



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO

CENTRAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS - CLC
RECEBEMOS EM 21/07/2023
AS H.
Assinatura
Assinatura

EMENTA: Inexigibilidade de Licitação n.º 6/2025-003 SEGOV.

Objeto: Contratação de empresa especializada para o fornecimento de licença de uso anual ao Sistema Específico de Identificação Civil da Secretaria de Estado de Segurança Pública para a Prefeitura Municipal de Parauapebas do Estado do Pará.

Interessado: A própria Administração.

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada pela Central de Licitações e Contratos - CLC, para análise e emissão de parecer jurídico atinente ao procedimento administrativo na modalidade INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para o fornecimento de licença de uso anual ao Sistema Específico de Identificação Civil da Secretaria de Estado de Segurança Pública para a Prefeitura Municipal de Parauapebas do Estado do Pará.

Para verificação da regularidade do procedimento, destacam-se, entre outros, os seguintes atos:

1. Memorando nº 014/2025-Serviço de Atendimento ao Cidadão - SAC, solicitando a contratação do Sistema de Identificação Civil para atendimento da demanda do SAC (fls. 01);
2. Documento de Formalização de Demanda - DFD (fls. 02-04);
3. Estudo Técnico Preliminar - ETP e Mapa de Gerenciamento de Risco (fls. 05-38);
4. Ofício nº 14/2025 SEGOV, solicitando a proposta da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Pará (fls. 39-40);
5. Cópia do e-mail de resposta da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Pará (fls. 41);
6. Proposta de Preços da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Pará - PRODEPA (fls. 42-48);
7. Cópia do Termo de Cooperação Técnica nº 014/2023 - PMP (fls. 49-58);
8. Documentos de habilitação da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Pará - PRODEPA: Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, certidão positiva com efeito de negativa de débitos federais; certidão negativa de natureza tributária e não tributária; certidão conjunta negativa municipal; Ofício Circular nº 1/2024 GABI-PRODEPA, o qual informa a não incidência do ISS - Imposto Sobre Serviços na execução da prestação de serviços realizados pela PRODEPA; certificado de regularidade de FGTS; certidão negativa de débitos trabalhistas; Atestado de Capacidade Técnica; declaração de que não emprega menor de idade; Balanço Patrimonial do exercício de 2023; Comunicado informando que a exigência de emissão de Certidão de Falência e Concordata não se aplica a PRODEPA



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



em razão da sua natureza de empresa pública; cópia do documento pessoal do presidente da PRODEPA e ato de nomeação (fls. 61-77);

9. Documentos referentes a pesquisa mercadológica (fls. 78-104);
10. Tabela de Preços de serviços da PRODEPA 2025 (fls. 105-107);
11. Planilha média de valores (fls. 108)
12. O Termo de Referência, contendo a definição do objeto, a justificativa, bem como as diretrizes a serem seguidas no presente procedimento de inexigibilidade de licitação (fls. 109-126);
13. Memorando nº 00279/2025 - SEGOV, solicitando a contratação por Inexigibilidade de licitação (fls. 127-129);
14. Despacho da CLC para a SEGOV para que seja anexado aos autos autorização do Gabinete do Prefeito (fls.130);
15. Memorando nº 415/2025 SEGOV, solicitando a autorização do Gabinete do Prefeito, seguido da autorização (fls.131-132);
16. Despacho da CLC para a SEFAZ solicitando a indicação orçamentária, seguida do memorando nº 725/2025 SEFAZ encaminhando a Indicação de Dotação Orçamentária (fls.133-135);
17. Memorando nº 00617/2025 SEGOV, encaminhando os documentos para a CLC (fls. 136);
18. Declaração de Adequação Orçamentária e Autorização para abertura do procedimento de inexigibilidade de licitação em tela, devidamente assinado pela Autoridade Competente, o Sr. Secretário Municipal de Segurança Institucional e Defesa do Cidadão (fls. 137-138);
19. Após esses atos, o procedimento foi autuado pela Central de Licitações e Contratos, bem como juntou-se a minuta de contrato e encaminhou-se à esta Assessoria Jurídica para manifestação acerca da regularidade do procedimento de contratação direta, nos termos do art. 53, § 4º, da Lei n. 14.133/2021 (fls. 139-157).

