

PARECER JURÍDICO

CONSULTA – CONSÓRCIO PÚBLICO – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP) – UTILIZAÇÃO EM CONTRATAÇÕES DIRETAS (ART. 82, § 6º, LEI Nº 14.133/2021) – POSSIBILIDADE, DESDE QUE “NA FORMA DE REGULAMENTO” – NATUREZA INSTRUMENTAL DO SRP – GESTÃO COMPARTILHADA, UNIDADE GERENCIADORA E GOVERNANÇA DA ATA. INEXIGIBILIDADE PARA SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO (ART. 74, III, “C”, LEI Nº 14.133/2021) – EXIGÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO CUMULATIVA DA NATUREZA PREDOMINANTEMENTE INTELLECTUAL DO OBJETO, NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO FUNDADA EM ELEMENTOS SUBJETIVOS DETERMINANTES – JUSTIFICATIVA DE PREÇOS EM REGIME DE INEXIGIBILIDADE – ORIGEM ORÇAMENTÁRIA – VEDAÇÃO AO USO DE RECURSOS COM DESTINAÇÃO VINCULADA PARA REMUNERAÇÃO CONTRATUAL – ADMISSÃO RESTRITA AOS JUROS MORATÓRIOS DOS PRECATÓRIOS FEDERAIS – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO REDACIONAL DAS CLÁUSULAS DE PAGAMENTO E DE DOTAÇÃO PRÓPRIA NÃO VINCULADA. CONCLUSÃO – JURIDICIDADE, EM TESE.

RELATÓRIO

Cuida-se de consulta formulada pela Presidência do Consórcio Público acerca da viabilidade jurídico-administrativa de empregar o procedimento auxiliar do Sistema de Registro de Preços (SRP) em contratações diretas, notadamente por inexigibilidade de licitação, com a finalidade de contratar serviços de recuperação de crédito tributário.

A indagação central desdobra-se em dois pontos: (i) a aplicabilidade, no âmbito de consórcio público, do art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/2021, que admite, “na forma de regulamento”, o uso do SRP em hipóteses de dispensa e inexigibilidade; e (ii) a incidência do art. 74, III, “c”, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a inexigibilidade para serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, compreendidas assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias.

Registra-se que a presente consulta é abstrata e desprovida de elementos fáticos específicos (tais como minuta de termo de referência, justificativas de inviabilidade de competição, estudos de mercado, regulamento interno aplicável ao consórcio e eventuais normativos correlatos), circunstância que limita este pronunciamento aos contornos em tese, sem exame de aderência a um caso concreto.

DO ESCOPO DA ANÁLISE E SUA FINALIDADE

A análise circunscreve-se a:

- a) Interpretar, em tese, o art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/2021 quanto à possibilidade de utilização do SRP em contratações diretas (inexigibilidade ou dispensa) por consórcio público, com ênfase na exigência de “regulamento” e na compatibilidade do procedimento com os princípios da seleção da proposta apta a gerar o resultado de melhor relação custo-benefício, do planejamento e da motivação;
- b) Delimitar os pressupostos de incidência do art. 74, III, “c”, da Lei nº 14.133/2021, especificamente para serviços de assessoria/consultoria e auditoria financeiras ou tributárias voltadas à recuperação de crédito tributário, incluindo os requisitos de natureza predominantemente intelectual, notória especialização, singularidade do objeto (quando cabível) e inviabilidade de competição;
- c) Precisar limites e condicionantes para eventual adoção do modelo pelo consórcio, incluindo a necessidade de regulamentação interna (ou adesão a regulamento válido) e de instrumentos de planejamento (estudos técnicos preliminares, ETP, matriz de riscos pertinente), sem adentrar, nesta etapa, na avaliação probatória de documentos inexistentes nos autos.

