

PARECER Nº 005-A/2025 - CGM

EMENTA: PARECER DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 008/2025, MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE Nº 004/2025. COM O INTUITO DA CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA DE NATUREZA INTELECTUAL E TÉCNICA PARA EXECUTAR OS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS COM ASSESSORIA E CONSULTORIA JUNTO AO SETOR DE LICITAÇÃO E CONTRATO NO MUNICÍPIO DE GLÓRIA DO GOITÁ/PE. VIABILIDADE PARA PROSEGUIMENTO DO TRÂMITE.

I – RELATÓRIO

O presente parecer refere-se à análise prévia, do Processo Administrativo nº 008/2025, na modalidade: Inexigibilidade nº 004/2025, realizada pelo setor de Licitação da Prefeitura Municipal de Glória do Goitá – PE, que tem por objetivo a Inexigibilidade, visando a contratação de Pessoa Jurídica de natureza Intelectual e técnica para executar os serviços administrativos com Assessoria e Consultoria junto ao Setor de Licitação e Contrato do município de Glória do Goitá/PE, conforme especificações discriminadas no Termo de Referência.

Para instruir os autos foram juntados, além de outros, os seguintes documentos:

- a) **CAPA DE ABERTURA DO PROCESSO;**
- b) **DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA – DFD DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GLÓRIA DO GOITÁ/PE;**
- c) **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP;**

- d) **DECLARAÇÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA;**
- e) **TERMO DE REFERÊNCIA;**
- f) **RELATÓRIO DE COTAÇÃO: ASSESSORIA E CONSULTORIA;**
- g) **PROPOSTA COMERCIAL DA BJ LIMA;**
- h) **REQUERIMENTO;**
- i) **CERTIDÕES DE REGULARIDADE FISCAIS;**
- j) **DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO DA BJ LIMA;**
- k) **DESPACHO DO SECRETÁRIO ADJUNTO DE GESTÃO ADM E FIN.;**
- l) **MINUTA DO CONTRATO;**
- m) **COMUNICAÇÃO INTERNA (SETOR DE LICITAÇÃO);**
- n) **COMUNICAÇÃO INTERNA DO SEC. ADJUNTO;**
- o) **TERMO DE AUTORIZAÇÃO;**
- p) **PARECER JURÍDICO;**
- q) **EXTRATO DE INEXGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.**

II – PRELIMINARMENTE

Antes de adentrarmos ao mérito do presente Parecer, insta salientar que a condução da análise técnica desta Controladoria é vinculada à atividade prevista na Constituição Federal em seu artigo 74, no qual prevê as atribuições do Controle Interno perante à administração pública, bem como sua responsabilidade.

Cabe aos responsáveis pelo setor de Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União e/ou respectivo tribunal de Contas que forem vinculados.

Assim, a Controladoria Interna tem sua legalidade, atribuições e responsabilidades entabuladas no art. 74 da Constituição Federal/1988, *in verbis*:

“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.”

Neste sentido, cabe a ressalva quanto a responsabilização solidária do responsável pelo Controle Interno. **Tal responsabilidade só ocorrerá em casos de conhecimento da ilegalidade ou irregularidade e dela, não informar ao Tribunal de Contas ao qual é vinculado**, ferindo assim sua atribuição de apoiar o Controle Externo.

Destaque-se o papel da Controladoria Interna, consistindo em gerar informações para a tomada de decisão da Autoridade, auxiliando na gestão de riscos, neste caso, como segunda linha de defesa. Logo, a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por esse motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada adotar posicionamento contrário ou diverso daquele emanado por esta Controladoria Interna.

As rotinas de trabalho adotadas pelo Controle Interno cabe, primordialmente, exercer a fiscalização dos atos da administração, comprovando os princípios constitucionais tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e quando detectadas possíveis irregularidades insanáveis dos atos e fatos nos procedimentos licitatórios, na execução orçamentária e financeira efetivamente realizadas, esta Controladoria encaminhará denúncia ao Ministério Público e comunicará os Órgãos de Controle Externo sobre tais irregularidades.

II.I DA ANÁLISE JURÍDICA

No que tange ao aspecto jurídico e formal do procedimento, a Assessoria Jurídica deste órgão, constatou que a elaboração da Minuta do Contrato se deram com observância à legislação que rege a matéria, atestando a sua legalidade, conforme Parecer Jurídico nº 029-B/2025.

