

**Processo:** 1148654  
**Natureza:** RECURSO ORDINÁRIO  
**Recorrentes:** Eduardo Rabelo Fonseca e Enilson Francisco dos Santos  
**Entidade:** Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Ambiental Sustentável do Norte de Minas - Codanorte  
**Processos referentes:** Denúncia n. 1102395; Apenso: Embargos de Declaração n. 1144853  
**Procuradores:** Augusto Mário Menezes Paulino, OAB/MG 83.263; Nádia Patrícia de Souza, OAB/MG 53.362; e Rejane Souto Aquino Gonçalves, OAB/MG 166.738  
**MPTC:** Procuradora Sara Meinberg  
**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI

**TRIBUNAL PLENO – 29/05/2024**

RECURSO ORDINÁRIO. CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. MÉRITO. CREDENCIAMENTO. SERVIÇOS DE ASSESSORIA TRIBUTÁRIA. INCREMENTO DE RECEITAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. MULTAS INDIVIDUAIS. AFASTAMENTO. PROVIMENTO. ARQUIVAMENTO.

O instituto do credenciamento, que historicamente sempre esteve vinculado à inviabilidade de competição, enquanto fato característico da inexigibilidade de licitação, vem evoluindo consideravelmente ao longo dos anos, sobretudo diante das diferentes circunstâncias concretas que se apresentam na rotina da Administração Pública, que impõem a necessidade de sempre se buscar a solução mais eficiente para as contratações públicas.

**ACÓRDÃO**

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

- I) conhecer, preliminarmente, por unanimidade, do Recurso Ordinário, considerando que a parte é legítima e que a peça recursal foi manejada a tempo e modo, restando preenchidos os requisitos de admissibilidade legais e regimentais pertinentes, nos termos da proposta de voto do Relator;
- II) dar provimento, no mérito, por maioria, ao Recurso Ordinário, tendo em vista não verificar nenhum óbice à utilização do instituto do credenciamento na contratação de serviços de assessoria jurídica tributária e o incremento de receitas públicas, afastando-se, por conseguinte, as multas individuais aplicadas aos recorrentes, nos termos do voto divergente do Conselheiro Cláudio Couto Terrão;
- III) determinar, promovidas as medidas legais cabíveis, o arquivamento dos autos.

Votaram, na preliminar, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Durval Ângelo e, no mérito, o Conselheiro Wanderley Ávila, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, o Conselheiro Mauri Torres, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Agostinho Patrus. Vencido, no mérito, o Conselheiro Wanderley Ávila e acolhida, parcialmente, a proposta de voto do Relator.

Presente à sessão o Subprocurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães.

Plenário Governador Milton Campos, 29 de maio de 2024.

GILBERTO DINIZ

Presidente

TELMO PASSARELI

Relator

CLÁUDIO COUTO TERRÃO

Prolator de voto vencedor

(assinado digitalmente)

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 7/2/2024**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de recurso ordinário apresentado pelos Srs. Eduardo Rabelo Fonseca e Enilson Francisco dos Santos em face da decisão proferida pela Segunda Câmara, na sessão de 02/05/2023, nos autos da Denúncia 1102395, sob a relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho.

Nos termos da decisão recorrida (peça 35 da Denúncia 1102395), o colegiado julgou parcialmente procedente a denúncia e, com fundamento nas disposições do art. 85, inciso II, da Lei Orgânica, aplicou multas individuais aos Srs. Eduardo Rabelo Fonseca, Presidente do Codanorte, e Enilson Francisco dos Santos, Secretário Executivo do Codanorte, subscritores do Projeto Básico do Processo Licitatório 27/2021, no valor individual de R\$ 2.000,00, em face da utilização indevida da inexigibilidade por credenciamento para o serviço objeto do certame, qual seja, assessoria tributária para incremento de receitas, o que configurou erro grosseiro e grave infração ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República e no art. 25 da Lei 8.666/1993.