Finalidade: oferecer enquadramento jurídico abstrato e critérios objetivos para embasar decisão administrativa quanto à juridicidade em tese do uso do SRP em inexigibilidade voltada à recuperação de crédito tributário, sem substituição do juízo de conformidade do caso concreto e sem análise de mérito econômico-financeiro da futura contratação.

DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO EM CONTRATAÇÕES DIRETAS

O art. 82, § 6º da Lei Federal nº 14.133/2021 trouxe em seu bojo a previsão da aplicação do procedimento auxiliar às contratações diretas, vejamos:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

[...]

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

A literalidade do art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/2021 positivou a possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) também nas contratações diretas (dispensa e inexigibilidade). Importa, porém, desde logo, precisar a natureza instrumental do SRP: trata-se de procedimento auxiliar (arts. 82 a 86) voltado à formação de ata para futuras contratações, o qual não substitui o exame dos pressupostos materiais e formais da via direta (arts. 74 e 75), nem dispensa a regulamentação aplicável (“na forma de regulamento”) e o planejamento prévio. Assim, a pergunta correta não é “se” o SRP pode ser utilizado em contratação direta — o texto legal responde afirmativamente —, mas “em quais condições” essa utilização se mostra juridicamente idônea e eficiente no caso concreto.

A doutrina especializada esclarece o contexto evolutivo e a racionalidade econômica-administrativa do instituto: a experiência inaugurada no regime excepcional da MP nº 951/2020 foi incorporada pela Lei nº 14.133/2021, permitindo ao gestor estruturar registros compartilhados com unidade gerenciadora definida, intenção de registro divulgada e janela temporal para adesões, de modo a reduzir custos transacionais, evitar múltiplas seleções fragmentadas e agilizar a contratação quando houver demanda recorrente e padronizável (FORTINI; CAMARÃO, 2023, p. 251-252). Em termos práticos, o SRP confere governança para atender a vários órgãos/entidades (ou consorciados), preservando a vantajosidade por meio de parâmetros de preço, métricas de desempenho e condições previamente pactuadas — sem descurar da motivação reforçada que toda contratação direta exige. As ilustres doutrinadoras, Cristiana Fortini e Tatiana Camarão, no mencionado artigo conjunto, esclarecem:

“A Nova Lei prevê a implantação do Registro de Preços por meio da dispensa e inexigibilidade de licitação. Esse procedimento não é novo, pois a Medida Provisória nº 951, editada para atender a situação pandêmica da COVID-19, já o havia previsto [...] Na hipótese de estruturação compartilhada do Registro de Preços, faz-se necessário que um órgão ou entidade fique responsável pelo seu gerenciamento, divulgado previamente a intenção de registro de preços e oferecendo prazo razoável para que os interessados se manifestem [...] Não pairam dúvidas acerca das vantagens geradas com adoção desse procedimento para os órgãos e entidades envolvidos [...] é possível se ter uma redução do número de licitações e custos transacionais, já que as unidades administrativas envolvidas deixarão de realizar compras individualizadas [...] Enfim, esse novo arranjo de contratação, por meio de dispensa e inexigibilidade para

Registro de Preços, é uma alternativa positiva em função das inúmeras vantagens que o sistema apresenta”¹

No mesmo sentido, a jurisprudência de contas consolidou que a adoção do SRP em dispensa/inexigibilidade é juridicamente possível, desde que o gestor: (i) observe estritamente as hipóteses legais de contratação direta; (ii) regule o rito e as responsabilidades (órgão gerenciador, participantes, fluxos de contratação e de adesão); (iii) comprove a vantajosidade e a compatibilidade de preços; e (iv) evite combinações incompatíveis de procedimentos auxiliares, como a sobreposição disfuncional entre credenciamento (próprio de mercados não comparáveis e de oferta aberta) e SRP (voltado à padronização e ao compromisso de fornecimento). É nesse exato quadrante que se insere a Consulta nº 1184889 do TCE-MG (Tribunal Pleno, Rel. Cons. em Exercício Hamilton Coelho, sessão de 10/9/2025, pub. 17/9/2025):

