de irregularidades na execução física e financeira do objeto do Convênio 1156/2009, celebrado entre o aludido órgão ministerial e o Município de Cedro/CE, para apoiar a implementação do evento intitulado “Ferrofolia 2009”.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...)

9.4. condenar, solidariamente, os responsáveis abaixo relacionados ao pagamento das quantias a seguir indicadas, acrescidas da atualização monetária e dos juros de mora calculados a partir das datas especificadas até a da efetiva quitação, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da

dívida ao Tesouro Nacional, nos termos da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores ressarcidos, nos termos do Enunciado 128 da Súmula de Jurisprudência/TCU. (...)

9.7. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se refere este Acórdão, caso não atendidas as notificações, com base no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992. (...)

Trata-se do acórdão 8161 de 2024, proferido pela Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, em Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo, decorrente de irregularidades na execução física e financeira do Convênio nº 1156/2009, firmado com o Município de Cedro/CE para apoio à realização do evento cultural denominado “Ferrofolia 2009”.

A decisão analisada fundamenta-se em falhas na condução de procedimento licitatório e inexigibilidade irregular na contratação de empresa intermediadora de atrações artísticas, além de deficiências na comprovação da execução de serviços e entrega de bens.

Ao fazer a dosimetria das sanções administrativas aplicáveis, o Tribunal entendeu pela aplicabilidade de multa proporcional aos valores dos danos causados ao erário.

D.

“REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SOLUÇÕES DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO PARA SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA. OITIVA E AUDIÊNCIAS. CONTRATO EM EXECUÇÃO. CONTRATAÇÃO POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE INEQUÍVOCA COMPROVAÇÃO DA INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO. REJEIÇÃO DAS JUSTIFICATIVAS. DETERMINAÇÕES.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela empresa WebAula Produtos e Serviços para Educação Editora S.A., em face de possíveis irregularidades na contratação direta da empresa Blackboard International B.V. com vistas à disponibilização de provedor de serviço de aplicação (ASP - Application Service Provider), serviços profissionais e licenciamento das soluções Blackboard (Learning, Content, Mobile, Community e Collaborate System) e serviço de hospedagem (Managed Hosting) para atender aos cursos na modalidade à distância no âmbito do Senac/SP, Senac/PR, Senac/RS e Senac/SC, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões apresentadas pelo Relator, em: (...)

9.2. *determinar ao Senac/SP, Senac/PR, Senac/SC e Senac/RS, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do RI/TCU, que:*

9.2.1. *estabeleçam formalmente as especificações, requisitos e funcionalidades essenciais e mínimas/obrigatórias à prestação dos serviços e ao fornecimento das soluções necessárias ao oferecimento das atividades de EAD pretendidos; e*

9.2.2. *a partir da definição das referidas especificações, requisitos e funcionalidades essenciais e mínimas/obrigatórias, referidos no subitem anterior, realizem, caso ainda não tenham feito, ampla pesquisa de mercado a fim de identificar a existência de outras soluções ou fornecedores capazes de atender aos objetivos pretendidos com a contratação;*

9.2.3. *se abstenham de realizar a prorrogação do contrato celebrado com a empresa Blackboard International B.V, decorrente do Processo de Compra 168254/2013, caso seja confirmada a existência de outras soluções e fornecedores capazes de atender aos requisitos, especificações e funcionalidades reputados essenciais e necessários ao oferecimento das atividades de EAD pela instituição, em decorrência dos procedimentos determinados nos subitens anteriores, devendo, nesse caso, realizar o devido processo licitatório;*

