



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

PARECER JURÍDICO

**EMENTA:** Procedimento Licitatório. Inexigibilidade de Licitação n° 6.2024-001 SEFAZ.

**Objeto:** Contratação de serviços especializados para realização de Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira - EVEF, para estimar o melhor valor a ser pago pelos serviços referentes à gestão bancária da folha de pagamento dos servidores e funcionários ativos, inativos, pensionistas, crédito consignado, arrecadação de receitas diversas e outros serviços (pagamento de fornecedores e centralização de chave pix), desta Prefeitura Municipal de Parauapebas/PA, bem como assessoramento em todas as fases do processo licitatório de contratação da instituição bancária pela Prefeitura Municipal de Parauapebas, no Estado do Pará.

**Interessados:** INSTITUTO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA, EMPREENDEDORISMO E GESTÃO - BR TEC e Prefeitura Municipal de Parauapebas.

1 RELATÓRIO

Trata-se do pedido de contratação requerido pela SEFAZ, na modalidade de Inexigibilidade de Licitação, que visa a Contratação de serviços especializados para realização de Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira - EVEF, para estimar o melhor valor a ser pago pelos serviços referentes à gestão bancária da folha de pagamento dos servidores e funcionários ativos, inativos, pensionistas, crédito consignado, arrecadação de receitas diversas e outros serviços (pagamento de fornecedores e centralização de chave pix), desta Prefeitura Municipal de Parauapebas/PA, bem como assessoramento em todas as fases do processo licitatório de contratação da instituição bancária pela Prefeitura Municipal de Parauapebas, no Estado do Pará, na modalidade de 'inexigibilidade de licitação', com fulcro no art. 74, inciso I, da Lei 14.133/2021.

Vieram os presentes autos para a devida análise quanto à possibilidade jurídica de se processar a presente Inexigibilidade de Licitação n° 6.2024-001 SEFAZ, bem como da homologação de seu julgamento.

O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos, dentre outros: Memorando n° 463/2024-GAB/SEFAZ (fls. 01) de solicitação encaminhado à Central de Licitações e Contratos/CLC; Documento de Formação de Demanda (fls. 02-04); Estudo Técnico Preliminar (fls. 05-17); mapa de riscos (fls. 18); documentos encaminhados pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA, EMPREENDEDORISMO E GESTÃO - BR TEC atinentes à sua apresentação e do serviço a ser prestado (fls. 23-48); currículos e certificados da equipe técnica responsável (fls. 49-206); atestado de capacidade técnica (fls. 207-219); contratos e notas fiscais de prestação de serviços pelo BR TEC, com objeto similar ao ora pretendido (fls. 220-267); proposta para avaliação de ativos (fls. 296-305); sétima alteração do estatuto do BR-TEC (fls. 306-324); ata da 7ª Assembleia Geral Ordinária, para eleição da diretoria (fls. 325-326); documento de identidade do presidente (fls. 327-328); cartão do CNPJ (329); certidões de regularidade fiscal e trabalhista (fls. 330-334); termos de abertura e encerramento e balanço patrimonial 2022 e 2023 (fls. 335-348); certidão cível de falência e concordata (fls. 349); declaração de que não emprega menor (fls. 350); declaração de anuência para execução dos serviços, pela diretora administrativo-financeira do BR TEC (fls. 351); declaração de instituição sem fins lucrativos (fls. 352); declaração de capacidade técnica (fls. 353); declaração de inexistências de fatos supervenientes impeditivos de habilitação (fls. 354) e alvará de localização e funcionamento (fls. 355-359).

Foram juntados, ainda, o Termo de Referência (fls. 268-293); indicação orçamentária (fls. 360); declaração de adequação orçamentária (fls. 362); autorização da autoridade competente (fls. 360).



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

363); a Portaria nº 411/2024, que designa agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei nº 14.133/21 (Agentes de Contratação) (fls. 364-365); a Autuação do procedimento (fls. 366), seguido da manifestação dos Agentes de Contratação e Equipe de Apoio (fls. 367-370) e a Minuta de Contrato (fls. 371-384).