Assim, passo agora a analisar a fase interna do referido processo de inexigibilidade de licitação, segue manifestação da Controladoria Interna.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

Prefacialmente, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, e que, incumbe a essa Controladoria emitir parecer sob o prisma estritamente técnico, não lhe competindo adentrar na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito da administração.

Evidencia-se que a análise aqui realizada se restringe a verificar, do ponto de vista técnico formal, a regularidade da modalidade de Inexigibilidade de Licitação.

A Constituição da República, em seu artigo 37, XXI, prevê QUE:

“Art. 37 (...)

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 que permitirá somente as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação. Entretanto, em casos excepcionais e determinados, a legislação admite a contratação ao processo licitatório.

Dessa forma, o processo licitatório é um corolário do princípio constitucional da isonomia, previsto na Constituição Federal de 1988, pelo qual, todos devem receber tratamento igual pelo Estado. Evitando-se, que os parceiros sejam escolhidos por critérios de amizade pessoal e outros interesses que não o da consecução da finalidade pública.

Conforme preceitua a Lei 14.133/21, art. 5º que trata da Lei de Licitações, se faz necessário que o processo apresente documentos que possam dar sua inteira regularidade, legalidade, transparência e eficiência, bem como, as devidas justificativas dos serviços técnicos especializados, escolha do prestador de serviço de notória especialização e do preço ora ajustado.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação encontra respaldo no **art. 74, inciso III da Lei nº 14.133/2021**, que estabelece:



Art. 74. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

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:

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

Para o caso em comento, deve-se destacar a necessidade da notória especialidade. Considera-se de notória especialidade o profissional ou a empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenhos anteriores, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, conforme indicado no § 3º do art. 74.

Pelo que se vê, o ordenamento jurídico faz referência à alternância de requisitos para a elaboração do procedimento de inexigibilidade, para a contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual.

Em face do exposto, vale repisar nessa oportunidade que tanto a empresa, quanto os profissionais ora contratados possuem expertise na área objeto da intenção, decorrente principalmente de desempenho e experiências anteriores, como também de estudos e cursos, preenchendo o requisito da Lei.

Esta Controladoria acrescenta ainda que, a Lei 14.039/20 prevê a contratação desse tipo de profissional, quando comprovada a notória especialização, por si só configura um serviço especializado, fato que dificulta a promoção da competição ensejadora da licitação.

Nesta esteira de entendimento não se pode olvidar que, ao se tratar de serviços específicos da área de licitação, é quase impossível estabelecer critérios objetivos que possibilitem a comparação objetiva de propostas, tendo em vista as características individuais



do executor do serviço, e neste caso importante observação realizada pelos nobres articulistas e professores Gabriela Pércio e Ronny Charles, que através da notoriedade que os cercam, encartam entendimento, em artigo publicado na página do Professor Ronny, inclusive à luz da jurisprudência do TCU, de que:

“Não quer significar, em última análise, que somente um particular terá condições de executar o serviço a contento ou que somente um dentre os vários será digno da confiança da autoridade competente, mas, sim, que um deles será escolhido por ela porque, na sua percepção, oferece maiores chances de alcançar os resultados pretendidos. A discricionariedade é elemento intrínseco claro e irrefutável a essa hipótese de inexigibilidade de licitação, conforme igualmente reconhecido pela doutrina e pelo TCU na Decisão 439/1998 – TCU/Plenário, proferida em caráter normativo.[1] (grifo nosso).

Entendeu o ministro que a contratação é possível, tomadas as devidas precauções, e para que tal ato configure improbidade administrativa é necessária a comprovação de presença de dolo ou culpa por parte dos agentes envolvidos. De modo que o termo indicado como “notória especialização” discutido na Lei, está diretamente ligado no rol não taxativo, podendo ser combinativo ou alternativo, para comprovar a efetividade dos serviços especiais, bem como, o principal deles, o da “confiança objetiva”.

Para tanto, colaciono outro trecho importante do artigo supramencionado, no sentido de explicar referida questão, senão vejamos:

Neste diapasão, a Lei veio indicar a “notória especialização” como requisito, na linha do que o ministro Toffoli defendia no RE 656.558 de que “essa liberdade de escolha com base na confiança tem limites, dependendo de certos requisitos objetivos: a experiência do especialista, sua boa reputação e o grau de satisfação obtido em outros contratos.” Grifei.