9.2.4. *somente realizem contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, quando restar comprovadamente, mediante documentação inequívoca, a inviabilidade de competição, além de justificativa para o preço contratado, devidamente fundamentada no processo de contratação, em consonância com os arts. 10 e 11 da Consolidação do Regulamento de Licitações e Contratos do Senac, aprovada pela Resolução Senac 958/2012, e conforme orientações deste Tribunal acerca das contratações por inexigibilidade de licitação, a exemplo do disposto nos Acórdãos 2.094/2004 - P, 5.262/2008-1ª Câmara (subitens 9.6.1 e 9.6.3), 1.826/2010 - 2ª C (subitens 9.2.1 e 9.2.2), 283/2010 - 2ª C (subitem 1.5), e 6.460/2011 - 1ª C, onde consta assentado que “quanto à eventual exclusividade ou singularidade do objeto a ser licitado, a jurisprudência pacífica deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 807/2007-P, entende que a inexigibilidade de licitação é imprópria quando não for devidamente comprovada a inviabilidade de competição;”*

9.3. *rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis Srs. Luiz Francisco de Assis Salgado, Vitor Salgado Monastier, José Paulo da Rosa e Rudney Raulino, sem, contudo, aplicar-lhes multa (...)*

Trata-se do acórdão 555 de 2016, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas da União. Analisando a validade da contratação direta de serviços de tecnologia da informação para a oferta de cursos de educação à distância pelos Departamentos Regionais do Senac de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, o Tribunal entendeu pela ausência de comprovação inequívoca da inviabilidade de competição.

E, muito embora a decisão não tenha culminado na aplicação de qualquer sanção administrativa aos responsáveis pela contratação, foram expedidas

determinações corretivas aos entes contratantes, de modo que ficou reiterada a impossibilidade da utilização de procedimentos de inexigibilidade de licitação de forma genérica ou preventiva (caráter pedagógico do direito administrativo sancionador).

E.

“RELATÓRIO DE AUDITORIA. IRREGULARIDADES NA DESTINAÇÃO DO PAGAMENTO DE DIFERENÇAS DE COMPLEMENTAÇÃO DEVIDA PELA UNIÃO NO ÂMBITO DO EXTINTO FUNDEF POR MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PIAUÍ. RISCO DE DESVIO DE RECURSOS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADOS À EDUCAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO EM FINALIDADE DIVERSA. CONSIDERAÇÕES ACERCA DE PAGAMENTOS DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS EFETUADOS POR MEIO DE DESTAQUES NOS VALORES DEVIDOS A TÍTULO DE PRECATÓRIO. DETERMINAÇÕES.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria com o objetivo de avaliar a efetiva aplicação, pelos municípios de Caridade do Piauí, Itaueira, José de Freitas, Palmeirais, Socorro do Piauí, São Gonçalo do Piauí e São João do Piauí, dos recursos federais objeto de precatórios alusivos às diferenças do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, com fulcro nos arts. 1º, inciso II, 41, inciso II, e 43 da Lei 8.443/1992, c/c os art. 230, 239 e 250 do Regimento Interno, e diante das razões expostas pelo Relator, em: (...)

9.2. determinar à Secex/PI a constituição de apartados dos presentes autos, autuando-os como tomada de contas especiais, ex-vi do art. 47 da Lei 8.443/92, e realizar, com fundamento nos arts. 10, § 1º, 12, incisos I e II, e 16, §2º, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, e 209, §§ 5º e 6º, do Regimento Interno/TCU, a citação solidária dos responsáveis adiante especificados, em face do efetivo pagamento de honorários advocatícios contratuais, a título de verba honorária de 20% sobre os serviços prestados, acumulados com o pagamento de honorários de sucumbência (contrato ad exitum), restando caracterizadas as irregularidades a seguir discriminadas, para que, no prazo de 30 (trinta) dias apresentem alegações de defesa e/ou recolham aos cofres do Fundeb do Município correspondente as quantias a seguir especificadas, atualizadas monetariamente a partir das datas discriminadas até a data dos efetivos recolhimentos, abatendo-se, na oportunidade, a quantia eventualmente já ressarcida na forma da legislação em vigor:

IRREGULARIDADES:

a) contratação de serviços advocatícios por meio de indevida inexigibilidade de licitação, sem que restasse devidamente comprovada a singularidade do objeto e a notória especialização do contratado, em afronta ao art. 25, II, §1º, da Lei 8.666/93;

b) celebração dos contratos sem obediência sequer minimamente aos requisitos necessários à formalização de um contrato administrativo, em desacordo aos comandos expressos no art. 26, parágrafo único, c/c o art. 61, da Lei de Licitações;

c) ausência de manifestação, por parte da administração municipal, acerca da inviabilidade de competição, bem como da razão da escolha do escritório contratado por inexigibilidade de licitação, em detrimento de outros escritórios de advocacia, em flagrante infringência ao art. 26, parágrafo único, inciso II, e ao princípio da isonomia;

d) contrato pactuado sem que o preço tenha sido certo e preestabelecido, contrariando o art. 55, III da Lei 8.666/93;

e) realização de despesa sem previsão orçamentária, em ofensa ao princípio orçamentário da universalidade, previsto nos arts. 2º e 3º da Lei 4.320/64;

f) vinculação inconstitucional de receita de impostos a despesas de prestação de serviços advocatícios, em afronta ao disposto no art. 167, IV da Constituição Federal;

g) fixação de valores exorbitantes, incompatíveis com a complexidade da causa e os valores praticados no mercado, em dissonância ao princípio da razoabilidade;

h) ausência de publicação dos extratos dos contratos celebrados, em descumprimento ao disposto no parágrafo único do art.61 da Lei 8.666/93 (...)"

Trata-se do acórdão 1285 de 2018, do Plenário do Tribunal de Contas da União. Nele, foi analisada a contratação direta de serviços advocatícios realizada por ente municipal com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), com base na inexigibilidade de licitação.

Ocorre que, após a fiscalização realizada pelo respectivo tribunal de contas, foram constatadas diversas infrações normativas, resultando em determinação para apresentação de alegações de defesa ou ressarcimento integral aos cofres públicos.

Inclusive, o processo em comento resultou na abertura de procedimento de tomada de contas especial (Processo nº TC 023.587/2018-0.), por meio da qual foram julgadas irregulares as contas dos envolvidos e, assim, estes foram condenados, solidariamente, ao pagamento de quantias aos cofres públicos.

F.

“MUNICÍPIO DE PATO BRANCO. DENÚNCIA. AQUISIÇÃO DE LICENÇA/LOCAÇÃO DE SOFTWARES POR MEIO DE SEGUIDAS INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. COMPRAS SEM O ADEQUADO PROCESSO DE LICITAÇÃO. ILEGALIDADES. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA. DETERMINAÇÃO.

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro NESTOR BAPTISTA, por unanimidade, em:

I – Conhecer a Denúncia apresentada pela Sra. Beatriz Sebold em face do Município de Pato Branco diante das ilegalidades praticadas pelos Srs. Augustinho Zucch e Mauro José Sbarain, responsáveis pela aquisição e contratação de serviços de licença/locação de softwares sem a observância do adequado processo licitatório exigível na espécie, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito julgar pela PROCEDÊNCIA PARCIAL desta.

A forma ilegal das contratações decorreu das inexigibilidades de licitação nºs 22/16, 29/2014, 42/2019, 64/2019 e 08/2020. Em consequência:

(i) Aplicar 1 (uma) vez a multa prevista no art. 87, VI, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, ao Sr. Augustino Zucchi, Prefeito Municipal na gestão 2013/2020, pois caberia a ele adotar as providências no sentido de dar cumprimento às normas de licitação;

(ii) Aplicar 1 (uma) vez a multa prevista no art. 87, VI, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/05, ao Sr. Mauro José Sbarain, Secretário Municipal de Administração e Finanças, porque a ele cabia a análise inicial das aquisições, sempre sugerindo a realização por meio de inexigibilidade de licitação;

(iii) Determinar ao Município de Pato Branco, para que promova o devido procedimento licitatório visando a contratação de serviços de licença e/ou locação de softwares e deixe de prorrogar os contratos já firmados, decorrentes de compra por meio de inexigibilidades de licitação (...)

