



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA  
Controladoria Geral  
Rua Francisco Santos, 160 - 1º andar - Centro  
Itabaiana/SE. PABX: (79) 3431-9712 -  
controladoria@itabaiana.se.gov.br



PARECER Nº 256/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DIRETA DE SERVIÇOS DE CONSULTORIA E ASSESSORIA EM RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO. INNOVE SERVIÇOS DE TREINAMENTOS E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA. ART. 74, III, "C", "E". LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO.

O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE, por intermédio de sua secretária, que esta subscreve, nos autos em epígrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da viabilidade do procedimento administrativo de contratação direta, através da inexigibilidade de licitação, assim manifesta-se, a saber:

## 1. RELATÓRIO

Vem ao exame deste Controle Interno requisição de parecer técnico, acerca da admissibilidade do procedimento administrativo de contratação direta, através da inexigibilidade de licitação para contratação de empresa especializada na prestação de serviços em assessoria e consultoria, na área de recuperação de crédito por meio da identificação de cobranças indevidas do município (INNOVE SERVIÇOS DE TREINAMENTOS E CONSULTORIA EMPRESARIAL LTDA), em atenção ao requerimento Secretaria da Fazenda de Itabaiana/SE, conforme justificativa e especificações constantes do termo de referência e seus anexos.

Os autos vieram autuados e instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. Consta Autorização da Demanda;
2. Consta Documento de Formalização de Demanda (DFD) elaborado pela Secretaria da Fazenda de Itabaiana/SE;
3. Consta ofício solicitando a designação dos responsáveis pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência;

4. Consta memorando designando responsável pela elaboração do ETP e TR;
5. Consta Portaria nº 120/2025;
6. Consta Portaria nº 310/2025;
7. Consta Portaria nº 565/2025;
8. Consta Estudo Técnico Preliminar ETP;
9. Consta Termo de Referência TR;
10. Consta Matriz de Risco;
11. Consta pedido de aprovação do ETP, TR e Matriz de Risco;
12. Consta aprovação do ETP, TR e Matriz de Risco;
13. Consta ofício encaminhando o procedimento;
14. Consta solicitação de proposta de preços;
15. Consta ofício encaminhando a proposta de preços;
16. Consta proposta de preços;
17. Consta relação de documentos INNOVE SERVIÇOS E CONSULTORIA EMPRESARIAL;
18. Consta Termo de Referência (TR) consolidado;
19. Consta pedido de elaboração de Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro;
20. Consta ofício encaminhando Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro;
21. Consta Declaração sobre Aumento de Despesa;
22. Consta Declaração sobre Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro;
23. Consta Justificativa de Inexigibilidade de Licitação;
24. Consta ofício solicitando parecer técnico;

Instruído o procedimento, no que importa relatar, os autos vieram ao Controle Interno para análise e parecer.

## 2. PRELIMINARMENTE

### 2.1 DA COMPETÊNCIA DO CONTROLE INTERNO

Sabe-se que o Parecer do Controle Interno em Processos Licitação refere-se ao exercício do controle prévio e concomitante dos atos de gestão, além de cumprir a função da análise do procedimento, bem como, os pressupostos formais

materiais, ou seja, avaliar a compatibilidade dos atos administrativos produzidos no processo com o sistema jurídico vigente.

Urge informar que a veracidade das informações e documentações ora apresentadas são de inteira responsabilidade dos contratantes, aos quais advirto acerca da possibilidade de aplicação de sanções políticas, administrativas, civis e penais para os casos de malversação da verba pública, decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, consoante preconizado pela Lei nº 8.429/92 após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementada na Lei nº 10.028/2000, que criou novos tipos penais (crimes contra as finanças públicas) com a finalidade de tornar mais efetivos os princípios constitucionais da Administração Pública, contidas no art. 37 da Constituição Federal.

Desta forma, a discricionariedade e conveniência da realização de determinada contratação fica a cargo do Gestor Público.

### 3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Inferi-se do Art. 37, inciso XXI, da CF/88, que a regra no serviço público é a contratação de obras, serviços, compras e alienações 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.”

Esta é a premissa geral, que faz com que o processo licitatório pela Administração Pública seja de realização obrigatória em atenção ao princípio constitucional da isonomia, de onde sobressai o entendimento de que contratações ao amparo da legislação de regência constituem verdadeira burla a contornar os contratos realizados, sujeitando o agente político às sanções legais.

A regra da obrigatoriedade da realização de procedimento licitatório comporta exceções, conforme preceitua a própria Constituição Federal, quando, ao cuidar da matéria no inciso XXI do art. 37, autorizou a legislação infraconstitucional especificar os casos que não se submetem a prévio certame.

Assim, em consonância com o permissivo constitucional, o legislador editou a Lei nº 14.133/2021 (Licitações e Contratos Administrativos), instituindo duas hipóteses de contratação direta, que escapam ao crivo da licitação, denominadas de dispensa e de inexigibilidade.