Posteriormente, em sessão do dia 06/06/2023 (peça 38 da Denúncia 1102395), a Segunda Câmara negou provimento aos Embargos de Declaração 1144853, opostos pelos Srs. Eduardo Rabelo Fonseca e Enilson Francisco dos Santos, uma vez que não restou demonstrada omissão, obscuridade ou contradição na decisão hostilizada, mantendo-se, por conseguinte, incólume o acórdão proferido na Denúncia 1102395, por seus próprios fundamentos.

A certidão recursal, peça 4, noticia que a decisão da Representação 1102395 foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas – DOC do dia 09/05/2023, enquanto que a decisão dos Embargos de Declaração 1144853 foi disponibilizada no DOC de 11/07/2023, dando início à fluência do prazo recursal em 13/07/2023.

Protocolizado em 26/06/2023, o presente recurso foi autuado e distribuído à minha relatoria em 11/07/2023, conforme peça 3 destes autos.

O processo seguiu para a unidade técnica, que produziu o relatório acostado à peça 6, sendo encaminhado, na sequência, para o Ministério Público de Contas que se manifestou à peça 8.

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**II.1 – Admissibilidade**

Consoante certidão contida na peça 4, a contagem do prazo recursal se iniciou em 13/07/2023, após a publicação do Embargos de Declaração 1144853, tendo o presente recurso sido protocolizado em 26/06/2023.

Assim, considerando que a parte é legítima e que a peça recursal foi manejada a tempo e modo e que se encontram presentes os requisitos de admissibilidade legais e regimentais pertinentes, entendo que o recurso deve ser conhecido.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com o Relator, senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

De acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DÍLIZ:

ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR NA ADMISSIBILIDADE.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO TELMO PASSARELI:

## **II.2 – Mérito**

Inicialmente, os recorrentes requerem que o presente recurso seja provido para reformar a decisão recorrida e, conseqüentemente, afastar a cominação de multa aos gestores, ora recorrentes.

Alegam, em síntese, que a contratação de serviços de assessoria tributária descritos no Processo Licitatório 27/2021 por meio de credenciamento estaria pautada no art. 25 da Lei 8.666/1993.

Discorrem que o mencionado artigo possui rol exemplificativo, de modo que a expressão “inviabilidade de competição” é ampla. Assim, aduzem que, no caso concreto, a inviabilidade de competição se dá pela contratação de todos os fornecedores de serviço que satisfaçam os requisitos definidos pela Administração no edital, por um preço previamente definido no próprio ato do chamamento.

Afirmam que, no caso, foram observados os requisitos e os procedimentos para a opção pelo credenciamento, com o estabelecimento de critérios objetivos de qualificação dos licitantes, e conferida ampla publicidade ao ato.

Destarte, destacam que mesmo que fosse inviável a adoção do procedimento de credenciamento, haveria dúvida razoável, o que afastaria a aplicação de multa aos recorrentes por ausência de erro grosseiro, nos termos da LINDB.

Em análise ao recurso, a unidade técnica entendeu pelo não provimento do recurso, sob o fundamento de que os recorrentes se limitaram a apresentar a mesma fundamentação

colacionada em sede de defesa, não sendo anexados novos documentos ou informações capazes de alterar a decisão proferida pela Segunda Câmara desta Corte de Contas nos autos da Denúncia 1102395 (peça 6).

Em sede de parecer conclusivo, o Ministério Público de Contas ratificou a análise apresentada pelo órgão técnico (peça 8).

Examinando a manifestação recursiva, verifico que não foram apresentados novos argumentos em relação àqueles já analisados pela decisão recorrida.

Como bem salientando, o credenciamento é entendido como uma das hipóteses de inexigibilidade de licitação, ao auxiliar situações em que a competição entre os fornecedores é inviável.

Diante da ausência de regime jurídico bem definido à época, o entendimento doutrinário, validado pela jurisprudência, principalmente no âmbito do Tribunal de Contas da União, se tornou essencial para a aplicação do instituto.

