

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR Nº.01/2025

DATA DE ELABORAÇÃO: 11/03/2025

1- DESCRIÇÃO DO OBJETO:

Instrução e atualização do corpo técnico da Controladoria Geral do Município, bem como orientação para implementação de práticas de governança municipal, aplicação de rotinas, procedimentos e criação de documentos essenciais à governança, integridade e auditoria, em conformidade com as diretrizes do TCE/RJ.

2- CLASSIFICAÇÃO DO OBJETO:

O objeto contratado classifica-se como **serviço técnico especializado de consultoria e assessoria técnica**, voltado para a reestruturação e modernização da Controladoria, incluindo a implementação de metodologias específicas e a capacitação da equipe técnica.

Não se trata de obra ou serviço de engenharia, mas de uma prestação de serviços com caráter intelectual e personalizado, sendo classificado como **serviço singular**, devido à sua natureza complexa, personalizada e à exigência de notória especialização por parte do contratado, conforme previsto no art. 74, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021.

3- DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE:

A Controladoria, responsável pela organização e coordenação do Sistema de Controle Interno do Município, enfrenta fragilidades estruturais que comprometem sua capacidade de atender plenamente às exigências do TCE/RJ. Entre suas atribuições, destacam-se a realização de auditorias internas, a organização interna, o monitoramento de recomendações, a normatização de rotinas e a avaliação da gestão municipal em todas as suas áreas e a implementação da Governança Municipal. No entanto, a necessidade atual de organização e reestruturação e a composição atual da Controladoria tem prejudicado a atuação de forma estratégica para estruturar a Controladoria, necessitando-se de apoio especializado.

Na gestão governamental, a atuação do Órgão Central de Controle Interno é citada pela Lei n.º 4320/64 como um mecanismo de verificação de conformidade. A Constituição Federal de 1988 determina que a administração pública mantenha um sistema de controle interno, com a finalidade de avaliar, fiscalizar e apoiar o controle externo. Posteriormente, a Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF) destacou o papel central das unidades de controle na gestão fiscal, especialmente na transparência e fiscalização. Adicionalmente, normativas recentes, como a NBC T16.8, o Decreto n.º 10.540/20 sobre o Siafic, a Nova Lei de Licitações e a organização administrativa, aumentaram as responsabilidades e a complexidade da atuação das Controladorias, exigindo maior modernização e estruturação.

A contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria é indispensável para reestruturar a Controladoria, implementar metodologias modernas e capacitar a equipe técnica, possibilitando a realização de suas atribuições com eficiência e alinhamento às

melhores práticas de governança pública. A contratação permitirá que a Controladoria atue de forma estratégica, organizando suas rotinas, monitorando ações e cumprindo as obrigações legais e institucionais. Além disso, garantirá a criação de controles específicos nas áreas de gestão fiscal, execução orçamentária, contratos, transparência e nas diversas áreas da gestão, conforme determina o TCE/RJ.

Essas fragilidades estruturais além de limitar a atuação da Controladoria, faz com que ela não atue de fato como um Órgão Central de Controle Interno que deve atuar de forma profissionalizada e agregadora em todas as áreas da gestão, através de Auditorias e Consultorias. Além disso, faz com que a CGM não tenha condições técnicas de atuar junto a Governança Institucional, nas áreas de Transparência, Integridade, Ouvidoria, Gestão de Riscos, Auditoria, Ética e Controle Social. A falta de atuação nessas frentes pode ocasionar a notificação e sanções dos Órgãos de Controle Externo, tanto para a Controladoria Interna, quanto para o próprio Município.

A ausência de um Plano de Ação estruturado com as ações que precisam ser realizadas pela Controladoria e a insuficiência de capacitação técnica dificultam a implementação de melhorias e a aderência às normas municipais, estaduais e federais, prejudicando a organização administrativa e expondo a gestão a riscos legais e financeiros.