A Lei nº 14.133/2021, dispõe sobre os casos de inexigibilidade de licitação, previstos no seu art. 74, dentre os quais, merece especial destaque, por se tratar da situação sob análise, a hipótese de prevista no inciso III, alínea “c” e “e”, desse dispositivo legal, que tem redação do seguinte teor:

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:

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

c) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

#### 4. DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

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 transcrita:

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.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá elaborar parecer técnico (artigo 72, III, da Lei nº 14.133/2021) que comprove o atendimento dos requisitos exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

##### 4.1 DOCUMENTO PARA FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA.

Da análise do documento de formalização da demanda, percebe-se que

foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, especialmente 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.

#### 4.2 ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR.

Quanto ao estudo preliminar, a equipe de planejamento deverá certificar se de que trazem estudo preliminar, a equipe de planejamento deverá certificar se de que trazem os conteúdos previstos no art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares, obrigatoriamente, deverão conter:

- Descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público (inc. I);
- Estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, considerando a interdependência com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala (inc. V);
- Estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação (inc. VI);
- Justificativas para o parcelamento ou não da solução (inc. VII);
- Posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina (inc. VIII).

Eventual não previsão de qualquer dos conteúdos descritos art. 9º, da IN SEGES nº 58, de 2022, deverá ser devidamente justificada no próprio documento, consoante art. 9º, § 1º, da IN SEGES nº 58, de 2022.

No caso, verifica-se que a Administração juntou o estudo técnico preliminar e percebe-se que referido documento contém, em geral, os elementos exigidos pela IN SEGES nº 58, de 2022.

#### 4.3 GERENCIAMENTO DE RISCO

Cabe pontuar que “Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de matriz de risco, a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual.

Quanto ao mapa de riscos (art. 72, I, da Lei nº 14.133, de 2021), percebe-se que contém a indicação do risco, da probabilidade, do impacto, do responsável e

das ações preventiva e de contingência.

#### 4.4 TERMO DE REFERÊNCIA

O Termo de Referência é o documento que 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, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Como se sabe, a justificativa da necessidade da contratação constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, não deve esta Controladoria se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da motivação apresentada e das opções feitas pelo administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais, o que não nos parece ser o caso.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências legais.

#### 4.5 DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

A contratação por inexigibilidade ou dispensa de licitação não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Verifica-se que para a justificativa do preço praticado foram utilizados valores contratos de outras municipalidades e a proposta comercial da empresa para realidade local.

Dito isto, verifica-se que, no caso, o valor do custo da contratação estar compatível com as diretrizes acima apontadas, de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

#### 4.6 DO PARECER JURÍDICO

Inferi-se que será juntado posteriormente o parecer jurídico para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, III, da Lei nº 14.133, de 2021.

#### 4.7 DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E ESCOLHA DO FORNECEDOR.

Como requisito fundamental para a contratação direta de serviços técnicos especializados, o legislador entendeu que deve estar demonstrada a notória especialização do contratado.

Nesse sentido, o art. 74, III, "e" e "e", bem como o §3º, da Lei nº 14.133/21 dispõe da seguinte forma:

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:

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

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

(...)

§ 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.

Assim, tratando-se de serviço de natureza predominantemente intelectual - aquele que depende de conhecimentos científicos oriundo de estudos teóricos - a inexigibilidade de licitação será viável quando o profissional ou a pessoa jurídica a ser contratada possuir notória especialização acerca da temática.

Além da definição contida no dispositivo acima destacado, o inciso XIX, do art. 6º, da Lei nº 14.133/21 define notória especialização como 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".

De acordo com a legislação vigente, a notória especialização pode ser comprovada mediante desempenho anterior e estudos, os quais se adequam ao caso do indicado, uma vez que este dispõe de diversos atestados de capacidade técnica apresentados e firmados por outros entes públicos, bem como apresenta especializações na temática.

Portanto, encontra-se presente a autorização para a contratação direta, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133, de 2021.

Dessa forma, entende-se que foram preenchidos os documentos obrigatórios exigidos pela Lei nº 14.133/2021 e o processo esgotou legalmente todas as etapas obrigatórias até a presente manifestação deste setor de controle interno.

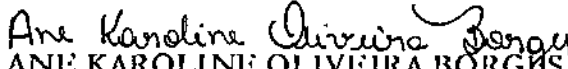
## 5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, obedecidas as demais regras contidas nos artigos 74 da Lei 14.133, de 2021, manifesta-se, portanto, pela continuidade do processo licitatório de contratação direta, por inexigibilidade de licitação e seus ulteriores atos, sem outras considerações.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

É o que temos a relatar. À vossa consideração.

Itabaiana/SE, 07 de outubro de 2025.

  
ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES  
Secretária Municipal de Controle Interno

  
GUILHERME MACIEL ALVES  
Coordenador de Núcleo