Trata-se do Acórdão 2183 de 2022 do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. A decisão colegiada, embora tenha julgado a denúncia parcialmente procedente, reconheceu a ilegalidade nas contratações diretas realizadas sem a instauração do adequado procedimento licitatório. Em consequência, impôs sanções administrativas aos responsáveis, com aplicação de multa com fundamento no art. 87, VI, “d”, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, além de determinar ao município a promoção de novo certame licitatório e a proibição de prorrogação dos contratos vigentes celebrados por inexigibilidade irregular.

G.

“DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DIRETA DE ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. ENQUADRAMENTO LEGAL DO MUNICÍPIO PARA FINS DE RECEBIMENTO DE ROYALTIES MENSAS DECORRENTES DE ATIVIDADES DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL. AUSÊNCIA DE INFRAÇÃO PREJULGADO Nº 06. POSSIBILIDADE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FALHA NA PESQUISA E JUSTIFICAÇÃO DO PREÇO, EM VIOLAÇÃO AO ART. 26, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO III, DA LEI N. 8.666/93, E DA FIXAÇÃO INDETERMINADA DO VALOR DOS HONORÁRIOS, EM OFENSA AO ART.

55, III DA MESMA LEI, COM APLICAÇÃO DE MULTAS CONTRA O PREFEITO. EXCESSIVA ONEROSIDADE DO MODELO REMUNERATÓRIO, EM INFRAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE. DETERMINAÇÕES À ATUAL ADMINISTRAÇÃO PARA QUE TOME PROVIDÊNCIAS ADMINISTRATIVAS E JUDICIAIS PARA A REPACTUAÇÃO DOS VALORES E SUSPENSÃO DE PAGAMENTOS AO ESCRITÓRIO CONTRATADO, SOB PENA DE RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA.

Acórdão

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

I - Julgar parcialmente procedente a presente Denúncia, diante da falha na pesquisa e justificação do preço, em violação ao art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.666/93; da fixação indeterminada do valor dos honorários, em ofensa ao art. 55, III da mesma lei; e da excessiva onerosidade do modelo remuneratório em infração ao princípio constitucional da economicidade, com aplicação, por duas vezes, da multa prevista no artigo 87, IV, g, da Lei Complementar nº 113/2005 ao atual gestor Municipal, em virtude das duas primeiras irregularidades;

II - em virtude da excessiva onerosidade do modelo remuneratório, determinar:

(a) ao Prefeito, nos termos do artigo 75, inc. IX, da Constituição do Estado do Paraná, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, adote as providências administrativas e judiciais necessárias para a repactuação dos valores, baseando-se, para tanto, em ampla pesquisa de mercado, a partir de modelos contratuais menos onerosos, levando em consideração a efetiva complexidade dos serviços, tanto para os royalties vencidos como para os vencidos, além da possibilidade de perda de receita pública, sob pena de aplicação da multa do art. 87, III, "f" da LC 113/05, sem prejuízo da abertura de tomada de contas extraordinária, com vistas à imputação de responsabilidade pelas omissões mencionadas, incluindo a solidariedade por eventuais pagamentos que sejam feitos em inobservância desta decisão;

(b) ao Município, que deixe de efetivar qualquer pagamento ao escritório contratado, até o integral cumprimento da determinação anterior; (...)"

Trata-se do acórdão 3577 de 2023 do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. No julgamento em tela, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná examinou denúncia relativa à contratação direta de escritório de advocacia pelo Município de Guaratuba, com o objetivo de enquadramento legal para fins de recebimento de *royalties* mensais decorrentes da exploração de petróleo e gás natural.

A contratação foi realizada por inexigibilidade de licitação, amparando-se na alegada notória especialização do contratado e na singularidade do serviço.

Tais irregularidades culminaram na aplicação de multas ao prefeito, com base no art. 87, IV, "g", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e o gestor foi compelido a adotar medidas administrativas e judiciais para repactuar os valores contratuais com base em pesquisa de mercado, devendo-se observar a efetiva complexidade do serviço jurídico prestado.