Nesse ponto, destaco trecho da decisão recorrida que aborda a jurisprudência sobre o tema:

[...] a jurisprudência do Tribunal de Contas da União estabeleceu uma série de requisitos para a adoção do credenciamento em contratações públicas, conforme se infere dos Acórdãos n.os 5.178/2013 (sessão da Primeira Câmara de 30/7/13) e 10.583/17 (sessão da Primeira Câmara de 28/11/17), ambos de Relatoria do Ministro Augusto Sherman:

‘A aplicação do sistema de credenciamento na contratação de serviços deve observar os seguintes requisitos, conforme as orientações expedidas pelo Acórdão 351/2010-Plenário: a) a contratação de todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições fixadas pela Administração, não havendo relação de exclusão; b) a garantia da igualdade de condições entre todos os interessados hábeis a contratar com a Administração, pelo preço por ela definido; c) a demonstração inequívoca de que as necessidades da Administração somente poderão ser atendidas dessa forma, cabendo a devida observância das exigências do art.26 da Lei 8.666/93, principalmente no que concerne à justificativa de preços.’ [...]

‘Conforme jurisprudência assente nesta Corte, o credenciamento se trata de hipótese de inexigibilidade de licitação não expressamente registrada no art. 25 da Lei 8.666/1993 (vide Acórdãos 351/2010, 141/2013, 768/2013, 1.150/2013 e 3.567/2014, todos do Plenário). Entretanto, a utilização deste meio de contratação tem como premissa básica, conforme expresso no citado art. 25 e ratificado em toda a jurisprudência mencionada, a inviabilidade de competição.

Na prática, vislumbra-se a utilização do sistema de credenciamento, por exemplo, (i) quando se tem, pelos bens a serem fornecidos ou serviços a serem prestados, uma demanda muito maior do que o número de interessados e habilitados a fornecê-los ou prestá-los, ou (ii) quando se trata de fornecimento contínuo de certos produtos (a exemplo de gêneros alimentícios). Nessas hipóteses, a administração se dispõe a contratar todos os interessados e capacitados, sem relação de exclusão, pelo preço por ela definido, devendo cumprir alguns requisitos (a exemplo dos dispostos no Acórdão 351/2010-Plenário, ratificados no Acórdão 5.178/2013-1ª Câmara), e seguindo algum tipo de regra.’

O Procedimento Licitatório 27/2021, discutido nos presentes autos, objetivou o credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de assessoria tributária visando o aumento das receitas municipais nos seguintes índices: patrimônio cultural, ICMS esporte, VAF, índice da educação, produção de alimentos e outros índices oriundos da Lei 13.803/2000 (Lei Robin Hood), para atender aos municípios consorciados ao Codanorte (p. 21, peça 1 da Denúncia 1102395).

Assim, os recorrentes afirmam que a inviabilidade de competição e a conseqüente adoção do credenciamento se justificaria pelo fato de que a Administração estaria disposta a contratar

todos os que tivessem interesse e que satisfizessem as exigências estabelecidas, pois a participação de apenas um particular não supriria o interesse público.

Todavia, o serviço de assessoria possui nível técnico aprofundado, sendo específico e personalizado, de modo que o resultado de entrega é diferente para cada solicitante, configurando-se situação de competitividade. Desse modo, pela própria natureza do serviço, não seria viável a realização de contratações paralelas, não excludentes e em condições padronizadas por meio de credenciamento.

Como devidamente exposto na decisão recorrida, é necessário para a adoção do credenciamento, além da situação de ausência de competição, a comprovação da viabilidade e da vantajosidade de contratações paralelas, não excludentes e em condições padronizadas, considerando-se as características e particularidades do objeto a ser contratado, o que não ficou demonstrado no presente caso. Ressalto trecho do voto preferido pelo relator o qual corroboro:

O que justifica a adoção do credenciamento é o interesse público em atrair o maior número possível de particulares capazes de executar a prestação almejada sempre que esta não puder ser satisfeita com a contratação de apenas um particular nem número limitado de prestadores e ou for passível de execução por todo e qualquer profissional interessado, ou seja, for comum e amplamente oferecida no mercado.