Feito o relatório, passamos a análise jurídica.

2. DA COMPETÊNCIA PARA ANÁLISE

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Quanto à justificativa esclarecemos que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito - oportunidade e conveniência - das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

O art. 53, *caput*, da Lei nº 14.133/2021, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

"Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação."

O § 4º do artigo 53 estabelece que a Assessoria Jurídica também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas:

"§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos."

Acerca da competência desta Procuradoria Geral do Município, a Lei Complementar Municipal nº 01/2011, assim dispõe:

"Art. 2º Compete à Procuradoria Geral do Município:

(...)

III - exercer o controle interno da legalidade dos atos do Poder Executivo;

(...).

Logo, verifica-se que é atribuição privativa desta Assessoria Jurídica proceder com o controle prévio de legalidade quanto aos atos desenvolvidos na fase interna da licitação e contratações diretas, com foco nos artefatos que compõem a contratação, mas sem prejuízo quanto à análise do processo como um todo.

Ademais, verifica-se que a atividade dos procuradores e assessores jurídicos atuantes junto à Procuradoria Geral do Município, limita-se à análise da compatibilidade jurídica da matéria trazida a exame, sem prejuízo de, eventualmente, sugerir soluções vislumbradas por este assessoramento jurídico, que devem ser objeto de consideração por parte do gestor, que detém, no entanto, a palavra final sobre a implementação de políticas públicas no âmbito municipal, nos limites do seu juízo de mérito.

Importante esclarecer, ainda, que as recomendações jurídicas veiculadas por meio dos despachos e pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já explanado, a análise empreendida pelos Procuradores e Assessores Jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo quanto a eventuais recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União – TCU:

"Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosso (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário."

Fica claro, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA

Cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Como justificativa para a pretensa contratação, a SEMSI, por meio do Documento de Formalização de Demanda, argumenta que:

"O Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC), instituído através da Lei Nº 5.104, de 18 de maio de 2022, é fundamental para garantir o acesso da população a documentos e serviços essenciais para o exercício da cidadania, como carteiras de identidade, CPF e certificados militares. Atuando em parceria com esferas governamentais municipais, estaduais e federais, o SAC oferece serviços que facilitam a vida do cidadão, promovendo inclusão e fortalecendo a conexão entre a comunidade e o poder público, em duas unidades localizadas na Praça do Cidadão- Rio Verde e Feira do Produtor - Rod. Mun. Faruk Salmen.

A Identificação Civil dos Brasileiros é realizada por meio da emissão de documento conhecido como Carteira de Identidade (RG). Ele tem o objetivo de identificar a população, garantindo-lhe a sua individualidade, o torna visível e oficializa o cidadão. Ele contém informações importantes como nome, data de nascimento, filiação e fotografia para confirmar a identidade de um indivíduo. A aquisição do serviço, (emissão do Registro Geral RG), é um de serviço muito procurado pela população do município.

A contratação do serviço de licença de uso de sistemas específicos de identificação civil é indispensável para garantir a continuidade e a modernização da emissão de RGs no estado, utilizando soluções que integrem segurança, conectividade e eficiência no atendimento ao cidadão."

Pois bem. Passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

As contratações públicas são, em regra, precedidas de procedimento licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, por força do que prescreve a Constituição Federal/88 em seu art. 37, inciso XXI. A Lei n. 14.133/2021, no entanto, previu casos – também com fundamento nesse dispositivo constitucional – em que o procedimento poderá ser dispensado, ao tratar das hipóteses de contratação direta.

Em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação. Assim, como estabelecido na referida lei, poderá ser inexigível a licitação para contratação de obras, serviços, equipamentos e outros bens, nos termos do art. 72 da Lei de Licitações. Contudo, o dispositivo é cristalino ao indicar os documentos necessários para instruir o processo:

"Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

(...)."

Em relação à justificativa de preço nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, é necessário que o valor previamente estimado da contratação seja compatível com os valores praticados pelo mercado considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto (art. 23).

Na hipótese de aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos parâmetros trazidos do §1º do art.23, adotados de forma combinada ou não.

Já nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma citada, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo (§4º do art.23).

