



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna

PARECER nº 009/2024-CI/CMP

Processo nº 6/2024-00001CMP – INEXIGIBILIDADE

Trata-se de exame de regularidade processual, nos termos da Lei 14.133/2021, solicitado pela Comissão Permanente de Licitação – CPL, para fins de abertura de processo licitatório na modalidade **INEXIGIBILIDADE** nº 6/2024-00001CMP com vistas à contratação do objeto “(...) *serviços especializados de assessoria, consultoria e representação jurídica em processos administrativos e judiciais de interesse ou responsabilidade da Câmara Municipal, oriundos dos órgãos públicos de investigação e fiscalização e dos órgãos de auxílio do controle externo, em todas as esferas, especialmente junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, além da elaboração de consultas, pareceres e estudos especializados em Direito Público Municipal, Minerário e Tributário junto à Câmara Municipal de Parauapebas, bem como assistir e secretariar as ações e processos legislativos, especialmente os relativos à Compensação Financeira pela Exploração Mineral (CEFEM) e aos índices cota-parte do ICMS, em demandas do controle social relacionadas às especialidades do Direito objeto desta proposta, visando auxiliar e proteger o melhor interesse público e a missão, visão e valores institucionais da edilidade proponente, com projeção de demandas para todo o ano de 2024.*”.

I – DA FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

Os autos do processo licitatório nº 6/2024-00001CMP contêm 248 folhas, volume único.

O procedimento administrativo instaurado está instruído com as seguintes peças:

1. Memorando 118/2024, cujo assunto é **Abertura de Processo para Contratação por Inexigibilidade**, de autoria da Diretoria Administrativa da Câmara Municipal de Parauapebas, que encaminha ao Departamento de Licitações e Contratos pedido de “*formalização do processo de contratação por Inexigibilidade de Licitação em favor da empresa Centeno, Nascimento, Pinheiro, Almeida & Graim Advogados Associados*” à Comissão Permanente de Licitação – CPL, para as devidas providências (fls. 001-011);
2. Termo de Referência (fls. 012-026);
3. Memorando 001/2024 do Gabinete da Presidência à Procuradoria-Geral Legislativa (fl. 027);
4. Memorando 001/2024-PGL/CMP ao Gabinete da Presidência (fls. 028-031);
5. Memorando 05/2024 do Gabinete da Presidência à Diretoria Administrativa, cujo assunto é **Encaminhamento de Documento de Solicitação de Demanda** (fls. 032-035);
6. Memorando 030/2024-DA/CMP da Diretoria Administrativa ao Gabinete da Presidência, cujo assunto é **Encaminhamento de Estudo Técnico Preliminar** (fls. 036-049);
7. Matriz de Riscos (fl. 040);
8. Memorando 27/2024 do Gabinete da Presidência à Diretoria Administrativa (fls. 051-053);
9. Ofício 009/2024-GABPRES/CMP do Gabinete da Presidência destinado ao Escritório Centeno, Nascimento, Pinheiro, Almeida e Graim Advogados, cujo assunto é **Proposta de contratação de serviços especializados** (fl. 054-056);
10. Proposta de prestação de serviços advocatícios (fls. 057-060);
11. Justificativa do preço proposto (fl. 061);
12. Despacho do presidente da Mesa Diretora “*Ao setor competente para providenciar pesquisa de preços (...)*” (fl. 062);