Referida necessidade não foi comprovada no presente caso, conforme bem assinalado no exame técnico de peça 30:

‘para que se possa utilizar o instituto do credenciamento devem-se considerar as características e particularidades do objeto, de modo a justificar a impossibilidade de competição entre as empresas, bem como a vantajosidade de múltiplas contratações do mesmo serviço para a administração pública.

Ora, conforme já informado na análise inicial, a prestação de serviços de assessoria tributária não justifica a contratação da maior rede possível de prestadores de serviços. O que se verifica, na verdade, é que o objeto em destaque sequer pode ser considerado comum, não sendo demonstrada a necessidade de múltiplas contratações a justificar a utilização do credenciamento.

Ressalta-se, ainda, que à fl. 07 da peça de defesa, os denunciados argumentam que “a inviabilidade de competição no caso em estudo, se dá pelo fato de que, todos que se inscreverem e atenderem às exigências de habilitação, serão contratados”. Não demonstraram, porém, a justificativa pela qual a Administração necessita de diversos prestadores de serviços de assessoria tributária.

Portanto, considerando que o credenciamento decorre da necessidade de se contratar todo o universo de interessados que preencham os requisitos do edital, considerando ainda que os defendentes não apresentaram nenhum elemento que comprovasse a necessidade de inúmeros contratados prestando o serviço de assessoria tributária, esta Unidade Técnica ratifica o entendimento esposado no relatório técnico inicial de peça n. 13.’

Acrescento que, quanto aos serviços advocatícios, de natureza semelhante aos aqui tratados, o TCU possui entendimento de que a contratação por credenciamento é justificada quando os serviços são comuns, ou seja, podem ser realizados pela maior parte dos advogados. Nos termos da decisão do Acórdão 408/2012 – Plenário, “significa dizer que se trata de serviço dotado de certa simplicidade, sem exigência de um nível técnico tão aprofundado, não existindo, portanto, diferenças de qualificação relevantes ao interesse público”<sup>(1)</sup>.

Como visto, o serviço de assessoria tributária não é comum nem padronizado, assim, não há possibilidade do uso de credenciamento para o objeto em tela.

<sup>1</sup> Acórdão 408/2012. Plenário. Rel. Ministro Valmir Campelo. Sessão do dia 29/02/2012.

Ademais, o fato de se tratar de um consórcio, que engloba 60 municípios, não justifica por si só a vantagem da contratação de múltiplos fornecedores, pelo contrário, o serviço de assessoria deve ser único para cada contratante, diante dos desafios, questões e complexidades individuais de cada um.

O item 1.2 do edital (p. 21, peça 1 da Denúncia 1102395) estabelece que:

1.2 – A empresa vencedora terá obrigação de atender a **todos os municípios consorciados** (relacionados acima), **nos quantitativos que vierem a ser solicitados** dentro da estimativa do Procedimento, sendo certo que **não serão aceitas quaisquer considerações posteriores da vencedora no sentido de não atender aos municípios consorciados**, uma vez que estes são órgãos participantes do credenciamento. (grifei)

Em seguida, são listados os 60 municípios consorciados, cada um com suas particularidades orçamentárias que deverão ser consideradas quando da execução da assessoria tributária. Portanto, a atividade a ser realizada e seu resultado é completamente diverso de solicitante para solicitante.

Dessa forma, diante da inadequação do objeto, concluo que não ficou comprovado no caso concreto a viabilidade de contratações paralelas, não excludentes e em condições padronizadas e, conseqüentemente, da aplicação do credenciamento no Procedimento Licitatório 27/2021.