E assim, vieram os presentes autos para a devida análise deste assessoramento jurídico, no dia 12 de junho de 2024, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021, quanto à possibilidade jurídica de se processar a presente Inexigibilidade de Licitação nº 6.2024-001 SEFAZ.

É o relatório.

## **2 DA ANÁLISE JURÍDICA**

Inicialmente, consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame deste assessoramento jurídico, 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.

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, 4º, da Lei nº 14.133, de 2021. Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico-consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura, nos termos do art. 50, VII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.

Quanto aos documentos que instruem o procedimento, cumpre observar que a Autoridade Competente (Secretária Municipal de Fazenda) é responsável por todos os documentos desenvolvidos no âmbito da secretaria e que posteriormente foram juntados aos autos.

Como justificativa para a pretendida contratação, a Secretaria Municipal de Fazenda informa que:

*"2.1.1. O Município de Parauapebas - PMP, atualmente, realiza o pagamento de vencimentos, proventos, aposentadorias e pensões dos servidores da Administração Pública Direta e Indireta e instituídos, por intermédio do contrato n. 20190326 de 27 de agosto de 2019, de crédito em conta corrente aberta no BANCO BRADESCO, com vigência até 27/08/2024.*

*2.1.2. Com o propósito de dar continuidade nas atividades retromencionadas, há que se considerar como uma das formas de obter recursos extraorçamentários é a negociação da administração bancária da folha de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas, comumente chamada de "venda da folha de pagamento para bancos", visto que esta vem a ser um alívio para o tesouro municipal, que se vê às voltas com constantes aumentos de despesas de custeio e investimento em áreas estratégicas e de grande responsabilidade da Administração.*

*2.1.3. Sendo assim, e considerando que para a escolha da instituição financeira, que fará esta gestão, deverá ser realizado certame licitatório e que este deve ser precedido do Estudo Técnico Preliminar de Viabilidade Econômico-financeira-EVEF para precificação do ativo, de forma a possibilitar a venda ou negociação pelo valor justo que represente maior vantajosidade para a administração.*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

2.1.4. Além disso, há que se considerar, também, que o Município deve ter condições de negociar taxas e demais tarifas bancárias de modo a reduzir suas despesas operacionais e proporcionar à Administração menores preços e maior vantagem. E sob este prisma, cumpre registrar que os certames fracassados ou desertos merecem ser analisados sob o ponto de vista econômico-financeiro e de oportunidade para a Administração.

2.1.5. Neste aspecto, salienta-se a necessidade de o Município contratar serviços especializados para realização de Estudo Técnico Preliminar de Viabilidade Econômico-financeira – EVEF, visando demonstrar às instituições financeiras, interessadas, a viabilidade econômico-financeira da participação em um processo de licitação que escolherá aquela que ofertar maior vantagem para o Município e/ou possibilitar que a Prefeitura tenha os parâmetros corretos de avaliação da folha para possível negociação direta.”

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

Pois bem. Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que consubstanciaram todo o procedimento, passa-se, estritamente, a análise dos elementos/requisitos jurídicos do presente processo.

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

Entretanto, casos há em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a promover uma disputa entre particulares.

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. Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei n.º 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

Consoante dispõe o art. 74 da Lei n.º 14.133/2021, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição, ou seja, são aquelas situações em que não é possível se escolher a proposta mais vantajosa, pois a estrutura legal do procedimento licitatório não é adequada para a obtenção do resultado pretendido.

É importante esclarecer que o legislador não cuidou de esclarecer o conceito de viabilidade de competição, limitando-se a trazer um rol de hipóteses (exemplificativo) na qual se presumiu a impossibilidade de competição entre os licitantes, em razão da natureza dos produtos e/ou serviços que serão adquiridos pela Administração.