Quanto ao ato que autoriza a contratação direta ou extrato decorrente do seu contrato, prevê o parágrafo único que tais documentos deverão ser divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Como já dito, o inciso XXI do art. 37 da CRFB13 traz a obrigatoriedade imposta ao Poder Público de promover procedimento licitatório sempre que se pretender contratar obras, serviços, compras e alienações, ressalvando-se os casos específicos trazidos pela legislação.

Quanto a estes últimos, a Lei nº 14.133/2021 disciplina os atos e procedimentos necessários à realização de contratação direta pela Administração Pública sendo que, no caso, trata-se da hipótese prevista no art. 74, inciso I, do normativo, qual seja:

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;
(...)

§ 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica."

Como é possível inferir, é inexigível a licitação quando inviável a competição e, nesta hipótese em especial, para a aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos.

Conforme previsão do §1º do art. 74, é essencial que a Administração demonstre a inviabilidade da competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedando-se, ainda, a preferência por marca específica.

Veja-se que o caso em questão engloba hipótese de inexigibilidade relacionada à ausência de alternativas para a Administração Pública, dada a existência de apenas um fornecedor daquele produto ou serviço.

Como leciona Marçal Justen Filho¹, essa hipótese se dá com a existência de "monopólio, natural ou não. O monopólio caracteriza-se quando existe um único fornecedor para um produto ou serviço no mercado. Isso envolve, inclusive, serviços de interesse coletivo (públicos ou não)."

No mesmo sentido, converge Edgar Guimarães Ricardo Sampaio²:

A hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no inciso I do art. 74 da Lei nº 14.133/21 autoriza a administração a contratar, sem licitação, tanto o fornecimento de bens quanto a prestação de serviços, desde que o futuro contratado execute o objeto pretendido com condição de exclusividade no mercado. A inviabilidade de competição tratada no dispositivo em questão possui um caráter absoluto. Significa, então, que o interesse público que enseja e legitima a celebração da contratação apenas poderá ser atendido por um certo objetivo, que é capaz de ser executado por um único particular.

Importante ressaltar que as formas para a demonstração de exclusividade indicadas no §1^a do art. 74 da Lei 14.133/2021 são exemplificativas, conforme esclarece Ronny Charles³. Veja-se:

O §1º do artigo 74 estabeleceu que a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência por marca específica.

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Página 968

² Guimarães, Edgar. Dispensa e inexigibilidade de licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021 - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022.

³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas/Ronny Charles Lopes de Torres. – Salvador: Ed. Juspodvim, 2021. Página 392.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Interessante perceber que, embora o dispositivo indique algumas formas para a demonstração de exclusividade (atestado de exclusividade, contrato de exclusividade e declaração do fabricante), este rol é exemplificativo, pois o texto legal faz expressa referência a "outro documento idôneo". Fez bem o legislador, pois a evolução das formas de contratação e de relacionamento negocial podem produzir formas mais eficientes de demonstração da exclusividade do que as por ele previstas.

Em tais hipóteses, compete ao agente público adotar as medidas necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade, conforme expõe o próprio Tribunal de Contas da União na conhecida Súmula 255/TCU:

Nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

Sobre o assunto, Edgar Guimarães Ricardo Sampaio⁴ destaca:

(...) não obstante a Lei nº 14.133/2021 tenha ampliado as provas admissíveis para demonstração da condição de exclusividade do particular que será contratado com fundamento no seu art. 74, I, entendemos continuar sendo dever da administração adotar medidas cautelares visando a assegurar a veracidade das informações constantes dos documentos apresentados para tal fim."

Nos casos referentes à exclusividade do fornecedor, em que pese a impossibilidade de realizar cotações com outros fornecedores dada a especicidade do serviço, é possível justificar o preço mediante método comparativo praticado pelo próprio contratado com outros entes privados ou públicos. Sobre o assunto, Marçal Justen Filho⁵ lembra que:

A razoabilidade do preço deverá ser verificada em função da atividade anterior e futura do próprio contratado. O contrato com a Administração Pública deverá ser praticado em condições econômicas similares às adotadas pelo particular para o restante de sua atividade profissional.

