



Recebido 01/10/2025



PARECER Nº 008-A/2025 - CGM

EMENTA: PARECER DO PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 011/2025, MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE Nº 006/2025. COM O INTUITO DA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA, PARA O SERVIÇO DE ASSESSORIA COM O APOIO TÉCNICO E ESTRATÉGICO CONTÍNUO À REDE MUNICIPAL DE ENSINO, COM O FOCO NO APRIMORAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL, PEDAGÓGICA E ADMINISTRATIVA. INCLUI A REALIZAÇÃO DE DIAGNÓSTICO, ELABORAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS EDUCACIONAIS, SUPORTE NA GESTÃO FINANCEIRA E DE RECURSOS, ALÉM DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS. VIABILIDADE PARA PROSSEGUIMENTO DO TRÂMITE.

I – RELATÓRIO

O presente parecer refere-se à análise prévia, do Processo Administrativo nº 011/2025, na modalidade: Inexigibilidade nº 006/2025, realizada pela Comissão de Licitação da Prefeitura Municipal de Glória do Goitá – PE, que tem por objetivo a Inexigibilidade, visando a contratação de empresa especializada para serviços de assessoria com apoio técnico e estratégico contínuo à rede municipal de ensino, com o foco no aprimoramento da gestão

educacional, pedagógica e administrativa. Inclui a realização de diagnóstico, elaboração de planejamentos estratégicos, implementação de programas educacionais, suporte na gestão financeira e de recursos, além de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas, 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 SECRETARIA DE EDUCAÇÃO;**
- c) **ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR – ETP;**
- d) **TERMO DE REFERÊNCIA;**
- e) **DECLARAÇÃO ORÇAMENTÁRIA;**
- f) **PORTFÓLIO DA INOVAÇÃO;**
- g) **CONTRATOS DA INOVAÇÃO;**
- h) **CERTIDÕES DE REGULARIDADES FISCAIS;**
- i) **DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO DA INOVAÇÃO;**
- j) **ATESTADOS DE CAPACIDADE;**
- k) **COMUNICADOS INTERNO – CHEFE DE GABINETE;**

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.1 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 067/2025.

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 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 anterior, 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 advocatícios e contábeis, 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)

Ultrapassadas tais premissas, a Lei foi mais célere que o próprio Supremo Tribunal Federal – STF, que desde o ano de 2011, está de posse de um processo (concluso os autos para o relator em 22 de abril de 2020) acerca da possibilidade de contratação direta de serviços jurídicos por entes públicos, através do Recurso Extraordinário (RE) 656558, com repercussão geral reconhecida, que tinha como relator, o ministro Dias Toffoli.

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”.

<https://ronnycharles.com.br/a-lei-14039-2020-reflexoes-acerca-da-sua-adequacao-legal-e-constitucional-nas-contratacoes-publicas/>

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 EMPRESA ESPECIALIZADA, PARA O SERVIÇO DE ASSESSORIA COM O APOIO TÉCNICO E ESTRATÉGICO CONTÍNUO À REDE MUNICIPAL DE ENSINO, COM O FOCO NO APRIMORAMENTO DA GESTÃO EDUCACIONAL, PEDAGÓGICA E ADMINISTRATIVA. INCLUI A REALIZAÇÃO DE DIAGNÓSTICO, ELABORAÇÃO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS**

EDUCACIONAIS, SUPORTE NA GESTÃO FINANCEIRA E DE RECURSOS, ALÉM DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS.

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 C S C DA NOBREGA – ASSESSORIA EDUCACIONAL – EIRELI-EPP, tem como justificativa, aprimorar a gestão educacional, pedagógica e administrativa da rede municipal de ensino, garantindo maior eficiência nos processos e decisões. Otimizar a gestão financeira e de recursos, promovendo uso eficaz, transparente e sustentável dos recursos público, entres outros objetivos descritos no Estudo Técnico Preliminar-ETP. A notória especialização da C S C DA NOBREGA – ASSESSORIA EDUCACIONAL – EIRELI-EPP é comprovada através dos seus Atestados de Capacidade Técnica anexo no presente processo.

Considerando o Objeto e a Justificativa apresentados no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar devidamente anexados 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.





Municipality of Goulburn

The Council of the Municipality of Goulburn, in pursuance of the provisions of the Local Government Act, 1995, do hereby resolve that the following be the names of the members of the Council for the term commencing on the 1st day of January 2000 and terminating on the 31st day of December 2002:

1. Mr. [Name] of [Address] be a member of the Council for the term commencing on the 1st day of January 2000 and terminating on the 31st day of December 2002.