“com a edição da Lei n.º 14.133/21, passou-se a admitir a utilização do registro de preços para todas as hipóteses legais de contratações diretas, seja por dispensa, seja por inexigibilidade de licitação [...] poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade”, nos termos de seu art. 82, § 6º. [...] Impõe-se, porém, a criteriosa observância das disposições legais relativas às hipóteses de dispensa e inexigibilidade, aos procedimentos atinentes ao planejamento e à formalização da contratação, e aos regulamentos eventualmente aplicáveis – isso porque, a depender da natureza e das características da demanda especificamente vislumbrada, poderá haver incompatibilidades impeditivas de tal combinação, a exemplo da aventada utilização concomitante do credenciamento, procedimento auxiliar decorrente de hipótese de inexigibilidade de licitação, e do sistema de registro de preços, conforme parecer emitido na Consulta n.º 1.114.882, respondida em 13/9/23.”²

A consulta mencionada pelo pleno reforça o posicionamento do tribunal, vejamos:

“Em outras palavras, o sistema de registro de preços visa formar um cadastro de preços e os respectivos fornecedores para contratações futuras, não sendo em si uma modalidade de licitação, mas um resultado dela. Como bem sintetizado pelo órgão técnico (peça 10): Constata-se que o sistema de registro de preços se inicia com a licitação ou contratação direta, por meio da qual é formalizada uma ata, na qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, junto à Administração para contratações futuras, assumindo o vencedor o compromisso de fornecer o produto, prestar o serviço ou realizar as obras, nas condições fixadas na proposta que se sagrou vencedora. Nos termos do art. 86, §6º,

¹ FORTINI, Cristiana; CAMARÃO, Tatiana. **O uso do registro de preços por meio das hipóteses de contratação direta (§ 6º do art. 82).** In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coords.). **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2023. v. 2, p. 251-252.

² MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG). Tribunal Pleno. Consulta nº 1184889. Relator: Cons. em Exercício Hamilton Coelho. Sessão de 10 set. 2025. Publicação em 17 set. 2025. Vigente. Belo Horizonte: TCE-MG, 2025. Ata de Julgamento e Nota de Transcrição.

da Lei 14.133/2021([13]), observa-se que assim como no credenciamento, o sistema de registro de preços pode ser utilizado em hipóteses de inexigibilidade, mas também nos casos de licitação e sua dispensa. A nova lei de licitações tratou do sistema de registro de preços nos arts. 82 a 86. Contudo, não detalha as hipóteses de cabimento do SRP, somente dispondo, ao conceituá-lo, que o procedimento auxiliar poder ser utilizado para o fornecimento de bens e serviços. Assim, o SRP exige para sua aplicação regulamentação detalhada no âmbito de cada ente federativo, seja pela edição de norma própria ou pela adoção, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos regulamentos editados pela União sobre a matéria. Nota-se, portanto, que diante das previsões dos arts. 74, IV e 86, §6º, ambos da Lei 14.133/2021, tanto o sistema de registro de preços quanto o credenciamento podem auxiliar situações de inexigibilidade de licitação”³

De igual modo, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná reforçou tal entendimento ao examinar consulta formulada por consórcio público. Na oportunidade, reconheceu a possibilidade de o consórcio realizar contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) por meio do registro de preços em licitação compartilhada, enfatizando a necessidade de regulamentação consorcial e atribuindo aos entes consorciados a responsabilidade pela formalização dos contratos subsequentes. Além disso, assentou que, nesse cenário, devem ser observados critérios de favorecimento às microempresas e empresas de pequeno porte locais, bem como admitiu a adesão posterior de consórcios não participantes, equiparando, para tal fim, as figuras da adesão e da carona.

“O consórcio pode realizar dispensa de licitação e inexigibilidade na forma de registro de preços em licitação compartilhada, nos termos do artigo 82, parágrafo 6º, da Lei nº 14.133/21, cabendo ao consórcio público sua regulamentação e, aos consorciados a formalização dos contratos decorrentes.