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna

13. Memorando 051/2024-DA/CMP da Diretoria Administrativa ao Departamento de Compras, cujo assunto é **Solicitação de Pesquisa de Preço**, acompanhado do Termo de Referência (fl. 063);
14. Termo de Referência (fls. 064-078);
15. Memorando 0011/2024 do Departamento de Compras à Diretoria Administrativa, cujo assunto é **JUSTIFICATIVA DE PREÇO**, acompanhado da Planilha de Apuração de Preço de Referência e da pesquisa de mercado (fls. 079-100);
16. Memorando 072/2024-DA/CMP da Diretoria Administrativa ao Departamento de Contabilidade (fl. 101);
17. Indicação de Dotação Orçamentária – **R\$400.000** (fl. 102);
18. Declaração de adequação orçamentária e financeira (fl. 103);
19. Autorização da autoridade competente para abertura do procedimento licitatório de inexigibilidade (fl. 104);
20. Documentação da empresa Centeno, Nascimento, Pinheiro, Almeida & Graim Advogados Associados, CNPJ: 13.766.237/0001-20 (fls. 105-190);
21. Cópia da Portaria 141/2024, que designa a servidora POLYANA GONÇALVES PEREIRA BARRETO PARA EXERCER A FUNÇÃO DE Agente de Contratação (fls. 191-192);
22. Autuação do Processo Administrativo de Licitação (fl. 193);
23. Relatório do Agente de Contratação acerca do processo de inexigibilidade de contratação (fls. 194-201);
24. Minuta de Contrato (fls. 202-211);
25. Despacho do processo nº 6/2024-00001CMP realizado pela Agente de Contratação à Procuradoria-Geral Legislativa, para exame de regularidade processual (fl. 212);
26. Memorando nº 026/2024-PGL/CMP da Procuradoria-Geral Legislativa ao Departamento de Licitações e Contratos (fl. 213);
27. Parecer Jurídico 51/2024 (fls. 214-235);
28. Despacho saneador ao Parecer Jurídico 51/2024 (fl. 236);
29. Minuta de Contrato (fls. 237-246);
30. Cópia de Certidão Negativa de Débito Eletrônica (fl. 247);
31. Despacho do processo nº 6/2024-00001CMP realizado pela Agente de Contratação à Controladoria-Geral Legislativa, para exame de regularidade processual (fl. 248);

II – ANÁLISE

1. A princípio importa destacar que, conforme manda a Constituição Federal de 1988 – CF¹, bem como a Lei Orgânica do Município de Parauapebas², é dever do Controle Interno

- 1 **Art. 70. A fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, **economicidade**, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, **será exercida** pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e **pelo sistema de controle interno** de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

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**.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.(grifamos)

- 2 **Lei Orgânica do Município de Parauapebas**

Art. 36. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna

perante a Administração Pública exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, com a finalidade de comprovar a legalidade, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração, bem como apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

2. A CF também determina que o agente público deve observar algumas regras para um bom desempenho da atividade no setor público. Essas regras constituem os **princípios da Administração Pública**³, que estão presentes no *caput* do art. 37. Por sua vez, o inciso XXI desse art. preceitua a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo poder Público; no entanto, o próprio dispositivo constitucional reconhece a existência de exceções à regra ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação: a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

3. Ressalta-se que é obrigatória a motivação dos atos administrativos que declarem a inexigibilidade de processo licitatório, conforme o disposto na Lei 9.784/1999⁴, uma vez que o afastamento indevido de processo licitatório constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10 da Lei 8.429/1992⁵.

4. Ademais, o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM-PA, por meio da Resolução 11.495⁶, determina que a contratação por inexigibilidade deve ser cautelosa e observar todas as formalidades e procedimentos legais pertinentes.

Câmara Municipal, mediante controle externo e pelo sistema de **controle interno** dos Poderes Executivo e **Legislativo**.

3 **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos **Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios** obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as **obras, serviços, compras e alienações** serão contratados mediante **processo de licitação pública** que assegure **igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. **(grifamos)**

4 **Art. 50.** Os atos administrativos **deverão ser motivados**, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

IV - dispensem ou declarem a **inexigibilidade de processo licitatório**;

§ 1º A **motivação deve ser explícita, clara e congruente**, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato. **(grifamos)**

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

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; (grifamos)

6 **Resolução 11.495-TCM-PA:**

“(…). Por se tratar de exceção da lei, a **contratação por dispensa ou inexigibilidade de licitação, deve ser cautelosa e observar todas as formalidades** previstas em cada caso, além dos procedimentos descritos no artigo 26, e também, no artigo 38 da Lei nº 8.666/93, regramento geral do procedimento de licitação, **sob pena de incorrer em crime** previsto na mesma lei, em seu art. 89, **quando dispensada ou inexigida licitação fora das hipóteses previstas em lei.**

No que tange ao procedimento para a **contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação, devem ser observadas** as seguintes fases:

(...)

- elaboração de parecer técnico ou jurídico, com análise: da **justificativa da inexigibilidade**, conforme art. 26, caput; **razão da escolha do fornecedor**. Conforme art. 26, II, e **justificativa do preço**, conforme art. 26, III;

- **decisão** sobre licitar ou não, **com motivação**, de acordo com parecer antes referido, se acatado;

- comunicação à autoridade superior, conforme art. 26, *caput*; (...)” (grifamos)