Observa-se, portanto, que os fundamentos trazidos pelos recorrentes já foram amplamente analisados, motivo pelo qual, entendo inexistir, dentre as alegações recursais formuladas pelos recorrentes, justificativa apta a provocar a pretendida reforma da decisão recorrida.

### III – CONCLUSÃO

Em face do exposto na fundamentação, considerando que as partes são legítimas e que a peça recursal foi manejada a tempo e modo, restando preenchidos todos os requisitos de admissibilidade legais e regimentais pertinentes, proponho, em preliminar, o conhecimento do recurso.

No mérito recursal, proponho que seja negado provimento ao recurso, uma vez que as razões expostas pelo recorrente não conduzem à reforma da decisão proferida nos autos de origem.

Promovidas as medidas legais cabíveis, arquivem-se.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS  
CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, o instituto do credenciamento, que historicamente sempre esteve vinculado à inviabilidade de competição, enquanto fato característico da inexigibilidade de licitação, vem evoluindo consideravelmente ao longo dos anos, sobretudo diante das diferentes circunstâncias concretas que se apresentam na rotina da Administração Pública, que impõem a necessidade de sempre se buscar a solução mais eficiente para as contratações públicas.

Essa Corte de Contas precisa estar atenta tanto à origem do modelo, quanto à tendência evolutiva do instituto do credenciamento, inclusive, cujo objeto foi bastante ampliado na atual lei de licitações, em especial para não rechaçar soluções inovadoras que sejam eficazes administrativamente.

Fato é que, cotejando as informações carreadas aos autos, não verifico nenhum óbice à utilização do referido instituto na contratação de serviços de assessoria tributária e o incremento de receitas públicas.

Aliás, modelo de seleção assemelhado já fora muito utilizado, inclusive com a aprovação do Tribunal de Contas da União, na contratação de serviços advocatícios para atuação em juízo no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, INSS, portanto em escopo bem mais complexo do que o assessoramento singularizado que se avalia no caso concreto.

Nesse sentido, eu vou pedir vênua ao Relator para não acolher a proposta de voto e julgar procedente o recurso, afastando as multas individuais aplicadas aos recorrentes.

É como voto, Excelência.

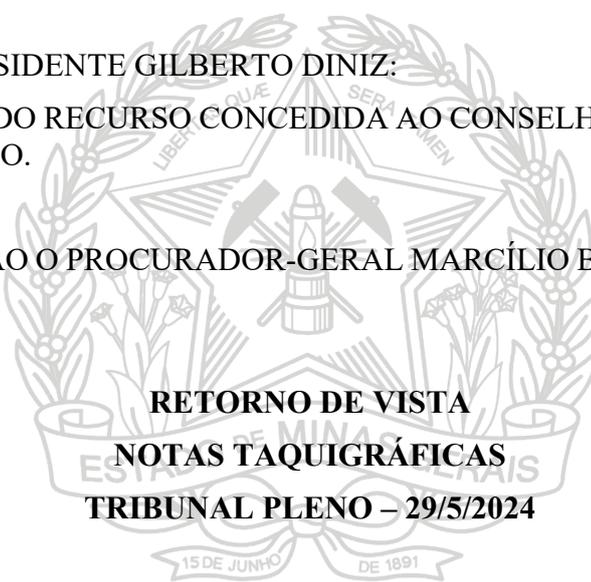
CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Peço vista, senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

VISTA DOS AUTOS DO RECURSO CONCEDIDA AO CONSELHEIRO MAURI TORRES QUANTO AO MÉRITO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)



**RETORNO DE VISTA**  
**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**TRIBUNAL PLENO – 29/5/2024**

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se de recurso ordinário apresentado pelos Srs. Eduardo Rabelo Fonseca e Enilson Francisco dos Santos em face da decisão proferida pela Segunda Câmara, na sessão de 02/05/2023, nos autos n. 1102395.