A contratação de uma consultoria especializada trará ferramentas e metodologias que permitirão estruturar e modernizar a Controladoria, alinhando suas práticas às exigências legais e às demandas da administração pública contemporânea. Com isso, será possível garantir maior eficiência, transparência e segurança jurídica, contribuindo para a boa gestão dos recursos públicos e para a promoção de uma governança municipal mais eficiente e alinhada aos interesses do município e de seus cidadãos.

4- DEMONSTRAÇÃO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL:

Não se aplica.

5- FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E DESCRIÇÃO DOS REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO:

A licitação será realizada sob a modalidade de **inexigibilidade de licitação**, conforme prevê o artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, que determina a inexigibilidade quando houver inviabilidade de competição, especialmente para a contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, com profissionais ou empresas de notória especialização.

De acordo com o inciso III do referido artigo, os serviços a serem contratados se enquadram como:

- Consultoria e assessoria técnica especializada, voltada para o planejamento estratégico, reestruturação organizacional, auditorias internas, treinamento de pessoal e implementação de metodologias inovadoras;
- Treinamento e capacitação contínua dos servidores da Controladoria, com foco na modernização das práticas de controle e no aprimoramento técnico da equipe;

- Elaboração de estudos e diagnósticos técnicos, incluindo o desenvolvimento de rotinas, processos e instrumentos de monitoramento e gestão interna, essenciais para o cumprimento das obrigações legais e institucionais da Controladoria.

Os serviços possuem natureza predominantemente intelectual, exigindo análise, planejamento e desenvolvimento de soluções personalizadas que não podem ser objetivamente comparadas com trabalhos de outras empresas ou profissionais. As soluções requerem esforço humano especializado e elevado grau de conhecimento técnico, específico para as necessidades da administração pública.

A contratação exige empresa de notória especialização, conforme definido no § 3º do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, caracterizada por:

- Reconhecida experiência e desempenho anterior em projetos de natureza semelhante;
- Desenvolvimento e aplicação de metodologias próprias e inovadoras, comprovadamente eficazes em outras administrações públicas;
- Equipe técnica qualificada, com histórico de atuação comprovada em consultoria, auditoria e treinamento na área de controle interno e governança pública;
- Organização e aparelhamento adequados ao pleno atendimento do objeto contratado, incluindo infraestrutura e ferramentas tecnológicas.

Os serviços a serem contratados caracterizam-se como técnicos especializados, conforme descrito no artigo 74, inciso III, alíneas "a", "c" e "f", e são voltados à consultoria, assessoria técnica e capacitação de pessoal. A inviabilidade de competição decorre da especificidade dos serviços, que requerem soluções personalizadas e metodologias direcionadas às necessidades da Controladoria, impossibilitando a seleção de proposta mais vantajosa com critérios objetivos de preço ou qualidade.

A contratada deverá possibilitar o acompanhamento e fiscalização dos serviços pela contratante, assegurando a conformidade com o objeto contratado e a qualidade dos resultados entregues. A fiscalização será realizada por servidores previamente designados e capacitados, conforme as normas de gestão contratual estabelecidas na Lei nº 14.133/2021.

A contratação é essencial para atender às necessidades da administração municipal, garantindo a modernização, eficiência e conformidade legal da Controladoria. Os requisitos apresentados asseguram a escolha de uma solução adequada e vantajosa, alinhada aos princípios da eficiência, economicidade e interesse público. Essa iniciativa permitirá fortalecer as práticas de governança pública e controle interno, promovendo maior transparência e segurança jurídica na gestão municipal.

6- LEVANTAMENTO DE MERCADO:

A Controladoria requer uma solução integrada e personalizada para lidar com problemas estruturais, fragilidades operacionais e o cumprimento de normas como as diretrizes do TCE/RJ.

Assim, em pesquisa sobre o panorama do mercado consultivo na internet, observou-se que, em matéria de soluções para a prestação de serviços técnicos relativos à consultoria e assessoria para controle interno em geral, abordará, ao menos, duas opções para execução deste serviço, são eles:

a) Consultorias com abordagem própria: profissionais com metodologias exclusivas, oferecem soluções customizadas que permitem uma abordagem estratégica e eficiente para resolver as demandas da Controladoria.

b) Consultorias com abordagem genérica: serviços que não possuem a personalização, continuamente e a capacidade técnica necessária para lidar com a complexidade das demandas legais e operacionais da Controladoria.