Como se pode notar, o elenco meramente ilustrativo dos incisos supramencionados se justifica em razão da clara dificuldade do legislador em sistematizar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição, que é causada pela própria complexidade do mundo real, cuja riqueza é impossível de ser limitada por regras jurídicas.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Ronny Charles<sup>1</sup>, compulsando a nova Lei de Licitações, explica:

*"O fim primordial da licitação é obter a proposta mais vantajosa à Administração, ante a sua necessidade de contratação, junto a particulares ou mesmo outros entes, da mesma ou de outra esfera da Administração. Em algumas situações, mesmo sendo possível a competição, por interesses jurídicos variados, o legislador entendeu cabível permitir a não realização do procedimento competitivo, estipulando a possibilidade de sua dispensa.*

*Noutras tantas hipóteses, condições relacionadas ao negócio, ao mercado, ao objeto ou mesmo as pessoas envolvidas podem levar à configuração de uma inviabilidade na realização do procedimento de disputa, como no caso em que inexiste pluralidade de alternativas para a contratação do serviço pretendido pelo ente público. Nessas situações, torna-se inviável a competição e inútil a instauração do certame licitatório, sendo consideradas pelo legislador como permissivas ao instituto da inexigibilidade licitatória.*

De acordo com o artigo do Blog Zênite:

*" Afinal, a legitimidade da contratação direta via inexigibilidade de licitação pressupõe a motivação quanto à 'inviabilidade de competição'. E essa – a "inviabilidade de competição" –, se faz presente especialmente em duas hipóteses: (i) diante de fornecedor ou prestador de serviço exclusivo – inviabilidade absoluta de competição; ou (ii) diante da impossibilidade de definir critérios objetivos de comparação e julgamento entre propostas – a chamada "singularidade do objeto" – inviabilidade relativa de competição. Portanto, afora as situações envolvendo exclusividade da solução a ser contratada, bem como de credenciamento (em que o adequado atendimento da demanda da Administração pressupõe a contratação de todos os possíveis interessados), os demais casos passarão pela análise de singularidade".<sup>2</sup>*

Em resumo, a partir da leitura atenta do art. 74 da NLLC é possível afirmar que, via de regra, a inexigibilidade de licitação restará configurada quando houver:

- a) ausência de pluralidade de alternativas;
- b) ausência de mercado concorrencial;
- c) ausência de objetividade na seleção do objeto;
- d) ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

A situação de inexigibilidade eventualmente existente deve ser justificada obrigatoriamente, devendo o processo ser instruído com a caracterização da situação de inexigibilidade, razão da escolha do fornecedor (ou executante) e justificativa do preço, tudo conforme parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

Vale ressaltar que a análise quanto ao mérito das avaliações da inviabilidade de competição não compete a este órgão consultivo, que não possui a expertise necessária para verificar se, de fato, existe ou não viabilidade de competição, cabendo à área técnica se certificar quanto à veracidade das informações trazidas aos autos.

O artigo 72 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

*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;*

<sup>1</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações públicas comentadas. 14ª ed. revisada, ampliada e atualizada – São Paulo: Ed. Juspodivm, 2023. Pág. 433.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.zenite.blog.br/nova-lei-de-licitacoes-inexigibilidade-e-a-ausencia-da-expressao-singularidade/>. Acesso em: maio 2021). Acesso em: 13 de junho de 2024.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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.

Consta nos autos, o documento de formalização da demanda, o estudo técnico preliminar, a análise de riscos e o termo de referência.

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que consta a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

Quanto aos estudos preliminares, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que consta, no mínimo: a descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I); a estimativa das quantidades a serem contratadas (inc. IV); a estimativa do valor da contratação (inc. VI); as justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VIII); o posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. XIII), ao passo que eventual ausência dos demais elementos deve ser devidamente justificada (art. 18, §2º, da NLLC).

Quanto a análise de riscos, a área técnica da SEFAZ se incumbiu de realizá-la, tendo a etapa de Gerenciamento de Riscos gerado o documento juntado aos autos às fls. 18.

Quanto ao Termo de Referência este deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XVIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Por sua vez, os quantitativos e a estimativa de despesa devem levar em conta dados pormenorizados, com a demonstração de como se chegou ao quantitativo estimado. O tema é especialmente importante e deve ser registrado no processo de forma objetiva, com respaldo em elementos técnicos que evidenciem a exata correlação entre a quantidade estimada e a demanda.