Em licitação compartilhada de consórcio poderá ocorrer preferência de contratação de microempresas (MEs) e Empresas de Pequeno Porte (EPPs) locais ou regionais para cada ente participante, devendo ser observadas as condições e critérios dispostos no Prejulgado nº 27 do TCE-PR.

É possível que consórcios não participantes da licitação façam posterior adesão da ata de registro de preços, com fundamento nas disposições do artigo 86, parágrafo 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/21 e da Lei nº 11.107/05. Nesse caso, adesão e carona podem ser entendidos como sinônimos.”⁴

Diante do exposto, constata-se que o Sistema de Registro de Preços, concebido como procedimento auxiliar de caráter instrumental, encontra amparo expresso no art. 82, § 6º, da Lei nº 14.133/2021 para ser aplicado também em hipóteses de contratações

³ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tribunal Pleno. Consulta nº 1144882. Relator: Cons. Subst. Telmo Passareli. Sessão de 13 set. 2023. Publicação em 29 set. 2023. Belo Horizonte: TCE-MG, 2023.

⁴ PARANÁ. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Tribunal Pleno. Acórdão nº 3888/24, Processo nº 145072/23 (Consulta). Relator: Conselheiro Fábio de Souza Camargo. Curitiba: TCE-PR, 2024.

diretas. A doutrina e a jurisprudência convergem no sentido de que a juridicidade desse uso não decorre apenas da previsão normativa, mas do atendimento a pressupostos indispensáveis: (i) existência de regulamento específico que discipline sua operacionalização; (ii) demonstração da vantajosidade e eficiência administrativa; (iii) observância estrita das hipóteses legais de dispensa e inexigibilidade; e (iv) prevenção contra usos incompatíveis com a lógica do instituto, notadamente a tentativa de combiná-lo de forma disfuncional com outros procedimentos auxiliares, como o credenciamento. Assim, para consórcios públicos, o SRP pode configurar ferramenta legítima de governança compartilhada, desde que manejado em conformidade com o ordenamento, com adequada motivação e sob controles que assegurem economicidade, eficiência e transparência.

DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA SERVIÇOS DE RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO TRIBUTÁRIO

O art. 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021 consagra como hipótese de inexigibilidade a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização. Neste ensejo, operando análise de contraste com a revogada lei nº 8.666/93, a doutrina contemporânea evidencia que a tentativa de objetivar integralmente a noção de “singularidade” é infrutífera, dada a sua carga inevitavelmente valorativa, motivo pelo qual o novo regime desloca o foco para a prova da natureza técnica e intelectual do objeto e para a notória especialização do executante.

“Buscando definir a abstração do conceito de singular, Rigolin e Copola afirmam que o conceito denota o trabalho inimitável, irrepetível, artesanal dentro de sua essencial intelectualidade. Em linha muito mais branda, Carvalho Filho define a singularidade como o trabalho que apresente carga de particularização ou peculiaridade. Outro posicionamento é o de Mukai, que define a singularidade como o serviço que não é vulgar, mas que seja distinto ou dotado de criatividade ímpar. A definição é. Sem dúvida, matéria complexa, e o conceito permanece dotado de larga margem interpretativa [...] Não se vislumbra a possibilidade de objetivar esse conceito na doutrina ou na jurisprudência. Por essa razão, mostra-se bastante positiva a inovação da Lei nº 14.133/2021 ao excluir a expressão singularidade da condição dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, para enquadrá-los como passíveis de serem contratados por exclusividade. Com a exclusão da expressão

“serviço singular”, cabe ao gestor demonstrar a natureza técnica especializada e predominantemente intelectual do serviço”⁵

