



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Jaboatão dos Guararapes/PE, 28 de fevereiro de 2025.

Parecer de Controle de Conformidade nº 039/2025 – GEGOV

Ementa: *Direito Administrativo. Contratação Direta. Inexigibilidade de Licitação. Art. 74, III da Lei nº 14.133/2021. Contratação de escritório de advocacia devidamente inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, para os serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria no âmbito da administração tributária, visando a correção e recuperação de créditos tributários e o repasse integral dos valores referentes ao Fundo de Participação dos Municípios-FPM que deixaram de ser repassados ao Município em face da ilegal fixação do valor mínimo nacional, nos termos e condições estabelecidos no Termo de Referência. Legalidade. Possibilidade.*

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de ofício oriundo da Secretaria Municipal de Administração, o qual solicitou e autorizou a abertura do presente processo administrativo, autuado sob nº 051.2025.INEX.028.EPC-SAD para a contratação direta mediante inexigibilidade de licitação, do escritório de advocacia Monteiro e Monteiro Advogados Associados, inscrito no CNPJ sob o nº 35.542.612/0001-90 para a prestação de serviços técnicos especializados em assessoria e consultoria no âmbito da administração tributária, visando a correção e recuperação de créditos tributários e o repasse integral dos valores referentes ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM que deixaram de ser repassados ao Município em face da ilegal fixação do valor mínimo nacional, nos termos e condições estabelecidos no Termo de Referência.

Nesse sentido, em consonância com os normativos municipais, e observada a Portaria SAD Nº 034/2025, que instituiu a Equipe de Planejamento da Central de Contratações Corporativas – EPC – SAD - CORP, foram confeccionados, dentre outros, os seguintes documentos:



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

1. **Documento de Oficialização da Demanda**, assinado em 28/02/2025, pelo Secretário Municipal de Administração, Sr. Thiago Albuquerque Fernandes.
2. **Estudo Técnico Preliminar**, assinado em 28/02/2025, pelo servidor Responsável pela coordenação do Estudo Técnico Preliminar – ETP, Sr. Leandro Brasil dos Santos, matrícula 4.0911487.3;
3. **Termo de Referência**, assinado em 28/02/2025, pela Gestora de Planejamento de Contratações, Sra. Daniella Cavalcanti Monteiro, matrícula 91.614-4;
4. **Parecer Jurídico DJUR nº 026/2025**, assinado pela Assessora Jurídica do órgão demandante, Dra. Aline Cristina Maciel Vieira de Vasconcelos, OAB/PE nº. 21.838-D, matrícula 59174-4.

Nestas razões, passa-se a análise do presente.

2. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

2.1 DA FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER DE CONFORMIDADE

A presente manifestação tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade e conformidade, na segunda linha de controle, conforme estabelece o artigo 169, inciso II, da Lei Federal nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC) c/c art.11, inciso II, do Decreto Municipal nº 08/2023. Vejamos:

Lei Federal nº 14.133/2021

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo,



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

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:

(...)

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

(...)

§ 2º Para a realização de suas atividades, os órgãos de controle deverão ter acesso irrestrito aos documentos e às informações necessárias à realização dos trabalhos, inclusive aos documentos classificados pelo órgão ou entidade nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e o órgão de controle com o qual foi compartilhada eventual informação sigilosa tornar-se-á corresponsável pela manutenção do seu sigilo.

§ 3º Os integrantes das linhas de defesa a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo observarão o seguinte:

I - quando constatarem simples impropriedade formal, adotarão medidas para o seu saneamento e para a mitigação de riscos de sua nova ocorrência, preferencialmente com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis;

II - quando constatarem irregularidade que configure dano à Administração, sem prejuízo das medidas previstas no inciso I deste § 3º, adotarão as providências necessárias para a apuração das infrações administrativas, observadas a segregação de funções e a necessidade de individualização das condutas, bem como remeterão ao Ministério Público competente cópias dos documentos cabíveis para a apuração dos ilícitos de sua competência.