H.

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. PROCEDIMENTO DE INEXIGIBILIDADE. CREDENCIAMENTO. SERVIÇOS DE SAÚDE. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. INOBSERVÂNCIA DE ARTIGOS DA LEI 8666/93. DANO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTAS.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Segunda Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e diante das razões expendidas no voto do Relator, em julgar irregulares as contas, com base no art. 250, III, “c” e “d” do Regimento Interno desta Corte, e aplicar penalidades pecuniárias e determinar o ressarcimento ao erário do valor apurado do dano, conforme a seguir:

I) multas, com fulcro no art. 85, II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas, e art.318, II, do Regimento Interno: 1) à Sra. Fernanda Aparecida de Souza Carvalho: a) pela inobservância do preceito contido no art.26, caput, da Lei nº 8666/93, justificativa da contratação, multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); b) pela inobservância do art. 26, III, da Lei 8666/93 - justificativa prévia do preço - ausência de prova documental relativa à pesquisa de mercado para se chegar ao valor da contratação, documento inerente à fase interna da licitação, multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); c) pelo grave apontamento de dano ao erário, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); 2) ao Sr. Geraldo Nei Caetano: a) pela inobservância do art. 26, caput e incisos II e III da Lei n. 8666/93, multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); b) pela inobservância do art. 3º e inciso II e III do art. 21 da Lei nº 8666/93, multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais); c) pelo grave apontamento de dano ao erário, multa no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais);

II) determinar o ressarcimento aos cofres do Município de Patrocínio de Muriaé, nos termos do art. 316 e parágrafo único do Regimento Interno desta Corte, da importância de R\$100.988,00 (cem mil novecentos e oitenta e oito reais), valor relativo a pagamentos sem a devida comprovação da prestação de serviço, de forma solidária, pela Sra. Fernanda Aparecida de Souza Carvalho, Secretária Municipal de Saúde à época; pelo Sr. Geraldo Nei Caetano, Prefeito do Município à época; e pela empresa Patrosáude Serviços Médicos Enfermagem e Psicologia Ltda., na pessoa de seu representante legal, Sr. José Rogato Gomes Pinheiro (...).”

Trata-se do acórdão proferido nos autos do processo de Tomada de Contas 932712, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Nele,

o Tribunal de Contas analisou representação contra a Prefeitura de Patrocínio de Muriaé, envolvendo procedimento de inexigibilidade de licitação para contratação de serviços de saúde, por meio de credenciamento, com fortes indícios de irregularidade na execução contratual e prejuízo ao erário.

O relator concluiu pela irregularidade das contas, o que resultou na determinação de ressarcimento solidário ao erário por parte da secretária municipal de saúde, do prefeito (à época dos fatos) e da empresa contratada, além da aplicação de multas individuais.

I.

“REPRESENTAÇÃO. PREFEITURA MUNICIPAL. IRREGULARIDADES. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS PARA COMPENSAÇÃO DE CRÉDITOS PREVIDENCIÁRIOS. TERCEIRIZAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE INVIOABILIDADE DE DE COMPETIÇÃO, SINGULARIDADE DO OBJETO E NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO. PROCEDÊNCIA. ERRO GROSSEIRO. APLICAÇÃO DE MULTA. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA DO PREÇO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTO. PROCEDÊNCIA. RESSARCIMENTO. APLICAÇÃO DE MULTA DE 10%. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, em:

l) julgar os apontamentos de irregularidade apresentados na Representação formulada pelo Ministério Público de Contas, no tocante ao Procedimento de Inexigibilidade de Licitação n. 44/2017, nos termos do art. 196, § 2º, do Regimento Interno c/c o art. 487, I, do Código de Processo Civil, nos seguintes termos:

a) pela improcedência do item 1.1 (Terceirização de serviços advocatícios para compensação de créditos previdenciários), por unanimidade, uma vez que as circunstâncias delineadas nos autos não denotaram irregularidade da contratação, nos termos do voto do Relator;