Nos termos da decisão prolatada, o colegiado julgou parcialmente procedente a denúncia e, com fundamento nas disposições do art. 85, inciso II, da Lei Orgânica, aplicou multas individuais no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), aos Srs. Eduardo Rabelo Fonseca e Enilson Francisco dos Santos, Presidente e Secretário Executivo do CODANORTE, respectivamente, subscritores do Projeto Básico do Processo Licitatório 27/2021, em face da utilização indevida da inexigibilidade por credenciamento para o serviço objeto do certame, qual seja, assessoria tributária para incremento de receitas, o que configurou erro grosseiro e grave infração ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República e no art. 25 da Lei 8.666/1993.

Na Sessão do Tribunal Pleno do dia 07/02/2024, o presente recurso ordinário foi admitido e, no mérito, o relator, Conselheiro Substituto Telmo Passareli, proferiu sua proposta de voto

negando provimento ao recurso para manter o acórdão proferido nos autos da Denúncia n. 1102395, tendo sido acompanhado pelo Conselheiro Wanderley Ávila.

Em seguida, o Conselheiro Cláudio Terrão proferiu voto divergente pelo não acolhimento da proposta de voto do relator, para julgar procedente o recurso e afastar as multas individuais aplicadas aos recorrentes.

Na sequência, pedi vista dos autos para analisar melhor o tema.

É, em síntese, o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A decisão recorrida aplicou multa individual aos recorrentes, no valor de R\$2.000,00 (dois mil reais), por considerar irregular a contratação, por meio do Procedimento Licitatório 27/2021, de credenciamento de pessoas jurídicas para a prestação de serviços de assessoria tributária visando o aumento das receitas municipais, para atender aos municípios consorciados ao CODANORTE que, nos termos do acórdão combatido, teria configurado erro grosseiro e grave infração ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República e no art. 25 da Lei 8.666/1993.

Em sua proposta de voto, proferida na Sessão Plenária do dia 07/02/2024, o relator, Conselheiro Telmo Passareli, manteve a decisão recorrida, em síntese, pelos seguintes fundamentos:

Todavia, o serviço de assessoria possui nível técnico aprofundado, sendo específico e personalizado, de modo que o resultado de entrega é diferente para cada solicitante, configurando-se situação de competitividade. Desse modo, pela própria natureza do serviço, não seria viável a realização de contratações paralelas, não excludentes e em condições padronizadas por meio de credenciamento.

[...]

Acrescento que, quanto aos serviços advocatícios, de natureza semelhante aos aqui tratados, o TCU possui entendimento de que a contratação por credenciamento é justificada quando os serviços são comuns, ou seja, podem ser realizados pela maior parte dos advogados. Nos termos da decisão do Acórdão 408/2012 – Plenário, “significa dizer que se trata de serviço dotado de certa simplicidade, sem exigência de um nível técnico tão aprofundado, não existindo, portanto, diferenças de qualificação relevantes ao interesse público”<sup>(2)</sup>.

Como visto, o serviço de assessoria tributária não é comum nem padronizado, assim, não há possibilidade do uso de credenciamento para o objeto em tela.

Na mesma assentada, o Conselheiro Cláudio Terrão, proferiu voto divergente pelo não acolhimento da proposta de voto do relator, para julgar procedente o recurso e afastar as multas individuais aplicadas aos recorrentes, conforme notas taquigráficas abaixo transcritas, peça 13 do Sistema de Gestão e Administração de Processos - SGAP:

Senhor Presidente, o instituto do credenciamento, que historicamente sempre esteve vinculado à inviabilidade de competição, enquanto fato característico da inexigibilidade de licitação, vem evoluindo consideravelmente ao longo dos anos, sobretudo diante das diferentes circunstâncias concretas que se apresentam na rotina da Administração Pública, que impõem a necessidade de sempre se buscar a solução mais eficiente para as contratações públicas.