Consta ainda indicação de dotação orçamentária que atesta que "a despesa a ser realizada possui adequação orçamentária e financeira na lei orçamentária anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias (fls. 360-362).

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133,



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

de 2021), logo compete ao gestor verificar a situação da futura contratada. Verifica-se que às fls. 49-359, foram juntados os documentos que comprovam a qualificação jurídica, técnica e a regularidade fiscal e trabalhista da futura contratada, bem como a inexistência de óbices para a sua contratação.

No caso em análise, objetiva-se a elaboração de parecer que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inciso III, alínea "a" e § 3º, da Lei n. 14.133/2021, *in verbis*:

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

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

*a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos; (...)*

*§ 3º Para fins do disposto no inciso III do caput deste artigo, considera-se de notória especialização o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato.*

*§ 4º Nas contratações com fundamento no inciso III do caput deste artigo, é vedada a subcontratação de empresas ou a atuação de profissionais distintos daqueles que tenham justificada a inexigibilidade."*

Como é possível inferir, é inexigível a licitação quando inviável a competição e, nesta hipótese em especial, para as contratações de serviços técnicos especializados, de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização, tendo por finalidade a elaboração de estudo técnico de viabilidade econômico-financeira.

Observa-se, quanto à norma aplicada, que foi suprimida a expressão "de natureza singular" do novo texto legal. Essa mudança da nova lei levantou uma controvérsia na doutrina sobre a necessidade ou não da singularidade do objeto contratado, como requisito contratação direta por inexigibilidade de licitação. Sobre essa questão, vale citar o artigo de Joel Menezes Niebuhr:

*"Armou-se uma bela controvérsia em torno da inexigibilidade de licitação contida no inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, especialmente ao comparar a sua redação com a do inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993, que, de certa forma, lhe é equivalente, porque ambas tratam da contratação de serviços técnicos prestados por notórios especialistas. Sucede que o inciso II do artigo 25 da Lei n. 8.666/1993 exige, literalmente, que o serviço objeto da inexigibilidade seja qualificado como singular. Por sua vez, o inciso III do artigo 74 da Lei n. 14.133/2021, também literalmente, exige apenas que o serviço seja considerado técnico especializado de natureza predominantemente intelectual e não menciona a expressão singular nem algo do gênero. O dispositivo da nova Lei, pelo menos em sua literalidade, não restringe a inexigibilidade ao serviço singular. O mesmo ocorreu, é bom lembrar, com o inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, que trata da hipótese equivalente de inexigibilidade para as empresas estatais, cujo teor não prescreve expressamente a singularidade como condição para a inexigibilidade, bastando que o contratado seja notório especialista e que o serviço seja técnico especializado. A controvérsia já se abriu diante da Lei n. 13.303/2016 e agora se se intensifica, pela semelhança, na Lei n. 14.133/2021. (...)*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*Convém frisar que o Tribunal de Contas da União já se posicionou acerca da controvérsia com vistas ao inciso II do artigo 30 da Lei n. 13.303/2016, exigindo para a configuração da inexigibilidade a caracterização do serviço como singular. Por coerência, porque a redação é praticamente idêntica, é de esperar que mantenha o entendimento em face do inciso III do artigo 174 da Lei n. 14.133/2021. Leia-se: "A contratação direta de escritório de advocacia por empresa estatal encontra amparo no art. 30, inciso II, alínea "e", da Lei 13.303/2016, desde que presentes os requisitos concernentes à especialidade e à singularidade do serviço, aliados à notória especialização do contratado". (...)*