b) pela procedência do item 1.2 (Violação ao art. 25, caput e II, da Lei n. 8.666/93 e Súmula 106 do TCEMG – Ausência de inviolabilidade de competição, singularidade do objeto e notória especialização), por unanimidade, tendo em vista não ser justificada a notória especialização do contratado, o que poderia repercutir negativamente na execução do ajuste assinado e, por conseguinte, aplicar multa individual ao responsável, Sr. Wagner da Silva, secretário municipal de administração e patrimônio, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), consoante definido no art. 85, II, da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, pois este atestou a notória especialização do contratado, à peça n. 14, pgs. 194/196 do PDF, sem efetivamente demonstrar tal afirmação, nos termos do art. 25 c/c o respectivo §1º da Lei n. 8.666/1993, nos termos do voto do Relator;

c) pela procedência, por unanimidade, do item 1.3 (Violação ao art. 26 da Lei Federal n. 8.666/1993 - Ausência de justificativa do preço), em face da deficiência na justificativa do preço ajustado, bem como diante do fato de o gestor atestar um cotejo de preços que não encontra respaldo nos autos e, por maioria, deixar de aplicar sanção ao responsável, Senhor Wagner da Silva, para recomendar ao atual secretário de Administração e Patrimônio e ao atual prefeito do Município de São José do Alegre que, em futuras contratações da espécie, a administração realize estudo prévio, visando fixar, ainda que por estimativa, o montante a ser eventualmente recuperado, bem como para que proceda à devida formalização do preço ajustado, acostando os documentos comprobatórios das pesquisas feitas ou mesmo documentos de outras contratações da mesma empresa para serviços do mesmo porte, de forma a demonstrar a sua razoabilidade, nos termos do voto do Conselheiro Cláudio Couto Terrão que foi acompanhado pelo Conselheiro Durval Ângelo;

d) pela procedência, por unanimidade, do item 1.4 (Pagamentos efetuados à empresa Aurum – Antecipação de pagamento – Violação aos arts. 62 e 63 da Lei Federal n. 4.320/1964 – Dano ao erário (1066654), porquanto os pagamentos realmente foram feitos antes do exaurimento do serviço, em desacordo com a regra geral vigente que veda a antecipação de pagamentos pelos entes públicos e, por maioria, com fundamento no arts. 83, I, e 86 da Lei Orgânica do Tribunal, determinar o ressarcimento pela empresa Aurum Consultoria Empresarial e Tributária Ltda. aos cofres do Município de São José do Alegre, do valor de R\$259.421,13 (duzentos e cinquenta e nove mil quatrocentos e vinte e um reais e treze centavos), a ser devidamente atualizado, bem como aplicar multa no valor de 10% (dez por cento) do valor do dano ao erário, nos termos do voto do Relator, que encampou o voto do Conselheiro Durval Ângelo (...)).”

Trata-se do acórdão proferido nos autos do processo 1066599, do Tribunal de Contas do Estado de Minas, por meio do qual, em síntese, houve a análise de Representação apresentada pelo Ministério Público de Contas contra o Município de São José do Alegre/MG, envolvendo contratação direta de serviços advocatícios para compensação de créditos previdenciários por meio do Procedimento de Inexigibilidade n. 44/2017, firmado com a empresa Aurum Consultoria Empresarial e Tributária Ltda.

No caso, ficou reconhecida a violação ao *caput* e inciso II do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, à Súmula 106 do TCE-MG, e aos ditames do art. 26 também da primeira lei de licitações, em razão da ausência de comprovação da inviabilidade de competição, da singularidade do objeto e da notória especialização do contratado, o que comprometeu a validade da inexigibilidade.

No caso, foi aplicada multa e determinada a restituição de valores pagos pelo contrato, com acréscimo de 10% sobre o montante a ser ressarcido.

J.