A SEGOV justicou a inviabilidade de competição em razão do Termo de Cooperação Técnica nº 014/2023, celebrado entre o Município de Parauapebas e a Polícia Civil do Estado do Pará, estabelecer como obrigação do Município de Parauapebas a contratação da Empresa de Processamento de Dados do Pará - PRODEPA para prestar os serviços referentes a link para emissão online de carteira de identidade, fila de impressão e emulação, da seguinte forma:

A emissão de RGs e identificação criminal é amparada através do Acordo de Cooperação Técnica Nº 014/2023, celebrado com a Policia Civil do Estado do Pará que consta com a previsão de fornecimento de até 3.000 cédulas mensais. Além disso, conforme o item 43- das obrigações da Prefeitura, alínea "h", está estabelecido que: "é de responsabilidade arcar com os gastos referentes a LINK para emissão online de Carteira de Identidades, fila de impressão e emulação, nesse caso, realizar contrato com a Empresa de Processamento de Dados do Pará,

⁴ Guimarães, Edgar. Dispensa e inexigibilidade de licitação: aspectos jurídicos à luz da Lei nº 14.133/2021 - 1. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2022. Página 69.

⁵ Justen Filho, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021 Página 950.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

PRODEPA, gerenciadora do Sistema de Identificação da Policia Civil, através da Gerencia de clientes da Instituição, inicialmente através do ofício solicitando o serviço de informatização do posto de identificação municipal, munido do termo de cooperação técnica celebrado com a PCE-PA.

A Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Pará (PRODEPA) é a entidade responsável pelo gerenciamento da Rede de Comunicação de Dados do Pará, prestando suporte técnico e acesso ao banco de dados da Policia Civil, com notória especialização no fornecimento de soluções em Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) para o Estado do Pará.

Nos termos da Súmula 255 do TCU, nas contratações em que o objeto só possa ser fornecido por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, é dever do agente público responsável pela contratação a adoção das providências necessárias para confirmar a veracidade da documentação comprobatória da condição de exclusividade.

Diante disso, é importante e recomendável que os documentos juntados aos autos com a finalidade de comprovar a exclusividade do serviço, que a área técnica da secretaria realize diligências para assegurar a validade e veracidade desses documentos no momento da contratação.

Ademais, é importante ressaltar que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, devem ser ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, na imprensa oficial (art. 72, inciso VIII e parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021).

A propósito, cita-se a explanação do TCU na Consulta TC 008.967/2021-0 (Acórdão n.º 2.458/2021- Plenário):

"31. De volta à análise do novo regime, conforme já mencionado, a Lei n. 14.133/2021 expressamente indica ser o PNCP um sítio eletrônico oficial que, dentre outras atribuições, centralizará a divulgação exigida pela norma.

"32. Nota-se que, nos termos da definição de sítio eletrônico oficial contida no inciso LII do art. 6º da NLLC c/c com o parágrafo único do art. 72, o ato autorizador da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e disponibilizado em sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora."

Nesse sentido, faz-se interessante citar as lições de Marçal Justen Filho⁶:

"Cabe à autoridade superior ratificar a decisão de promover a contratação direta, assim como as condições contratuais. A aprovação pela autoridade superior é condição de eficácia da decisão do subordinado.

As contratações efetivadas com dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser divulgadas pela imprensa oficial. Pela redação do parágrafo único, confirma-se que a publicação se fará após aperfeiçoada a contratação. Não se trata, portanto, de condição de sua validade. Deve-se reputar que a publicação constitui condição de eficácia da contratação.

A distinção entre requisito de validade e eficácia é simples, do ponto de vista prático. Se um requisito de validade fosse infringido, seria impossível seu suprimento e existiria obstáculo a promover a execução do contrato posteriormente. Não é o que se passa. Alude-se a requisito de eficácia porque se reconhece que o contrato é válido e

⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2023.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



perfeito. O único problema é que não poderá ser executado nem produzirá efeitos enquanto não cumprida a formalidade de publicação."

Portanto, para que o contrato seja eficaz, ou seja, para que produza todos os efeitos legais esperados, ele deverá ser publicado, nos termos e condições previstas no parágrafo único do artigo 72, bem como do artigo 94, ambos da Lei n.º 14.133/21.