No plano jurisprudencial, o TCE-MG tem afirmado, de modo coerente com a evolução normativa, que a singularidade pode emergir precisamente dos elementos subjetivos da prestação — metodologia própria, experiência específica, componente criativo e traço pessoal do profissional —, atributos que individualizam a entrega e tornam inviável a comparação objetiva entre propostas. A consequência é a inviabilidade de competição, não por ausência de oferta, mas porque a comparação em bases uniformes e objetivas se revela impraticável. Esse raciocínio é convergente com a orientação do STF, segundo a qual, em serviços técnicos profissionais especializados, a notória especialização deve ser associada ao elemento subjetivo da confiança da Administração, o que incompatibiliza o julgamento estritamente objetivo exigido pela licitação. Em tais hipóteses, a escolha administrativa — embora discricionária — permanece vinculada a critérios jurídicos e deve ser motivada nos autos. Também o TCU realça que singularidade não se confunde com exclusividade nem com ineditismo: é possível haver múltiplos potenciais prestadores e, ainda assim, configurar-se a inexigibilidade quando o núcleo qualitativo do serviço — v.g., a metodologia didática ou técnico-profissional — seja o fator determinante para o resultado. Nessa moldura, notória especialização e singularidade subjetiva se interpenetram, legitimando a contratação direta, sem afastar o dever de justificar o preço e circunscrever com precisão o objeto. Na dicção do TCE-MG, como pode-se observar dos autos da Representação nº 1.095.500/2023 de relatoria do Ilustre Conselheiro Cláudio Couto Terrão:

*“1.É possível a contratação direta por inexigibilidade de licitação de serviços [...] dotado de singularidade, assim considerado por exigir, na seleção do melhor executor, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação [...] 2.Não sendo possível realizar o confronto de preços em contratações de outros profissionais devido à singularidade do objeto, a razoabilidade do valor poderá ser aferida por meio da comparação com o preço praticado pelo contratado em outros órgãos para a prestação de serviços equivalentes. [...] Há situações em que são essas particularidades incidentes na execução do serviço que, aliadas à **confiança no prestador**, contribuem para o alcance dos resultados pretendidos, o que possivelmente ocorreria em menor ou nenhuma medida caso a contratação recaísse sobre outro profissional que, embora qualificado,*

⁵ BOSELLI, Felipe; Serviços técnicos especializados com profissional de notória especialização (art. 74, inciso III). In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (Coords.). Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2023. v. 2, p. 71-72.