*O debate é bem-vindo e, em que pese as discordâncias, põe luz sobre aspectos relevantes, notadamente os excessos dos órgãos de controle no tocante à análise das contratações firmadas por inexigibilidade diante da indeterminação do conceito do vocábulo singular. Infelizmente, é frequente que os órgãos de controle apenas substituam o juízo sobre a singularidade empreendido pela Administração pelo seu próprio juízo, tudo impregnado por grau elevado de subjetividade, causando insegurança jurídica, inviabilizando inexigibilidades legítimas e penalizando agentes públicos e pessoas contratadas que atuam de boa-fé e dentro da legalidade. A atuação dos órgãos de controle, nesse e em muitos outros assuntos, precisa ser aprumada à presunção de legitimidade, de legalidade dos atos administrativos, com deferência aos juízos administrativos e em postura de autocontenção. Os eventuais desacertos de órgãos de controle não justificam hipótese de inexigibilidade que prescindam da singularidade, para a contratação de serviços que possam ser prestados com técnica comum, julgados por critérios objetivos e que não dependam da intervenção de notórios especialistas. A inexigibilidade, qualquer que seja, é fundada na inviabilidade de competição e, por consequência, na singularidade do seu objeto. Não se trata de apego à Lei n. 8.666/1993. O apego, bem intenso por sinal e com uma pitada de orgulho vintage, é à parte inicial do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal." (Licitação pública e contrato administrativo / Joel de Menezes Niehbur - 5. Ed. - Belo Horizonte, 2022)*

Como se nota, Niehbur se posiciona no sentido de que, embora o vocábulo "singular" não conste do texto da lei, a singularidade do objeto é um requisito da inexigibilidade de licitação para contratação de serviço técnico especializado, com profissionais ou empresas de notória especialização. O principal argumento do citado autor é o de que a inviabilidade de competição, pressuposto da inexigibilidade de licitação que está expressamente previsto no caput do art. 74, decorre justamente da singularidade do objeto.

Constata-se, ainda, que o seu posicionamento é respaldado em precedente do Tribunal de Contas da União que analisou dispositivo similar da Lei n. 13.303/2016 (Lei das Estatais). O art. 30, inciso II, da referida lei também trata da contratação direta de serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, sem prever expressamente a necessidade de natureza singular do objeto, como está previsto na Lei n.º 8.666/1993. Mesmo assim, o Tribunal de Contas da União apontou a singularidade do serviço como um dos requisitos para a contratação direta fundamentada nesse artigo.

Entretanto, percebe-se que foram mantidos de forma expressa os seguintes requisitos legais específicos: 1) a caracterização do serviço como técnico especializado; e 2) a notoriedade do especialista que se pretende contratar.

Os serviços técnicos especializados são aqueles de conhecimento pouco difundido, consoante se infere das lições de Hely Lopes Meirelles: "São aqueles que, além da habilitação técnica e profissional normal, são realizados por quem se aprofundou nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento. São serviços de alta especialização e de conhecimentos pouco difundidos entre os demais técnicos da mesma profissão."



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

(MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo. Atualizado por Eurico de Andrade Azevedo; Célia Marisa Prendes. 11. ed. Cit., p. 49-51*).

Importante posição doutrinária quanto ao conceito de serviços técnicos profissionais especializados foi dada por Marçal Justen Filho, senão vejamos:

*"A especialização significa a capacitação para exercício de uma atividade com habilidades que não estão disponíveis para qualquer profissional. A especialização identifica uma capacitação maior do que a usual e comum e é produzida pelo domínio de uma área restrita, com habilidades que ultrapassam o conhecimento da média dos profissionais necessários ao desenvolvimento da atividade em questão. O especialista é aquele prestador de serviço técnico profissional que dispõe de uma capacitação diferenciada permitindo-lhe solucionar problemas e dificuldades complexas.*

*O conceito legal é composto pela soma de todas essas características. Trata-se de um serviço técnico. Mas, além de técnico, é profissional. E, além de profissional, é especializado. Não basta uma habilitação genérica para o desempenho de serviços dotados dessa complexidade. Por exemplo, a inscrição no órgão de classe habilita ao desempenho da profissão regulamentada. Porém, a atividade do inscrito no órgão de classe, por si só, não se caracteriza como serviço técnico profissional especializado."<sup>3</sup>*