Quanto ao valor da contratação, a jurisprudência do TCU, ainda sob a égide da antiga Lei nº 8.666/93, já sinalizava no sentido de que em contratações diretas deve ser realizada, preferencialmente, mediante comparação com os preços praticados pelo fornecedor junto a outras instituições públicas ou privadas, conforme Acórdão 1565/2015-Plenário. Nessas situações, a justificativa do preço requer a demonstração de sua adequação levando em conta os valores praticados pelo contratado em outros contratos por ele mantidos. Desse modo, permite-se demonstrar que a condição de exclusividade não servirá para distorcer o preço praticado. Significa dizer: o valor cobrado da Administração contratante é equivalente ao praticado pelo contratado em ajustes firmados com outros contratantes.

Especificamente sobre a justificativa do preço (pesquisa de preços), para esse tipo de contratação, cite-se o que dispõe o art. 23 da Lei n. 14.133/2021 no tocante às contrações diretas por inexigibilidade de licitação:

"Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

(...)

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo."

Destaca-se que o parâmetro de preço a ser utilizado deve ser o praticado pelo próprio prestador do serviço a ser contratado, haja vista que são as características individuais do profissional que justificam sua contratação por meio de inexigibilidade de licitação, sendo inadequado o comparativo de preços com outros profissionais, ainda que do mesmo ramo de atividade.

Nessa linha, no que tange aos valores da contratação, destaca-se que, em atenção à Orientação Normativa da Advocacia Geral da União nº 17, de 1º de abril de 2009, também replicada em diversos julgados do TCU, *"é obrigatória a justificativa de preço na inexigibilidade de licitação, que deverá ser realizada mediante a comparação da proposta apresentada com preços praticados pela futura contratada junto a outros órgãos públicos ou pessoas privadas"*.

Sobre a obrigatoriedade de fundamentação de preço para a contratação, o Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão 2.993/2018, Rel. Min. Bruno Dantas, entendeu que a justificativa de preço em contratação decorrente de inexigibilidade de licitação pode ser feita



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



mediante a comparação do valor ofertado com aqueles praticados pelo contratado junto a outros entes públicos ou privados, em avenças envolvendo o mesmo objeto ou similar.

Ainda no bojo do citado Acórdão, segue transcrição:

"Denúncias oferecidas ao TCU apontaram possíveis irregularidades em contratações diretas de consultorias técnicas especializadas, sob o fundamento da inexigibilidade de licitação (art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993), firmadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Entre os pontos discutidos nos autos, mereceram destaque a avaliação quanto à presença simultânea dos requisitos de natureza singular do objeto e notória especialização do contratado, que levaram à inviabilidade de competição, e a justificativa dos preços praticados. No que diz respeito aos preços contratados, o relator assinalou em seu voto, preliminarmente, a "dificuldade de justificar o preço nos casos de inexigibilidade à luz de propostas de outros fornecedores ou prestadores, razão pela qual foi nascendo o entendimento de que a razoabilidade do preço poderia ser verificada em função da atividade anterior do próprio particular contratado (nessa linha, item 9.1.3 do Acórdão 819/2005- TCU-Plenário)". Segundo ele, essa linha de raciocínio "vem evoluindo no seio da Administração Pública (vide Portaria-AGU 572/2011) e sendo convalidada pelo Tribunal, como nos Acórdãos 1.565/2015, 2.616/2015 e 2.931/2016, todos do Plenário". Acerca do caso concreto, o relator assinalou que a ECT conseguiu demonstrar a adequação dos preços pactuados levando em conta os valores praticados, pelas empresas contratadas, em outras avenças por elas mantidas, restando, pois, "demonstrada a equivalência dos valores cobrados da Administração com os valores praticados pelas contratadas em outros ajustes contemplando o mesmo objeto ou objeto similar". E concluiu: "Com isso em mente, enfatizo que a justificativa dos preços contratados observou o art. 26, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.666/1993 e seguiu a jurisprudência desta Corte de Contas sobre o tema", no que foi acompanhado pelos demais ministros."

Após essas considerações podemos concluir que quando o assunto é inexigibilidade de licitação, a compatibilidade do preço contratado deve ser comprovada no processo através de contratos firmados anteriormente com a Administração ou por meio de contratos firmados com outros particulares. É necessário entender que a justificativa de preço na inexigibilidade visa impedir que o contratado eleve o seu preço pelo simples fato de estar contratando com a Administração Pública. A correta aplicação dos recursos públicos é dever legal, estando diretamente relacionada ao princípio da probidade administrativa, ao qual estamos vinculados.