Decreto Municipal nº 08/2023

Art. 11. 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:



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

II – segunda linha de defesa, integrada pelos órgãos de assessoramento jurídico das áreas demandantes e pelo órgão responsável pela centralização de processamento de licitações e contratações diretas, vinculado à SAD, indicado no § 4º do art. 3º deste Decreto;

Nesta segunda linha de defesa, o controle de legalidade e conformidade tem por finalidade a análise dos parâmetros relacionados ao cumprimento dos procedimentos e o respeito aos parâmetros de governança devidamente estabelecidos na Lei Geral de Licitações e nos normativos municipais que regulamentam, no Município do Jaboatão dos Guararapes, os processos de contratação pública.

Portanto, a função deste órgão de centralização de processamento de licitações e contratações é justamente apontar possíveis riscos do ponto de vista jurídico e recomendar providências, para salvaguardar a autoridade assessorada, a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não a precaução recomendada.

Importante salientar, que o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos de legalidade e conformidade, excluídos, portanto, **aqueles de natureza técnica**. Em relação a estes, partiremos da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos

Neste sentido, é pertinente citar o Conforme Enunciado nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

Finalmente, é nosso dever salientar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações.

Não obstante, as questões relacionadas à legalidade e conformidade dos documentos produzidos durante a fase da etapa preparatória serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destas considerações será de responsabilidade exclusiva do agente público que porventura autorizou.

2.2 DA POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Com o advento do regime constitucional apregoado pela Constituição Federal de 1988, tivemos no Brasil a implantação de um regime jurídico administrativo de contratação na administração pública, tendo o legislador, como objetivo, preservar o interesse público e a legalidade de todos os atos administrativos praticados pelos gestores.

Posteriormente, o legislador brasileiro promulgou uma Lei Geral de Licitações e Contratos, a qual respeitando os princípios inerentes à administração pública homenageados no art. 37 da Constituição Federal de 1988, elencou em seus dispositivos exaustivamente, inúmeras regras e princípios cogentes a serem respeitadas no âmbito da administração pública direta e indireta, salvo exceções.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Neste ínterim, o artigo 2º caput, e seus incisos I a VII, da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê a exigência de licitação para as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações efetuadas pela Administração Pública com terceiros, ressalvando, no entanto, as hipóteses previstas na referida lei.

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. No entanto, verifica-se que nem sempre a realização do certame levará à melhor contratação pela Administração ou que, pelo menos, a sujeição do negócio ao procedimento formal e burocrático previsto pelo estatuto não serve ao eficaz atendimento do interesse público na referida hipótese específica.

O art. 74 da Lei Federal nº 14.133/2021 prevê as hipóteses em que a competição é inviável. Essa é uma exceção à regra geral de obrigatoriedade de licitar, justificada pela impossibilidade de competição no caso concreto, face às peculiaridades do objeto contratual pretendido pela Administração.

Assim, em contratações diretas através do procedimento de inexigibilidade de licitação, a inviabilidade da contratação deve estar presente, seja em razão da ausência de mercado concorrencial, ausência de pluralidade de alternativas, impossibilidade de julgamento objetivo, ou mesmo ausência de definição objetiva da prestação.

No presente caso, a inexigibilidade de licitação resta fundamentada no art. 74, inciso III, alínea “c” da Lei Federal nº 14.133/2021. Vejamos:

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: (...)



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

Neste sentido, o órgão demandante justificou a contratação, em síntese, nos seguintes termos, conforme especificado no Termo de Referência:

O FPM, principal fonte de receita de 90% dos Municípios brasileiros, é composto pela repartição das receitas oriundas com a arrecadação do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, tendo a União Federal, por expressa determinação constitucional, o dever de repassar um total de até 23,5% (vinte e três inteiros e cinco décimos por cento) aos municípios.