Quanto a notória especialização do profissional, que deve estar relacionada ao objeto pretendido, o conceito lançado no § 1º do art. 25 da Lei n. 8.666/1993 foi reproduzido no § 3º do art. 74 da Lei n.º 14.133/2021 com uma pequena modificação, mas ainda se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e reconhecidamente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Quanto ao conceito de "notória especialização", há uma parcela que demanda comprovação e uma que necessita de declaração/atesto, mas que não é comprovável. É possível, e necessário, que se comprove nos autos a especialização da empresa contratada, consubstanciada em sua experiência, formação da equipe técnica, estudos publicados na área de atuação, eventuais prêmios recebidos, etc. Tais documentos servem para que se demonstre tratar-se de profissional ou empresa "especializada". O conceito lançado no § 3º do art. 74 da Lei n.º 14.133/2021 se refere a requisitos da atividade da pessoa que permitam inferir que o trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

Ressalta-se, ainda, que a própria Lei n. 14.133/2021 já estabelece que os serviços de elaboração de estudo técnico são considerados serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (art. 6º, XVIII, "a") e que a notória especialização é a "qualidade de profissional ou de empresa cujo conceito, no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiência, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou outros requisitos relacionados com suas atividades, permite inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato" (art. 6º, XIX, e art. 74, § 3º, da Lei n. 14.133/2021).

Portanto, no âmbito da Lei n.º 14.133/2021 também deve ser avaliado: (i) se a pessoa ou empresa a ser contratada, por meio de desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica e outros requisitos relacionados com suas atividades, são as mais adequadas ao atendimento da necessidade pública. Normalmente isso se constata pela apresentação de currículo, diplomas acadêmicos, publicações na área do conhecimento e atestados de capacidade técnica, sem prejuízo de outras fontes pertinentes; e

<sup>3</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17ª ed. Revista dos Tribunais: 2016, p. 284.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

(ii) se a notória especialização está relacionada com o serviço técnico especializado singular objeto da contratação.

Nessa linha, o executor a ser escolhido, profissional ou empresa, deverá ser um notório especialista. Não poderá ser indicado qualquer executor, ainda que detentor das qualificações necessárias. O escolhido deverá apresentar atributos que tragam ao contratante a percepção de que se trata da solução mais adequada à plena satisfação dos interesses da Administração.

Será a autoridade competente que, respeitando o leque de princípios a que se submete a atividade administrativa, notadamente, legalidade, impessoalidade, indisponibilidade do interesse público e razoabilidade, e ainda, sopesando as opções à sua disposição, com fulcro em seu juízo de conveniência, indicará aquele que lhe parecer ser o "indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato".

Essa posição é consagrada por Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 507) que, com precisão, esclarece: "É natural, pois, que, em situações deste 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. Há, pois, nisto, também um componente inelimitável por parte de quem contrata".

Devem ser levados em conta critérios como a atuação pretérita e exitosa em caso similar, o conhecimento do assunto, a experiência profissional, dentre outros, na forma como já reconheceu a Corte de Contas, a legitimar a contratação dos serviços técnicos profissionais especializados por inexigibilidade, razão pela qual em verificação à proposta apresentada, observa-se que trata-se de entidade qualificada.

Acerca da capacidade técnica da entidade convidada, observamos os documentos de fls. 49-219. Quanto a este ponto, a área técnica da SEFAZ afirma que:

2.2.1. Não se visualiza a possibilidade de estabelecer qualquer critério objetivo para análise, comparação e julgamento de propostas, uma vez que a execução do objeto pretendido, de modo a atender plenamente a demanda da Administração, pressupõe o emprego de atributos e qualificações subjetivas, inviabilizando a realização de licitação para contratação do objeto em questão.

2.2.2. Assim com o intuito de levantar e analisar dados e informações de pagamento dos servidores ativos, inativos e pensionistas, além dos financiamentos (consignados) concedidos aos mesmos, identificar o preço mínimo dos serviços bancários referentes à folha de pagamento e outros serviços potenciais prestados aos servidores e funcionários, assim como, analisar os certames fracassados ou desertos sob o ponto de vista econômico-financeiro, a equipe de planejamento identificou que o INSTITUTO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA, EMPREENDEDORISMO E GESTÃO - BR TEC se destacou com a realização de cerca de vinte estudos recentes e mais de quarenta outros estudos similares, realizados por sua equipe técnica, e assim atende as necessidades da Prefeitura Municipal de Parauapebas (PA) no quesito notória especialização na elaboração de estudos técnicos de viabilidade econômico-financeira para a precificação da folha de pagamento desta Prefeitura. Como comprovação da notória especialização foram juntados atestados de capacidade técnica e contratos com Órgãos Públicos, além de currículos dos profissionais que integram a equipe do Instituto.