utilizasse metodologias diversas. É possível que existam tantos outros potenciais prestadores do serviço, mas que aspectos subjetivos, relacionados aos meios empregados, indiquem apenas um deles como apto a atender à necessidade pública. Não é que a demanda seja excepcional ou transitória – aspectos valorados para fins de singularidade, segundo a Súmula nº 106 – mas que, dentre as opções disponíveis no mercado, um serviço específico detém metodologia própria que melhor se adequa às peculiaridades daquele ente ou órgão. Nesse sentido são as preciosas e tradicionais lições de Bandeira de Mello: Em suma: a singularidade é relevante e um serviço deve ser havido como singular quando nele tem de interferir, como requisito de satisfatório atendimento da necessidade administrativa, um componente criativo de seu autor, envolvendo o estilo, o traço, a engenhosidade, a especial habilidade, a contribuição intelectual, artística, ou a argúcia de quem o executa, atributos, estes, que são precisamente os que a Administração reputa convenientes e necessita para a satisfação do interesse público em causa. Embora outros, talvez até muitos, pudessem desempenhar a mesma atividade científica, técnica ou artística, cada qual o faria à sua moda, de acordo com os próprios critérios, sensibilidade, juízos, interpretações e conclusões, parciais ou finais, e tais fatores individualizadores repercutirão necessariamente quanto à maior ou menor satisfação do interesse público. Bem por isso, não é indiferente que sejam prestados pelo sujeito “A” ou pelos sujeitos “B” ou “C”, ainda que todos estes fossem pessoas de excelente reputação. É natural, pois, que, em situações desse gênero, a eleição do eventual contratado – a ser obrigatoriamente escolhido entre os sujeitos de reconhecida competência na matéria – recaia em profissional ou empresa cujos desempenhos despertem no contratante a convicção de que, para o caso, serão presumivelmente mais indicados do que os de outros, despertando-lhe a confiança de que produzirá a atividade mais adequada para o caso. [...] Aliás, essa evolução quanto à caracterização da singularidade do objeto para fins de inexigibilidade de licitação, bem como a inviabilidade de competição em razão dos aspectos subjetivos já vêm sendo reconhecidas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), conforme se observa da ementa do julgado a seguir: “AÇÃO PENAL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE ADVOGADOS FACE AO CAOS ADMINISTRATIVO HERDADO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL SUCEDIDA. LICITAÇÃO. ART. 37, XXI DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. DISPENSA DE LICITAÇÃO NÃO CONFIGURADA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO CARACTERIZADA PELA NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS CONTRATADOS, COMPROVADA NOS AUTOS, ALIADA À CONFIANÇA DA ADMINISTRAÇÃO POR ELES DESFRUTADA. PREVISÃO LEGAL. 1. A hipótese dos autos não é de dispensa de licitação, eis que não caracterizado o requisito da emergência. Caracterização de situação na qual há inviabilidade de competição e, logo, inexigibilidade de licitação. 2. “Serviços técnicos profissionais especializados” são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, em última instância, com o grau de confiança que ela própria, Administração, deposite na especialização desse contratado. Nesses casos, o requisito da confiança da Administração em quem deseje contratar é subjetivo. Daí que a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços - procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo - é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade que o direito positivo confere à Administração para a escolha do “trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato” (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a notória especialização, associada ao elemento subjetivo de confiança. Há, no caso concreto, requisitos suficientes para o seu enquadramento em situação na qual não incide o dever de licitar, ou seja, de inexigibilidade de licitação: os profissionais contratados possuem notória especialização, comprovada nos autos, além de desfrutarem da confiança da Administração. Ação Penal que se julga improcedente [...] O Tribunal de Contas da União (TCU) também segue a mesma linha argumentativa, senão vejamos: 29. Adentrando no exame da singularidade do objeto, ênfase que tal conceito não pode ser confundido com unicidade, exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade. Se fosse

único ou inédito, seria caso de inexigibilidade por inviabilidade de competição, fulcrada no caput do art. 25, e não pela natureza singular do serviço. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede que exista a contratação amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993. [...] 31. Isso porque em alguns tipos de contratação deve ser observada a relação que existe entre a singularidade do objeto e a notória especialização. Embora tal fato não possa ser tomado como uma regra geral, a singularidade do objeto muitas vezes decorre da própria notória especialização de seu executor. Para essa corrente doutrinária, a notória especialização envolveria uma espécie de singularidade subjetiva, que estaria associada ao profissional que executa o objeto. 32. Luiz Cláudio de Azevedo Chaves, em artigo recentemente publicado pela Revista do TCU, apresenta um ilustrativo exemplo demonstrando tal assertiva. Para alguns, seria questionável se um curso de Redação Oficial pudesse ser considerado singular porque “o tema não é complexo e há muitos professores de português no mercado”. Porém, o autor esclarece que a “singularidade não é sinônimo de exclusividade ou raridade. Não é a quantidade de oferta de profissionais que indica a presença desse elemento no serviço, mas sim o exame do componente de seu núcleo, que, na hipótese é a didática própria do professor. A conclusão a que se chega é que, mesmo sendo um curso sobre tema de nível menos especializado, e havendo milhares de professores aptos, se a intervenção do mestre for determinante para o alcance dos resultados desejados, presente estará o elemento singular do serviço.” [CHAVES, Luiz Cláudio, “Contratação de Serviços de Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal na Administração Pública: uma breve análise da Decisão 439/98, Plenário do TCU”, Revista do TCU nº 129, ano 46, janeiro/abril/2014].” [...] A meu ver, o que qualifica o serviço como singular não é a habitualidade por sua demanda dentro da rotina administrativa ou a sua complexidade, abstratamente considerada, ou não apenas isso. O que marca a singularidade é o aspecto subjetivo da prestação do serviço, avaliado sob a ótica do prestador, que envolve a metodologia empregada, a experiência específica, o elemento criativo, o traço pessoal do profissional, que agregam às atividades qualidades que as tornam distintas de todas as outras disponíveis no mercado. [...] Há situações em que são essas particularidades incidentes na execução do serviço que, aliadas à confiança no prestador, contribuem para o alcance dos resultados pretendidos, o que possivelmente ocorreria em menor ou nenhuma medida caso a contratação recaísse sobre outro profissional que, embora qualificado, utilizasse metodologias diversas. [...] A meu sentir, a singularidade se faz presente quando, na escolha do prestador de serviços mais apto para o alcance das finalidades, incidem critérios preponderantemente subjetivos, tornando inviável a competição. Nessas circunstâncias, tem-se por configurada a inexigibilidade de licitação, em que a seleção do contratado que melhor atende aos fins buscados pela Administração Pública encontra-se dentro da esfera de discricionariedade do gestor, sem prejuízo da realização do procedimento de justificação previsto no art. 26 da Lei nº 8.666/93, em que deverão estar demonstradas as razões da escolha do prestador do serviço e as justificativas do preço acordado.”⁶