Dito isto, devem ser incluídos na base de cálculo do FPM toda e qualquer entrada oriunda do IR e do IPI, aí incluídos os acessórios das cobranças e não apenas determinadas parcelas, como se observa atualmente, além da arrecadação dos incentivos fiscais de pagamento, classificados como subvenções, que se referem ao imposto efetivamente pago pelos contribuintes, mas que não foi inserido contabilmente como receita de IR e IPI, o qual se transfere a arrecadação diretamente para beneficiários de subvenções sociais ou econômicas, sem que os valores perpassem pela sua contabilidade. Deste modo, suprime-se o direito à inclusão e percebimento desses valores ao FPM, ferindo, portanto, a norma constitucional.

[...] a presente contratação justifica-se pelo fato de que o Município pode vir a ser beneficiado com a recuperação dos valores do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em razão do incorreto repasse das parcelas pela União Federal. Apesar dos comandos constitucionais serem claros no sentido de que todo o produto da arrecadação com o IR e com IPI deva ser repassado ao FPM nos percentuais constitucionalmente definidos, a União vem deixando de repassar diversas rubricas por incongruências entre a Receita Federal do Brasil e o Banco do Brasil.

Da mesma forma, existem diversas cifras de IR e IPI que, apesar de efetivamente arrecadadas pelo Contribuinte, são redirecionadas aos chamados programas subvencionados (incentivos fiscais por subvenção) e, assim, por não perpassarem a contabilidade da União Federal, também não são incluídas na base de cálculo do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

Por outro lado, existem dificuldades resultantes do adimplemento dos débitos em modalidades diversas de pecúnia, e.g. extinção da obrigação tributária pela dação em pagamento.

Por fim, cabe destacar que a referida demanda requer experiência técnica específica, em virtude da excepcionalidade do serviço a ser realizado, já que o objeto se caracteriza por tarefas que não fazem parte da rotina dos servidores efetivos, bem como demandam conhecimento em área específica e experiência prévia. Ademais, vê-se a impossibilidade da realização do serviço por um profissional padrão, já que o objeto não está dentro de suas atribuições regulares, face à complexidade da tarefa a ser realizada, o que confere especificidade ao serviço a ser contratado.

Registre-se a importância do município em buscar os créditos em seu nome. Ocorre que a Procuradoria local declarada e expressamente alega-se impossibilitada de assumir o patrocínio da(s) causa(s) decorrente(s) do presente objeto, haja vista a especificidade deste e o enorme custo de pessoal e financeiro para o acompanhamento processual em toda a sua futura marcha.

Erros de execução ou inexperiência podem trazer sérios prejuízos ao município, inclusive com o esgotamento do direito a perceber qualquer valor – o que seria um desastre aos Cofres Municipais.

Ademais, trata-se o referido, de crédito extra orçamentário até então não previstos no município, e que deve ser buscado na preservação arrecadatória de sua competência, segundo preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ato contínuo, verifica-se também que a escolha do prestador de serviços também restou justificada pelo órgão demandante, conforme especificado, em síntese no Termo de Referência. Vejamos:

5.2.1. A razão da escolha do escritório referenciado, se justifica pela notória especialidade na matéria, conforme demonstrado nos documentos atestados de capacidade técnica e contratos firmados com outros municípios, conforme documentação anexa ao Processo no Sistema.

5.2.2 A empresa Monteiro E Monteiro Advogados Associados que consiste em pessoa jurídica registrada no CNPJ/MF sob o n.º 35.542.612/0001-90 é um escritório de advocacia atualizado, moderno,



**Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações**

com estrutura corporativa sólida e advogados especializados em Direito Público em geral, Direito Administrativo, Tributário e Cível.

5.2.3. Com o objetivo de proporcionar um atendimento personalizado, o escritório destaca sua extensa rede de parceiros credenciados e cobertura nacional, funcionando de forma integrada e coordenada visando ao atendimento dos clientes, com celeridade, excelência da qualidade e expertises.