2.2.3. Desta forma, a experiência do INSTITUTO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA, EMPREENDEDORISMO E GESTÃO - BR TEC, bem como o currículo dos



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

profissionais que compõem o seu corpo técnico refletem as competências exigidas no artigo 74, III, da Lei 14.133/2021.

2.2.4. Assim, cumpre ressaltar que elevada capacidade da equipe técnica e experiência do Instituto na realização dos serviços em questão, que são de considerável complexidade e especiais, foram fundamentais para sua escolha visando a realização do Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira ora pleiteado.

2.2.5. Nesse sentido, o art. 74, caput, como fundamento, impõe a constatação da inviabilidade de competição por ausência de critério objetivo de seleção ou por exclusividade do objeto perseguido pela administração, mediante robusta instrução dos autos do processo administrativo, sem prejuízo da fiscalização e controle ainda maiores por parte dos órgãos competentes.

2.2.4. Buscando então o atendimento da necessidade desta Administração Pública, a contratação de uma consultoria especializada é fundamental. Sendo assim, o INSTITUTO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA, EMPREENDEDORISMO E GESTÃO - BR TEC favorecerá a tomada de decisão quanto ao melhor valor a ser obtido com a centralização dos referidos serviços em Instituição Financeira, além de assessorar a Administração durante a futura licitação, assessorando na elaboração do termo de referência, prestando subsídios técnicos para elaboração da minuta do edital e outros instrumentos, para a realização do processo licitatório que escolherá a instituição financeira que terá a conta da administração para fazer a gestão destes ativos municipais, contribuindo para maximizar os benefícios econômicos.

Em conclusão, percebe-se, portanto, que a Administração não pode realizar licitação para o objeto, porque a expertise dos profissionais ou empresas são incomparáveis. Não há, portanto, viabilidade de competição. A adoção de uma licitação do tipo menor preço, por exemplo, poderia conduzir à obtenção de uma qualidade inadequada.

A Lei Federal n.º 14.133/2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida Lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

Por fim, há de ser amoldurado aos autos da contratação direta a autorização da autoridade competente (gestor do órgão/entidade). Salienta-se que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

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, na 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 Filho<sup>4</sup>:

<sup>4</sup> 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

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 à 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 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 preço proposto pela empresa convidada, importante citar as formalidades previstas no artigo 23 da Lei n.º 14.133, de 2021, para fins de obtenção do orçamento estimado da contratação:

*"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."*

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 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 destaques 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 poderá 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-ACU 572/2011) e sendo convalidada pelo Tribunal, como nos Acórdãos*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

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 realizadas, 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 leve o seu preço pelo simples fato de estar contratando com a Administração. 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.

Ciente do requisito legal atinente ao preço, a SEFAZ apresentou a seguinte justificativa:

2.2.5. Quanto à justificativa de compatibilidade do preço com os praticados no mercado, o entendimento da jurisprudência é que não se podem comparar preços de serviço singular com serviços não singulares. Daí porque não foi realizada cotação de preços junto a outros potenciais prestadores dos serviços demandados, para justificar que os preços contratados estão compatíveis com os praticados no mercado, eis que tal prática se mostra incompatível com a hipótese de inexigibilidade de licitação, caracterizada pela inviabilidade de competição (Acórdão 2.280/2019-TCU 1ª Turma).

2.2.6. A justificativa do preço é feita, portanto, em consonância com o entendimento que consta do Acórdão n.º 819/2005 - TCU Plenário, no sentido de que o preço deverá estar compatível com aqueles que o próprio contratado pratica junto a outros órgãos, nestes termos: "9.1.3. quando contratar a realização de cursos, palestras, apresentações, shows, espetáculos ou eventos similares, demonstre, a título de justificativa de preços, que o fornecedor cobra igual ou similar preço de outros com quem contrata para evento de mesmo porte (...)