À luz desses parâmetros, os serviços de recuperação de crédito tributário — pela combinação de análise normativa complexa, modelagem de teses, mensuração de riscos, desenho metodológico de procedimentos e atuação estratégica — apresentam perfil intelectual e personalíssimo compatível com a inexigibilidade, desde que a Administração demonstre, no processo, (i) a notória especialização do contratado, (ii) a

⁶ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Primeira Câmara. Representação nº 1.095.500/2023. Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão. Sessão de 19 set. 2023. Publicação em 19 out. 2023. Belo Horizonte: TCE-MG, 2023.

inviabilidade de competição fundada nos aspectos subjetivos determinantes ao resultado e (iii) a vantajosidade da escolha, inclusive mediante justificativa de preços adequada ao regime de inexigibilidade.

Quanto à origem orçamentária dos recursos, cumpre destacar que estes não poderão provir de receitas vinculadas. Assim, tratando-se de recuperação de verbas cuja destinação esteja previamente afetada a finalidade distinta daquela prevista no contrato, deve-se evitar qualquer hipótese de desvio de finalidade. Nesse contexto, a utilização de recursos para pagamento de honorários contratuais somente poderá ocorrer de forma restrita, limitada ao montante correspondente aos juros moratórios incidentes sobre o precatório devido pela União, por se tratar de parcela de natureza autônoma e desvinculada do objeto principal da obrigação.