“ATO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CONVERTIDO EM TOMADA DE CONTAS EX-OFFICIO. ORIGEM EM PROCEDIMENTO DE DENÚNCIA ACERCA DE POSSÍVEIS IRREGULARIDADES NA AQUISIÇÃO DE LIVROS ESCOLARES. CITAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA OU RECOLHIMENTO DE DÉBITO. REJEIÇÃO DA DEFESA. OPORTUNIDADE DE SANEAMENTO DO PROCESSO MEDIANTE O RECOLHIMENTO DO DÉBITO. RECURSOS NÃO PROVIDOS. RECEPÇÃO DA PEÇA RECURSAL COMO RAZÕES COMPLEMENTARES DE DEFESA. ACOLHIMENTO PARCIAL DA DEFESA. AFASTAMENTO DO QUESTIONAMENTO ACERCA DA ILEGITIMIDADE DA DESPESA. DECLARAÇÃO DE ILEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO POR AFRONTA À REGRA GERAL DA PRÉVIA REALIZAÇÃO DE CERTAME LICITATÓRIO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS POR GRAVE INFRAÇÃO À NORMA LEGAL. APLICAÇÃO DE MULTA.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos os autos, que versam sobre o exame de juridicidade do ato de inexigibilidade de licitação formalizado pela Fundação Municipal de Educação de Niterói, com fundamento no art. 25, inciso I, da Lei Federal nº 8.666/93, em favor da sociedade empresária Intertexto Editora Ltda–ME, objetivando a aquisição de 6.000 kits escolares para alunos do 3º e 4º ciclos do ensino fundamental da rede municipal de educação, no valor de R\$ 481.200,00 (quatrocentos e oitenta e um mil e duzentos reais), o qual foi convertido em tomada de contas ex-officio.

CERTIFICA-SE que os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, reunidos em Sessão Plenária Ordinária, deliberaram:

Pela IRREGULARIDADE da presente Tomada de Contas ex-officio, sob responsabilidade do Sr. José Henrique Antunes, ex-Presidente da Fundação Municipal de Educação de Niterói, com fulcro na alínea “a” do inciso III artigo 20 c/c o parágrafo único do artigo 23, ambos da Lei Complementar nº 63/90, pela grave falta cometida na celebração ilegal do ato de inexigibilidade de licitação formalizado em favor da sociedade empresária Intertexto Editora Ltda–ME.

Pela APLICAÇÃO DE MULTA ao Senhor José Henrique Antunes, ex-Presidente da Fundação Municipal de Educação de Niterói, no valor de R\$ 20.457,50 (vinte mil, quatrocentos e cinquenta e sete reais e cinquenta centavos), equivalentes nesta data a 5.000 vezes o valor unitário da UFIR/RJ-2022 (4,0915), com fulcro nos incisos I e III, do artigo 63, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, que deverá ser recolhida aos cofres públicos estaduais, no prazo de 15 (quinze) dias, com recursos próprios, DETERMINANDO-SE, desde logo, a COBRANÇA JUDICIAL, nos termos do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 267/16, inclusive com a expedição de ofício ao órgão competente para a cobrança, caso a presente multa não venha a ser recolhida no prazo regimental e a continuidade do processo no que se refere ao aguardo do recolhimento da sanção, observado o procedimento recursal.”

Trata-se do acórdão 174660/2022, proferido pelo Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Nele, ficou reconhecida a ilegalidade da inexigibilidade de licitação, por afronta à regra geral da obrigatoriedade do certame

licitatório, não se demonstrando qualquer justificativa válida de inexigibilidade, como a exclusividade ou a inviabilidade de competição no fornecimento do material didático.

Em decorrência disso, o Tribunal declarou a irregularidade das contas, com fundamento na Lei Complementar Estadual nº 63/1990, aplicando multa ao ex-presidente da Fundação, Sr. José Henrique Antunes. Além disso, foi determinada a cobrança judicial do valor, nos termos da Deliberação TCE-RJ nº 267/2016, caso não haja pagamento voluntário da penalidade no prazo fixado.