Conclui-se assim que a justificativa prévia de preço, em toda contratação direta, constitui obrigação legal do administrador público, expressamente prevista no art. 72, inciso VII, da Lei n.º 14.133/21, já citado neste parecer, aplicável em todos os contratos administrativos. E, tão importante quanto a justificativa, é a lisura e veracidade dos meios utilizados para tanto.

Registre-se que a responsabilidade quanto à justificativa de preços e, posterior, concordância com o valor da proposta da contratada é matéria técnica, de competência da área solicitante, tendo esta total responsabilidade quanto à veracidade das informações apresentadas nos autos e lisura dos meios eventualmente usados para justificar o preço, cabendo alertar que, conforme inteligência do art. 73, da Lei 14.133/21, estará sujeito:

"Art. 73. Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis."



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Quanto à justificativa de preços em processos de inexigibilidade de licitação, é de competência desta Procuradoria, quando da análise jurídica, informar os parâmetros legais e regulamentares que devem ser observados na respectiva justificativa, conforme acima realizado, não tendo que se falar em juízo decisório, por parte desta assessoria, de aprovação/adequação da justificativa apresentada pela SEMSI à lei.

Por fim, tem-se que o objeto da presente inexigibilidade, aparentemente, enquadraria-se na hipótese legal de inexigibilidade de licitação, tendo em vista que a justificativa se fundamenta na necessidade de que *"A contratação do serviço de licença de uso de sistemas específicos de identificação civil é indispensável para garantir a continuidade e a modernização da emissão de RGs no estado, utilizando soluções que integrem segurança, conectividade e eficiência no atendimento ao cidadão."*

4. DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

"Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."

A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

"Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas."



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

A Lei Municipal n.º 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

"Art.13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

I – proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal;

(...)

V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria;

(...)."

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1º e 2º linhas, formada pelos **Órgãos Centrais** de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.

A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades praticadas pelo assessoramento jurídico, além do órgão de controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei nº 4.293/2005, dispõe que o **Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo**, tem por finalidade, proceder ao **exame prévio dos processos**, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem em suas estruturas órgãos de



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

controle interno e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade, o que pressupõe a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.

Portanto, importa que a análise da justificativa do preço apresentado e a indicação de dotação orçamentária, bem como se os quantitativos do serviço são compatíveis com a necessidade da SEMSI, caberá à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal n.º 4.293/2005, que, após análise e avaliação, deverá proferir parecer manifestando se os documentos juntados aos autos são suficientes para justificar o preço da contratação, bem como sobre a regularidade do valor levantado para o objeto em questão e o atendimento do artigo 23, caput e § 4º e o artigo art. 72, inciso VII, ambos da Lei n.º 14.133/2021.

5. DO INSTRUMENTO DE CONTRATO OU EQUIVALENTE

Nos termos do art. 95, da Lei nº 14.133/2021, o instrumento de contrato é obrigatório, podendo a Administração substituí-lo por outro instrumento hábil equivalente (tal como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço) nas hipóteses de I - dispensa de licitação em razão de valor; II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto à assistência técnica, independentemente de seu valor. Como esclarece Ronny Charles⁷:

(...) nas hipóteses de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, em que as obrigações entre as partes restem resolvidas com a aquisição e pagamento, independentemente do valor do negócio jurídico, é facultada a substituição do contrato pelos instrumentos hábeis indicados neste artigo; nas demais espécies de contratações, como obras e serviços, o instrumento contratual torna-se obrigatório naquelas licitações ou contratações diretas que não compreendam dispensa em razão do valor.

No caso em apreço, por se tratar de inexigibilidade, bem como de objeto que configura prestação de obrigações futuras, o instrumento de contrato é obrigatório, não podendo ser substituído por outros documentos hábeis.

Considerando a necessidade de realização de instrumento de contrato, necessária a observância do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, que define quais as cláusulas essenciais para sua formalização. Nessa linha, a Administração anexou a minuta de contrato às fls. 144-156 dos autos.