2. Mr. [Name] of [Address] be a member of the Council for the term commencing on the 1st day of January 2000 and terminating on the 31st day of December 2002.

3. Mr. [Name] of [Address] be a member of the Council for the term commencing on the 1st day of January 2000 and terminating on the 31st day of December 2002.

4. Mr. [Name] of [Address] be a member of the Council for the term commencing on the 1st day of January 2000 and terminating on the 31st day of December 2002.

5. Mr. [Name] of [Address] be a member of the Council for the term commencing on the 1st day of January 2000 and terminating on the 31st day of December 2002.

6. Mr. [Name] of [Address] be a member of the Council for the term commencing on the 1st day of January 2000 and terminating on the 31st day of December 2002.

7. Mr. [Name] of [Address] be a member of the Council for the term commencing on the 1st day of January 2000 and terminating on the 31st day of December 2002.



IV - DO TERMO DE REFERÊNCIA E PESQUISA DE PREÇO:

É preciso destacar o Termo de Referência -TR, devidamente preenchido com as condições gerais da contratação; fundamentação e descrição da necessidade da contratação; objeto; especificações, modelo de gestão de contrato; condições de recebimento e pagamento; apresentação da proposta e qualificação técnica; Estimativa de Despesa e Justificativa de Preço, cumprindo o determinado no art. 23 da Lei nº 14.133/21, onde este artigo dispõe que a estimativa de despesa deve ser precedida de regular pesquisa.

A Lei nº 14.133/21 também dispõe que deverão ser observados os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 da Lei nº 14.133/21.

Ainda assim, foram demonstrados contratos de serviços prestados em outros municípios, comprovando o valor de mercado proposto pela empresa, na forma do art. 23 da Lei nº. 14.133/21, mostrando-se satisfatória.

Vejamos a redação do referido artigo.

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.

(...)

§ 2º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia, conforme regulamento, o valor estimado, acrescido do percentual de Benefícios e Despesas Indiretas (BDI) de referência e dos Encargos Sociais (ES) cabíveis, será definido por meio da utilização de parâmetros na seguinte ordem:





I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente do Sistema de Custos Referenciais de Obras (Sicro), para serviços e obras de infraestrutura de transportes, ou do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), para as demais obras e serviços de engenharia;

II - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e a hora de acesso;

III - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

IV - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

V - DO PRAZO DE VIGÊNCIA:

Consta expressamente, na minuta contratual, que **o prazo de vigência do contrato é de até 12 (doze) meses**, contado da data definida no instrumento contratual, cuja avença terá seu término de forma cogente com a celebração do contrato decorrente do procedimento licitatório na modalidade Inexigibilidade, para a contratação de empresa especializada para serviços de assessoria com apoio técnico e estratégico contínuo à rede municipal de ensino, com o foco no aprimoramento da gestão educacional, pedagógica e





administrativa. Inclui a realização de diagnóstico, elaboração de planejamentos estratégicos, implementação de programas educacionais, suporte na gestão financeira e de recursos, além de monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas, pelo prazo de 12 (doze) meses.

VI - DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS:

Há previsão de recurso orçamentário para as despesas do contrato, conforme descrição a seguir:

02 Poder executivo

02 18 Secretaria Municipal de Educação

12.122.1203.2031.0000 – Manutenção das Atividades do fundo de educação

Despesas 426

Elemento de despesas: 3.3.90.36.00 – outros serviços de terceiros pessoa jurídica.

VII – DAS RECOMENDAÇÕES

Da análise do referido processo, **não consta indicação de gestor e fiscal para o contrato em questão. Recomenda-se que a Secretaria responsável proceda com a designação formal do gestor e do fiscal do contrato, a fim de garantir o cumprimento das obrigações contratuais e o acompanhamento adequado da execução.** Ressalta-se que os nomes indicados poderão ser incluídos diretamente na minuta contratual para regularização e prosseguimento do trâmite.

VIII – CONCLUSÃO

Diante do exposto, sob a análise do Controle Interno, não há impedimento a respeito do processo licitatório, modalidade Inexigibilidade, com fundamento no art. 74, III, “c”, da Lei nº 14.133/2021, desde que atendidas as recomendações formuladas.

O contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial, nos termos do art. 72, parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021.

Segue os autos para a Comissão de Licitação para demais procedimentos cabíveis.



Prefeitura Municipal de Glória do Goitá
Palácio Djalma Souto Maior Paes

Glória do Goitá, 12 de fevereiro de 2025.



Otávio Rodrigo Marinho

Controlador Geral do Município