5.2.4. Todos os trabalhos são pautados pela criteriosa aplicação do Direito, sempre na busca de soluções rápidas e eficazes, mediante atuação preventiva, consultiva ou contenciosa, judicial ou administrativa, na qual a identificação da melhor estratégia é mais que um detalhe, é o ponto de partida para o cumprimento das metas e o atendimento às necessidades de seus clientes, sejam pessoas jurídicas de Direito público ou privado.

Portanto, entende-se que foram cumpridos os requisitos para a inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso III, alínea “c”, da Lei Federal nº 14.133/2021, conforme as razões e justificativas apresentadas pelo órgão demandante.

2.3 DA ANÁLISE DOS ASPECTOS DE LEGALIDADE E CONFORMIDADE DA FASE PREPARATÓRIA

A fase preparatória nos processos de contratação é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual, com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão.

Da análise dos aspectos de legalidade da fase preparatória dos autos do presente processo administrativo nº 051.2025.INEX.028.EPC-SAD, entende-se que foram cumpridas as formalidades legais inerentes ao procedimento interno de governança, anterior a publicação do instrumento convocatório, conforme estabelecido na Instrução Normativa nº 002/2023. Neste sentido:



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

- 1. Documento de Oficialização da Demanda:** contém a indicação da área requisitante, a identificação da demanda a ser atendida, a síntese da justificativa da contratação, a indicação da dotação orçamentária e a Equipe Técnica;
- 2. Estudo Técnico Preliminar:** verifica-se que estão presentes os elementos indispensáveis à elaboração do documento, quais sejam, descrição da necessidade da contratação, estimativa do valor, justificativa para o parcelamento ou não da contratação e posicionamento conclusivo acerca da adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina;
- 3. Termo de Referência:** verifica-se que estão presentes elementos necessários para a contratação, como a descrição da justificativa, descrição do objeto, condições de pagamento, previsão de reajuste, obrigações da Contratante e Contratada, critérios de fiscalização e controle da execução, dentre outros elementos essenciais à contratação, que por razões de ordem técnica, não compete à este órgão, adentrar no mérito das escolhas realizadas pelo agente público competente;
- 4. Parecer jurídico elaborado pela assessoria jurídica do órgão demandante:** verifica-se que o documento restou elaborado em consonância com a determinação do artigo 74, III da Lei Federal nº 14.133/2021, com manifestação prévia acerca do controle de legalidade e regularidade da contratação, não tendo sido realizado apontamento por parte da assessoria jurídica do órgão;

Com relação às exigências e especificações técnicas constantes no termo de referência e demais documentos acostados aos autos, reitera-se que em virtude da ausência de conhecimentos técnicos específicos, tais atos são de exclusiva responsabilidade dos agentes competentes.



Secretaria Municipal de Administração
Secretaria Executiva de Contratações Públicas
Gerência de Governança das Contratações

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, seguem as conclusões:

- a) Com relação aos aspectos de legalidade e conformidade da fase preparatória, não foram encontrados óbices que porventura viessem a macular a licitude do mesmo;
- b) Com relação ao processo de contratação direta por inexigibilidade, conforme justificativa descrita no termo de referência, não foram encontrados óbices que porventura viessem a impedir a contratação;
- c) Com relação aos valores da contratação, verifica-se que o pagamento será realizado apenas mediante êxito nas ações, com remuneração honorária equivalente a 20% (vinte por cento) do valor efetivamente recuperado aos Cofres do Município. Desta forma, não foram encontrados óbices que porventura viessem a impedir a contratação.
- d) **Por fim, ressalta-se a necessidade de apresentação de todas as certidões de regularidade exigidas devidamente atualizadas como condição para execução do contrato.**

Estas são as considerações da Gerência de Governança das Contratações, salvo melhor juízo, por parte da autoridade competente para a prática dos atos subsequentes ao processo, devendo-se ressaltar a não vinculação ao mérito da contratação.

Gustavo Valença

OAB/PE 46.593

Gerência de Governança das Contratações