6. DAS RECOMENDAÇÕES

⁷ Ob. cit. p. 545/546.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



I. Recomenda-se que seja anexado aos autos o Termo de Cooperação atualmente vigente celebrado entre o Município de Parauapebas e a Polícia Civil do Estado do Pará, considerando que o documento acostado encontra-se com sua vigência expirada desde 01/06/2025.

II. Recomenda-se que seja juntado o ato de criação da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Pará - PRODEPA.

III. Recomenda-se a juntada aos autos de certidão atualizada de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, tendo em vista que o documento constante à fl. 60 encontra-se com prazo de validade expirado.

IV. No que se refere à minuta contratual, recomenda-se a revisão da cláusula quinta, a fim de que se esclareça se a vigência do ajuste observará o disposto no artigo 105 ou no artigo 106 da Lei nº 14.133/2021. Optando-se pela aplicação do artigo 106, deverão ser devidamente apresentadas as justificativas que fundamentem o enquadramento do objeto como serviço de natureza continuada. Ademais, recomenda-se a exclusão das disposições constantes dos subitens 5.2 a 5.2.6 da mencionada cláusula, por carecerem de respaldo legal.

V. A proposta de preços da empresa que se pretende contratar estabelece no item 6 - Condições de Pagamento, que "o valor da licença anual deverá ser paga em parcela única através de Documento de Arrecadação Estadual (DAE) em até 30 dias, conforme termos descrito em contrato". Todavia, a cláusula décima sexta da minuta de contrato está divergente, uma vez que estabelece pagamento parcelado mensalmente, mediante medições. Portanto, a divergência apontada deverá ser sanada. Além disso, o item 16.4 da mesma cláusula refere-se a estabelecimentos credenciados, o que também deverá ser retificado.

VI. Ainda em relação à minuta contratual, observa-se que a cláusula vigésima reproduz o conteúdo da cláusula décima sétima no que se refere às hipóteses de alteração contratual. Recomenda-se, portanto, a manutenção apenas da redação constante da cláusula décima sétima, por se mostrar mais completa e alinhada aos preceitos legais aplicáveis.

VII. Verifica-se que a Declaração de Adequação Orçamentária foi assinada pelo Ordenador de despesa da SEMSI, todavia, na minuta de contrato consta como autoridade competente para assinatura do contrato a SEGOV. Diante da divergência apontada, recomenda-se que a mesma seja sanada.

VIII. Que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos, que seja conferido com o original os documentos que estiverem em cópia simples e que, quando da assinatura do contrato, sejam devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de vigência expirado.

IX. Que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, sejam ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, na imprensa oficial (art. 72, inciso VIII e parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021).

Ressalta-se que as recomendações proferidas neste parecer jurídico são de cunho estritamente técnico e de gestão, portanto, cabe aos órgãos competentes as providências orientadas, não sendo necessário o retorno dos autos à Procuradoria Geral.

7. DA CONCLUSÃO



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

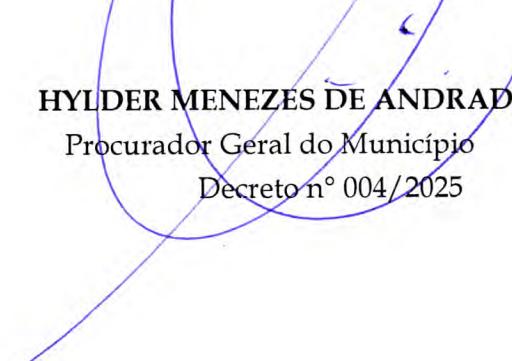


Ex positis, se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, e uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, **OPINAMOS** pelo processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de inexigibilidade contido no art. 74, inciso I, c/c § 1º da Lei n.º 14.133/2021, nos termos aqui solicitados, que visa a contratação de empresa especializada para o fornecimento de licença de uso anual ao Sistema Específico de Identificação Civil da Secretaria de Estado de Segurança Pública para a Prefeitura Municipal de Parauapebas do Estado do Pará, desde que sejam observados todos os termos deste Parecer e que sejam cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria Geral.

É o parecer que submetemos à consideração de Vossa Excelência, S.M.J.

Parauapebas/PA, 21 de julho de 2025.


ANE FRANCIELE F. GOMES ATTROT
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 1180/2025


HYLDER MENEZES DE ANDRADE
Procurador Geral do Município
Decreto nº 004/2025