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna

5. Os pressupostos legais, doutrinários e jurisprudenciais necessários ao afastamento do devido processo licitatório em prol da adoção do instituto da inexigibilidade já foram devidamente tratados no Parecer Jurídico nº 51/2024 (fls. 214-235), cuja conclusão foi “(...) *pela viabilidade de contratação do Escritório Centeno, Nascimento, Pinheiro, Almeida & Graim Advogados Associados (...) através de inexigibilidade de licitação (...)*”.
6. Ao compulsarmos os elementos presentes nos autos encontramos a solicitação, acerca do objeto da contratação, expedida pelo presidente da Mesa Diretora desta Casa Legislativa (fl. 027) e endereçada à Procuradoria-Geral Legislativa. O presidente pede ao titular da referida Procuradoria “(...) *que nos informe se as necessidades da pretensa contratação não incidem nas funções dos Procuradores Legislativos ou se há inconveniência ou impossibilidade do exercício de tais atividades pelos procuradores desta Casa de Leis.*”.
7. Em resposta a tal solicitação, o aludido titular respondeu (fls. 028-031) à indagação do presidente da Mesa Diretora “(...) *que o objeto da contratação almejada não traz quaisquer atividades de enfrentamento corriqueiro da Procuradoria, (...) que sua execução será melhor prestada por profissional(is) detentor(es) de amplo conhecimento técnico jurídico e atuação especializada nos citados ramos do Direito.*”.
8. Nota-se que o Termo de Referência (fls. 012-026 e 064-078), o Estudo Técnico Preliminar (fls. 037-049) e a Matriz de Riscos (fl. 050) presentes nos autos foram elaborados pelo Diretor Administrativo da Casa, e este, em seu posicionamento conclusivo, afirma “Com base no estudo realizado conclui-se que a forma mais viável de se contratar os serviços de assessoria jurídica elencados no Documento de Formalização de Demanda é por meio da **Inexigibilidade de Licitação**, nos termos do art. 74, inciso III, alínea c, da Lei Federal nº 14.133/2021.”.
9. Importante enfatizar que a elaboração de termos de referência, estudos técnicos preliminares e matrizes de riscos é atribuição típica conferida por lei ao Chefe do Departamento de Planejamento de Contratações⁷.

⁷ Lei Ordinária no 4.629, de 23 de dezembro de 2015

Cargo: CHEFE DO DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO DE CONTRATAÇÕES

Atribuições típicas:

Coordenar as atividades executadas pelo Departamento de Planejamento;

Elaborar ou determinar a elaboração dos instrumentos de planejamento das contratações da Câmara Municipal pertinentes à área de atuação do Departamento, **especialmente os estudos técnicos preliminares, termos de referência e matrizes de riscos**, revisando os instrumentos e encaminhando às unidades competentes; (...) (grifei)



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna

10. Quanto à notória especialização⁸, o diretor administrativo, por meio do memorando nº 118/2024, no item RAZÃO DA ESCOLHA (fls. 003-011), destaca “(...) *que a Empresa Centeno, Nascimento, Pinheiro, Almeida & Graim Advogados Associados atende o requisito para prestação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual de notória especialização, tendo em vista que esta é uma sociedade que possui notoriedade e especialização (...) que pode ser comprovada por meio dos atestados de capacidade técnica, em anexo.*”. Nesse sentido ressaltamos que o art. 74 § 3º da lei nº 14.133/2021 descreve que:

“(...) 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.”.

11. Sendo assim, recomendamos à Administração que atente ao que dispõe a lei, em consonância com as jurisprudências vigentes.

12. Observa-se que, ao conceituar “notória especialização”, o dispositivo legal encerra com a expressão “(...) *permita inferir que o seu trabalho é essencial e reconhecidamente adequado à plena satisfação do objeto do contrato*”.

13. Quanto à justificativa de preço⁹, o diretor administrativo afirma “(...) *que o preço a ser contratado encontra-se compatível com os parâmetro de mercado, conforme Planilha de Apuração de Preço e contratos, anexo nos autos do processo*” (fl. 009).

8 **Lei nº 14.133/2021**

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

[...]

§ 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.

Lei nº 14.039, de 17 de agosto de 2020

Art. 1º A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994 (Estatuto da OAB), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“**Art. 3º-A.** Os serviços profissionais de advogado são, por sua natureza, técnicos e singulares, **quando comprovada sua notória especialização**, nos termos da lei.

Parágrafo único. Considera-se **notória especialização** o profissional ou a sociedade de advogados cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, **permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.**” (grifamos)

9 **Acórdão 522/2014-Plenário**, TC 007.049/2004-6, relator Ministro Benjamin Zymler, 12.3.2014.