Essa Corte de Contas precisa estar atenta tanto à origem do modelo, quanto à tendência evolutiva do instituto do credenciamento, inclusive, cujo objeto foi bastante ampliado na

<sup>2</sup> Acórdão 408/2012. Plenário. Rel. Ministro Valmir Campelo. Sessão do dia 29/02/2012.

atual lei de licitações, em especial para não rechaçar soluções inovadoras que sejam eficazes administrativamente.

**Fato é que, cotejando as informações carreadas aos autos, não verifico nenhum óbice à utilização do referido instituto na contratação de serviços de assessoria tributária e o incremento de receitas públicas.**

Aliás, modelo de seleção assemelhado já fora muito utilizado, inclusive com a aprovação do Tribunal de Contas da União, na contratação de serviços advocatícios para atuação em juízo no âmbito do Instituto Nacional do Seguro Social, INSS, portanto em escopo bem mais complexo do que o assessoramento singularizado que se avalia no caso concreto.

Nesse sentido, eu vou pedir vênua ao Relator para não acolher a proposta de voto e julgar procedente o recurso, afastando as multas individuais aplicadas aos recorrentes.

É como voto, Excelência. (grifei)

Analizando o tema, verifica-se que o Tribunal de Contas da União ao discutir o tema na Sessão Plenária do dia 16/03/2022, Acórdão n. 533/2022 – Plenário, considerou regular o credenciamento de sociedades de advogados para prestação de serviços advocatícios e técnicos de natureza jurídica, conforme trecho do voto do relator, Ministro Antônio Anastasia, abaixo destacado:

Assinalamos que, desde a constituição destes autos até o momento, houve considerável evolução quanto ao tema. A Lei 14.133/2021, apesar de não aplicável ao caso concreto, recepcionou o instituto do credenciamento em seu art. 79, estabelecendo as hipóteses e as regras de utilização. Adicionalmente, nos recentes TC 012.422/2021-5 e TC 025.729/2021-7 deste Tribunal, que tratam, respectivamente de credenciamento de sociedades de advogados pela Caixa Econômica Federal e pela Ativos S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros, em cujas análises não se mais se questionou a utilização do instituto do credenciamento para tal fim, conforme será demonstrado adiante.

O art. 6º, inciso XLIII, da Lei 14.133/2021, define credenciamento como o processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.

[...]

Em que pese a Lei 14.133/2021 não ser diretamente aplicável ao caso, já que o Banco do Brasil foi constituído na forma de sociedade de economia mista, a recepção do credenciamento pela Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos evidencia que tal instituto é relevante e se coaduna com o interesse público. Vale assinalar que, tradicionalmente, o ordenamento pátrio se mostra mais restritivo nas contratações pela administração direta. Nesse sentido, parece ser razoável que a jurisprudência desta Corte se posicione pela validade de tal instituto também para as estatais, apesar de não constar do texto da Lei 13.303/2016.

De fato, verificamos que esta Corte não questionou a legalidade da utilização do credenciamento em processos recentes que tratam da matéria em tela, a saber:

a) TC 012.422/2021-5, que tratou de credenciamento, pela Caixa Econômica Federal, de sociedades de advogados regularmente constituídas, para futura celebração de contrato de prestação de serviços jurídicos, de natureza contenciosa à Unidade Jurídica de Brasília, no Distrito Federal, para atendimento ao grupo de atuação que envolve, cumulativamente, as regiões do Distrito Federal e subseções da Justiça Federal de Unai-MG e Paracatu-MG (vide Voto do Ministro-Relator Bruno Dantas em sede do Acórdão 1320/2021-TCU-Plenário; peça 419); e

b) TC 025.729/2021-7, que tratou de credenciamento, pela Ativos S.A. Securitizadora de Créditos Financeiros (sociedade anônima de capital fechado, de natureza não-financeira, pertencente ao conglomerado do Banco do Brasil S.A.), de sociedades de advogados para a prestação de serviços técnicos e advocatícios de interesse dessa entidade e de suas subsidiárias, em caráter temporário, não exclusivo e sem vínculo empregatício MG (vide Voto do Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues em sede do Acórdão 2941/2021-TCU-Plenário; peça 420).