Da mesma forma, merece destaque a vedação da subcontratação de empresa ou a atuação de profissionais distintos daquelas que tenham justificado a inexigibilidade, conforme o § 4º do art. 74.

Portanto, a fundamentação para a utilização do INEXIGIBILIDADE; está diretamente relacionada aos princípios e dispositivos previstos na Lei 14.133/2021, que visam garantir a eficiência, a economicidade e a transparência nas contratações públicas.

No presente Processo, a modalidade de Inexigibilidade de Licitação é aplicável haja vista que se tratar **DA CONTRATAÇÃO DE PESSOA JURÍDICA DE NATUREZA INTELLECTUAL E TÉCNICA PARA EXECUTAR OS SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS COM ASSESSORIA E CONSULTORIA JUNTO AO SETOR DE LICITAÇÃO E CONTRATOS PARA ATENDER AS DEMANDAS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE GLÓRIA DO GOITÁ/PE.**

Assim, na contratação com fundamento no inciso III, alínea “c”, do art. 74 da Lei nº 14.133/21, é imprescindível a observação das exigências do art. 72 da lei. 14.133/21. De acordo com o art. 72 da lei federal nº 14.133/2021, o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

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



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

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

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

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

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Sendo assim, no presente caso, é necessário constar no processo todos os documentos acima descritos para a contratação direta por inexigibilidade.

No processo em testilha, conforme rol de documentação apresentado, verifica-se o cumprimento da legalidade no que tange à apresentação da documentação pertinente à efetivação da contratação, conforme supra citado, nos termos da exegese da Lei de Licitações.

O procedimento iniciou-se com o Documento de Formalização de Demanda, devidamente assinado pelos responsáveis pelas secretarias demandantes, ocasião em que relatam a necessidade de contratação de consultoria especializada.

A elaboração do ETP – Estudo Técnico Preliminar pautou-se no atingimento da eficiência no que tange ao acompanhamento e efetiva fiscalização dos objetivos traçados nas peças de planejamento.

Aliado a esses documentos, sobrevêm ainda o Termo de Referência, contendo a descrição clara e específica do objeto, justificativa, razão da escolha, justificativa do preço, fundamentação jurídica; formalização e vigência do contrato; responsabilidade da contratada, do contratante, do valor, das penalidades, da origem dos recursos e dotação orçamentária, condições de pagamento.

A contratação da Empresa BJ LIMA LTDA, tem como justificativa, a necessidade de apoiar à gestão dos processos de planejamento, compras, licitação e manutenção dos Contratos, fazendo com que esses processos tornem -se mais céleres e assertivos, evitando falhas, além de acompanhamento dos processos e dos Contratos firmados, atendendo as necessidades da administração municipal a notória especialização da BJ LIMA LTDA é comprovada através dos seus Atestados de Capacidade Técnica anexos no presente processo.

Nesse caminhar de pensamento foi realizada uma cotação de preços, com o fito de demonstrar a precificação média do mercado, também teve a informação por parte do Departamento de Contabilidade que existe recurso orçamentário para pagar a despesa.

Considerando o Objeto e a Justificativa apresentados no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar devidamente anexados ao Edital e ao processo de Inexigibilidade, à luz da necessidade apresentada, tem-se que o presente Processo de Inexigibilidade se faz adequadamente necessário para atingir a prestação do serviço especificados.

Por fim, a minuta do contrato possui todos os requisitos imperativos exigidos pelo artigo 92 da Lei 14.133/21.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e a conveniência da prática do ato administrativo, opina-se pelo prosseguimento do feito.

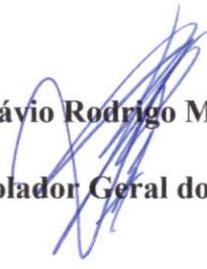
Segue os autos para a setor de Licitação e contratos para demais procedimentos cabíveis.





Prefeitura Municipal de Glória do Goitá
Palácio Djalma Souto Maior Paes

Glória do Goitá, 06 de fevereiro de 2025.


Otávio Rodrigo Marinho
Controlador Geral do Município