“9.3.1.2. **o preço a ser pago deve ser compatível com aquele praticado no mercado, situação essa a ser comprovada (...) mediante a juntada da documentação pertinente nos respectivos processos de dispensa, incluindo, no mínimo, três cotações de preços de empresas do ramo, pesquisa de preços praticados no âmbito de outros órgãos e entidades da Administração Pública ou justificativa circunstanciada caso não seja viável obter esse número de cotações, bem como fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado**” (...) (grifamos)

Acórdão nº 2.324/2009-TCU-1ª Câmara

“9.3.3. **nas situações de dispensa e de inexigibilidade de licitação, envolvendo objetos complexos ou não, apresente justificativa de preço fundada em planilhas em que constem a composição de todos os custos unitários de serviços e materiais, com levantamento de preços (propostas) entre as diversas empresas do ramo, como parte integrante dos processos, com vistas a obter a proposta mais vantajosa para a Administração.**” (grifamos)



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna

14. Para a justificativa do elemento subjetivo confiança¹⁰, a Administração declara “*No que tange à escolha da referida empresa, destaca-se o grau de confiabilidade no referido prestador de serviços (...)*” (fl. 005).

15. Portanto, é inolvidável que essa escolha do prestador de serviços dependerá de uma análise subjetiva da autoridade competente para celebrar o contrato. Consequentemente, uma vez que a escolha se dará por meio de uma avaliação subjetiva, ou seja, juízo de valor pessoal de quem detém a competência para realizar a escolha, a partir da soma de informações sobre a pessoa do executor (experiências, publicações, desempenho anterior etc), em comparação com esses dados dos demais possíveis executores, nítido está que a escolha é essencialmente discricionária. Será a autoridade competente que, respeitando o rol 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 e oportunidade, indicará aquele que lhe parecer ser o “indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

16. Em suma, a regra para a contratação de serviços de assessoria ou consultoria técnica é a licitação, e a inexigibilidade exceção que deve ser precedida da comprovação da inviabilidade fática ou jurídica de competição, da singularidade do objeto e da notoriedade do contratado e, em última instância, do elemento subjetivo confiança, bem como da demonstração da razão da escolha do executante e da justificativa de preço.

III – CONCLUSÃO

1. Diante de todo o exposto, enfatizamos que não cabe a esta Controladoria proceder a avaliação de mérito das justificativas presentes nos autos, quanto à conveniência e oportunidade da contratação almejada pela Administração, uma vez que tal avaliação está vinculada ao poder discricionário da autoridade competente.

2. À autoridade competente recomenda-se que observe as disposições expressas na Resolução 11.495 do TCM-PA e, sobretudo, os princípios regentes da Administração Pública que estão sob sua tutela e avalie criteriosamente, no exercício do poder discricionário, a conveniência e a oportunidade de sua exclusiva decisão pela contratação do objeto por meio da modalidade licitatória pretendida.

10 (STF. Ação Penal nº 384-SC, Plenário, rel. Min. Eros Grau, DJ de 03.08.2007): (...) 2. “Serviços técnicos profissionais especializados” são serviços que a Administração deve contratar sem licitação, escolhendo o contratado de acordo, **em última instância**, com o **grau de confiança** que ela própria, Administração, deposite na **especialização** desse contratado. Nesses casos, o requisito da **confiança** da Administração em quem deseje contratar é **subjetivo**. Daí que **a realização de procedimento licitatório para a contratação de tais serviços** – procedimento regido, entre outros, pelo princípio do julgamento objetivo – **é incompatível com a atribuição de exercício de subjetividade** que o direito positivo confere à Administração para a escolha do “trabalho essencial e indiscutivelmente mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato” (cf. o § 1º do art. 25 da Lei 8.666/93). O que a norma extraída do texto legal exige é a **notória especialização**, associada ao **elemento subjetivo confiança**. (...) (grifamos)



ESTADO DO PARÁ
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
Controladoria Interna

3. Na hipótese de a autoridade competente decidir motivadamente por essa contratação, recomendamos juntar aos autos do respectivo processo de pagamento o relatório da prestação dos serviços efetivamente realizados.

4. Por fim, opinamos pela continuidade do procedimento, observado o disposto no presente parecer.

É o parecer, que se submete à consideração superior.

Parauapebas-PA, 15 de março de 2024.



NATANAEL MARTINS NEVES
Analista de Controle Interno
Matrícula 022011

Aprovo o **PARECER 009/2024-CI/CMP**.
Encaminhe-se conforme recomendações acima.

GIRLANE ALVES RODRIGUES
Controlador-Geral
Portaria 004/2023