Adicionalmente, cabe destacarmos trecho da Proposta de Deliberação do Ministro Weder de Oliveira, em sede do Acórdão 2977/2021-TCU-Plenário (TC 022.605/2020-7), de sua relatoria, tratando de representação formulada por esta Secretaria para examinar os modelos de credenciamento que vêm sendo adotados pelo Serviço Social do Comércio no Estado de Minas Gerais (Sesc/MG) para contratação de serviços de promoção e organização de eventos (peça 423, p. 21):

Reúno as premissas expressas e subjacentes dos enunciados listados e formulo o seguinte enunciado global, que abrange o caso em questão neste processo: o credenciamento é legítimo quando a administração planeja a realização de múltiplas contratações de um mesmo tipo de objeto, em determinado período, e demonstra que a opção por dispor da maior rede possível de fornecedores para contratação direta, sob condições uniformes e pré definidas, é a única viável ou é mais vantajosa do que as alternativas sob avaliação para atendimento das finalidades almeçadas, tais como licitação única ou múltiplas licitações, obrigando-se a contratar todos os interessados que satisfaçam os requisitos de habilitação, sem exclusão, e que venham a ser selecionados segundo procedimento objetivo e impessoal, a serem remunerados na forma estipulada no edital, aplicável igualmente a todas as contratações.

Desse modo, consideramos que a questão foi esclarecida. Adicionalmente, em atendimento ao item 18 do Despacho de peça 414 do Ministro Raimundo Carreiro (peça 414, p. 9-10), manifestamos o entendimento de que não há impropriedade no uso do credenciamento para contratação de escritórios de advocacia por entidades sujeitas à Lei 13.303/2016, desde que atendidos princípios e regras básicas quanto a esse instituto, insculpidos na jurisprudência desta Corte (a exemplo do Acórdão 2977/2021-TCU-Plenário, de Relatoria do Ministro Weder de Oliveira) e, como boa prática, no art. 79 da Lei 14.133/2021.

[...]

Apesar de a Lei 14.133/2021 não se aplicar às sociedades de economia mista, regidas pela Lei 13.303/2006, é razoável admitir que as novas regras de flexibilização e busca de eficiência dos processos seletivos para contratações públicas, ao ser aprovadas pelo Poder Legislativo para aplicação no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional – de rito administrativo mais rigoroso –, podem, e devem, ser estendidas, por analogia, às sociedades de economia mista, que, sujeitas ao regime de mercado concorrencial, exigem, com mais razão, instrumentos mais flexíveis e eficientes de contratação. Assim, embora o credenciamento não esteja previsto expressamente na Lei 13.303/2006, é razoável admitir, na espécie, a aplicação analógica das regras previstas nos arts. 6º, XLIII, e 79, da Lei 14.133/2021 às empresas estatais.

Dessa forma, alinhando-me à jurisprudência mais recente do Tribunal de Contas da União e acorde com o voto divergente do Conselheiro Cláudio Terrão, considero não haver óbice à utilização do instituto do credenciamento na contratação de serviços de assessoria jurídica tributária e o incremento de receitas públicas.

### III – CONCLUSÃO

Isso posto, depois de examinar detidamente a matéria, pedindo vênias ao relator, diante da tendência evolutiva do instituto do credenciamento, ressaltado no voto apresentado pelo

Conselheiro Cláudio Terrão e em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, vou acompanhar a íntegra do voto divergente proferido na sessão plenária do dia 07/02/2024.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Conselheiro Durval Ângelo, como vota?

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Acompanho o voto divergente.

CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS:

Acompanho o voto divergente, preferido pelo Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

FICA APROVADO O VOTO PROFERIDO PELO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO. VENCIDO O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA E NÃO ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

sb/am/ms