Cumpra mencionar, por oportuno, que o STF, nos autos da ADPF nº 528 – aqui já mencionada –, entendeu que, **embora seja inconstitucional o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos oriundos do FUNDEF/FUNDEB, por estes deverem ser utilizados exclusivamente em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino, tal vinculação constitucional não se aplicaria aos encargos moratórios, vez que os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso, e por consequência, poderiam ser utilizados para essa finalidade.** Dessa forma, considerando que os precatórios federais incluem não só a verba nominal atualizada que foi deixada de ser repassada pela União no passado, mas também os juros de mora legais provenientes desse crédito, e dele desvinculados, como resultado, estabeleceu a Suprema Corte que os honorários advocatícios poderiam ser pagos com tal parcela. Não obstante, verifica-se que o entendimento apresentado pelo STF na referida ação não afasta a irregularidade da cláusula contratual ora questionada, haja vista que a redação do seu §2º pode nos conduzir à interpretação pela ilegalidade da cláusula, em razão da previsão de pagamento dos honorários contratuais efetuado diretamente ao contratado, a ser determinado pelo juiz e deduzido da quantia fixada na causa, sem limitar o montante aos juros moratórios incidentes no valor do precatório devido pela União. Assim, considero procedente a representação ministerial, no tocante à redação do § 2º da Cláusula Quarta do Contrato Administrativo nº 74/17 que pode levar à interpretação equivocada de que o **pagamento dos honorários contratuais configuraria desvio de verbas vinculadas.** Diante do exposto, julgo parcialmente procedente a representação formulada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em razão da forma de remuneração prevista no contrato para o pagamento dos honorários contratuais, por deixar margem à interpretação de que poderia haver desvio de verbas com destinação vinculada. No entanto, deixo de aplicar multa ao responsável, entendendo ser suficiente a expedição de determinação ao atual prefeito de Santa Luzia para que comprove, no prazo de 30 (trinta) dias, ter promovido aditamento contratual tendo como objeto a Cláusula Quarta do Contrato Administrativo nº 74/17, visando **alterar a forma de remuneração do contratado, de modo que não implique desvio da utilização de recursos com destinação vinculada, restringindo a possibilidade de utilização da retenção dos valores referentes aos honorários contratuais ao montante**

correspondente aos juros moratórios incidentes no valor do precatório devido pela União.”⁷

DAS RECOMENDAÇÕES

1. Regulamentação e desenho procedimental do SRP no consórcio: A adoção do Sistema de Registro de Preços em contratações diretas exige regulamento específico do consórcio (ou adesão válida a regulamento vigente), definindo com precisão as atribuições do órgão gerenciador, a forma de divulgação da intenção de registro, as condições de participação/adesão, a governança da ata e os fluxos de contratação subsequentes. Sem essa base normativa, o uso do SRP em dispensa ou inexigibilidade é juridicamente impróprio.

2. Compatibilização com a inexigibilidade (art. 74, III, “c”). Na hipótese de serviços de recuperação de crédito tributário, a inexigibilidade deve estar lastreada na demonstração cumulativa da natureza predominantemente intelectual do objeto, da notória especialização do contratado e da inviabilidade de competição decorrente de elementos subjetivos determinantes (metodologia, experiência específica, componente criativo e traço pessoal). O SRP opera apenas como procedimento auxiliar de governança e não dispensa a prova desses pressupostos em cada contratação decorrente.

3. Justificativa de preços em regime de inexigibilidade. É indispensável justificar a razoabilidade do preço de forma aderente ao regime jurídico da inexigibilidade, admitindo-se a comparação com valores praticados pelo mesmo contratado em ajustes equivalentes com outros entes. A motivação deve evidenciar a vantajosidade material e a compatibilidade com o mercado para serviços, na medida do possível, equivalentes.

4. Origem orçamentária e cláusulas de remuneração. É vedado remunerar honorários contratuais com recursos de destinação constitucional/ legalmente vinculada; nos casos de recuperação de verbas educacionais, eventual pagamento deve restringir-se, quando cabível, aos juros moratórios destacados do precatório federal, por sua natureza autônoma. As cláusulas contratuais devem refletir essa limitação, com ajuste redacional que impeça interpretação ampliativa e assegure dotação orçamentária própria e não vinculada para a parcela remanescente.

⁷ *Ibidem*

5. Documentação, controle e transparência. As decisões devem permanecer integralmente documentadas nos autos (fundamentos da inexigibilidade, qualificação técnica e notória especialização, justificativa de preços, demonstração de vantajosidade, aderência do SRP ao objeto e à recorrência da demanda), de modo a permitir controle interno e externo, inclusive pelos Tribunais de Contas, e a resguardar a juridicidade e a eficiência do arranjo adotado.

Sem mais considerações para o momento,

É o parecer, s.m.j.

25 de setembro de 2025

Eduardo Freitas
OAB.MG 232.651