2.2.7. Outro paradigma de boa prática que se utiliza, a propósito, é a seguinte orientação da Advocacia Geral da União: "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." (Orientação Normativa AGU n.º 17/09).

2.2.8. Nesse passo, o INSTITUTO BRASILEIRO DE TECNOLOGIA, EMPREENDEDORISMO E GESTÃO - BR TEC está ofertando a consultoria constante na proposta com valores similares para este órgão do que os preços que ele próprio pratica no mercado, conforme comprovação através das notas fiscais e contratos anexos.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

solicitante, qual seja a Secretaria Municipal de Fazenda, 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: *"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"*.

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 SEFAZ à lei.

### 3 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."*

A Lei Municipal nº 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*



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

*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 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.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Portanto, a avaliação dos preços apresentados e sua compatibilidade com os valores de mercado, a indicação orçamentária, bem como se os quantitativos a serem adquiridos são compatíveis com a demanda da Secretaria Municipal de Fazenda, caberá à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que, após análise e avaliação, deverá se manifestar quanto à regularidade das pesquisas e valores levantados para o objeto em questão, devendo averiguar, ainda, se os preços apresentados são compatíveis com a realidade mercadológica, bem como o atendimento do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

#### 4 DAS RECOMENDAÇÕES

Sem prejuízo das orientações e recomendações já contidas na análise acima realizada e, para melhor instruir este procedimento, recomenda-se:

I. Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI). Entretanto, casos há em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a promover uma disputa entre particulares.

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. Consoante dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/2021, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição, ou seja, são aquelas situações em que não é possível se escolher a proposta mais vantajosa, pois a estrutura legal do procedimento licitatório não é adequada para a obtenção do resultado pretendido.

Todavia, mesmo diante das justificativas apresentadas pela SEFAZ para efetivação da contratação via inexigibilidade, importante chamar a atenção para a pretérita contratação do mesmo objeto, que ocorreu via Pregão nº 9/2018-001 SEFAZ, que objetivou a "contratação de serviços de pesquisa e desenvolvimento de projetos com objetivo de promover a avaliação econômico-financeira da folha de pagamento dos servidores municipais da Prefeitura de Parauapebas, Fundos Especiais e Autarquias do Município de Parauapebas, Estado do Pará".

Logo, visando o correto enquadramento legal da contratação, recomenda-se que a SEFAZ reavalie a opção pela contratação direta pretendida, uma vez que, para que prossiga com o intento da contratação por inexigibilidade, devem estar presentes os requisitos que tornem a pretensão da Administração impossível de ser atendida via procedimento licitatório regular, como anteriormente realizado.

II. Que seja atualizada a certidão de débitos municipais; que seja verificada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos e que sejam conferidos com o original os documentos que estiverem em cópia simples e, por fim, que sejam atualizadas todas as certidões que, porventura, tenham o prazo de validade expirado quando da emissão do contrato.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS  
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

5 DA CONCLUSÃO

Sendo assim, somente após o acatamento das recomendações emitidas ao longo deste Parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria Geral, devendo observar que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, deverão ser ratificadas pela Autoridade Superior, publicando-se, após a celebração do contrato, na imprensa oficial.

É o parecer que submetemos à consideração superior.

Parauapebas/PA, 14 de junho de 2024.

RAFAELA PAMPLONA DE MELO  
ASSESSORA JURÍDICA DE PROCURADOR  
DECRETO Nº 068/2023

HUGO MOREIRA MOUTINHO  
PROCURADOR DO MUNICÍPIO  
MATRÍCULA Nº 2577

EMANUEL  
AUGUSTO DE MELO  
BATISTA:157981002  
007

Assinado de forma  
digital por EMANUEL  
AUGUSTO DE MELO  
BATISTA:15798100200

EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA  
PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO  
DEC. Nº 501/2024