5. Conclusão

A análise da jurisprudência do TCU e dos TCEs revela uma convergência na preocupação com a correta aplicação da inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços e na aplicação de sanções administrativas em casos de irregularidades.

Tanto o TCU quanto os TCEs parecem se debruçar com afincamento na busca por justificativas da ausência de licitação, comprovação da notória especialização e da singularidade dos serviços, adequação dos preços praticados e o cumprimento das formalidades legais.

E, apesar de termos mencionado uma série de sanções administrativas, fica evidente que a mais comum é a multa pecuniária, majoritariamente acompanhada da determinação de ressarcimento ao erário, como compensação monetária pelas infrações cometidas.

Os fundamentos legais recorrentes para a aplicação de sanções incluem dispositivos da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ainda vigente para alguns casos), da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos), das leis orgânicas dos Tribunais de Contas e, mais recentemente, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que tem influenciado a análise da responsabilidade dos agentes públicos, especialmente no que tange à comprovação de dolo ou erro grosseiro para a aplicação de sanções.

Com efeito, fica claro, também, que as irregularidades mais frequentes que levaram à aplicação de sanções incluem a falta de justificativa adequada para a inexigibilidade, a ausência de comprovação da notória especialização ou da

singularidade dos serviços, a inadequação dos preços contratados (incluindo pagamentos antecipados indevidos), o descumprimento de formalidades legais (como a publicação intempestiva de contratos) e, em alguns casos, a tentativa de burlar a regra do concurso público na contratação de serviços que poderiam ser realizados por servidores efetivos.

Tanto é verdade o exposto, que foi recentemente, apenas, que surgiram casos em que houve prisões ligadas à fraudes em licitações⁷.

Em suma, a inexigibilidade de licitação na contratação de serviços, quando não fundamentada em critérios objetivos e comprovada a real inviabilidade de competição, representa um risco significativo para a probidade administrativa.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas, aliada ao arcabouço normativo anticorrupção, desempenha um papel crucial na fiscalização e na punição de condutas que violem os princípios da legalidade, da moralidade, da economicidade e da transparência, buscando assegurar que a exceção não se torne a regra e que os recursos públicos sejam geridos de forma eficiente e responsável.

A análise contínua dos julgados dos Tribunais de Contas e o aprimoramento dos mecanismos de controle são essenciais para mitigar os riscos de desvios e para fortalecer o direito administrativo anticorrupção no âmbito das contratações públicas. Com ela, espera-se garantir não apenas a conformidade legal, mas também a confiança da sociedade nas instituições públicas.

6. Referências Bibliográficas

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo** / Celso Antônio Bandeira de Mello – 36. ed. – São Paulo – Fórum. 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** / Alexandre Mazza. - 12. ed. - São Paulo. SaraivaJur, 2022.

⁷ G1 SÃO PAULO. *MP faz operação contra grupo criminoso suspeito de fraude em licitações e ligado ao PCC; contratos somam mais de R\$ 200 milhões*. G1, 16 abr. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2024/04/16/mp-faz-operacao-contr-grupo-criminoso-suspeito-de-fraude-em-licitacoes-e-ligado-ao-pcc-contratos-somam-mais-de-r-200-milhoes.ghtml>. Acesso em: 17 maio 2025.

MASSON, Cleber. **Crimes em licitações e contratos administrativos** / Cleber Masson. - 1. ed. – Rio de Janeiro. Forense. MÉTODO, 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 35. Ed. - Rio de Janeiro, Forense, 2022.

MANUAL DE SANÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/data/files/1D/D4/FA/F1/B5AD4710D614BB47E18818A8/Manual%20de%20sancoes.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2025.

Licitações e Contratos. Orientações Básicas - 3ª Edição Revista e Atualizada. 2006

FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 14ª Ed. RJ. Forense. 2023.

BARCELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Princípios Constitucionais do Processo Administrativo Disciplinar** / Romeu Felipe Barcellar Filho. São Paulo: Max Limonad, 1998.