Considerando que a Controladoria Geral do Município tem a necessidade de:

- Reestruturação e modernização.
- Implementação de metodologias personalizadas para controle interno, auditoria e governança.
- Capacitação e avaliação contínua da equipe técnica.

Desta feita, concluímos pela seguinte solução:

Solução a): A contratação por meio da Solução apresentada na alínea “a” é aquela que se mostra mais vantajosa para a administração e a Controladoria Geral do Município, pois será necessário que o serviço seja prestado com base na realidade física, técnica, estruturação e de pessoal da Controladoria, de forma que as soluções criadas visam solucionar as fragilidades encontradas. Além disso, para resolver as causas raízes das fragilidades da CGM será necessário o acompanhamento específico e capacitação continuada, de modo que atenda às determinações do TCE/RJ.

7- ESTIMATIVA DAS QUANTIDADES A SEREM CONTRATADAS:

Os serviços a serem contratados possuem caráter essencial e serão prestados de forma permanente e contínua ao longo do período contratual. A entrega dos serviços será acompanhada por relatórios mensais que detalham as ações realizadas, os atendimentos às demandas da Controladoria e os resultados alcançados, assegurando o alinhamento com os objetivos estabelecidos no contrato.

Após análise de licitações anteriores e recentes realizadas por outros órgãos com o mesmo escopo, concluiu-se que o modelo proposto é o mais adequado às necessidades da Administração. Esse modelo garante a execução integrada e a continuidade das ações necessárias para atender às demandas específicas da Controladoria, como diagnóstico, planejamento estratégico, implementação de metodologias, capacitação da equipe e monitoramento de resultados.

A contratada deverá, durante toda a vigência do contrato, manter as condições de habilitação e qualificação exigidas no processo de contratação, comprovando expertise técnica na execução das atividades previstas. O trabalho a ser desenvolvido demanda, conhecimento especializado e experiência prática para tratar de temas complexos relacionados ao controle interno, auditoria e governança pública, assegurando que as entregas atendam aos padrões exigidos pela Administração.

Esse formato contratual busca garantir a eficiência na prestação dos serviços e a segurança na execução das ações planejadas, promovendo a modernização e a reestruturação da Controladoria com qualidade e consistência.

8- ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO:

A estimativa de preços para a contratação foi realizada com base na análise de contratações

similares efetuadas pela Administração Pública no período de até 1 (um) ano anterior à presente data. Essa análise considerou serviços com escopo semelhante, incluindo consultoria e assessoria técnica especializada para reestruturação organizacional de Controladorias Municipais, implementação de metodologias para Governança Municipal, capacitação técnica e Auditorias Internas para unidades de controle interno.

Para garantir a conformidade dos preços com as práticas de mercado, foram observados os seguintes critérios:

- Contratações similares realizadas por órgãos públicos: Levantamento de informações sobre processos licitatórios concluídos ou em execução por instituições que demandaram serviços técnicos especializados de natureza equivalente.
- Notas fiscais emitidas para outros contratantes: Caso não seja possível mensurar diretamente com contratações anteriores da Administração, será exigida da contratada a comprovação de preços compatíveis, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas em até 1 (um) ano anterior à data de celebração do contrato.
- Outros meios idôneos: Utilização de bases de dados públicas ou consultas diretas ao mercado, quando necessário, para complementar as informações sobre a composição de preços.

A metodologia adotada garante que a contratação esteja alinhada aos princípios da economicidade e da eficiência, assegurando que os valores praticados reflitam o equilíbrio entre a necessidade da Administração e as condições do mercado. Além disso, o procedimento confere transparência e rastreabilidade à estimativa, permitindo um controle adequado dos custos associados à execução do contrato.

9- DESCRIÇÃO DA SOLUÇÃO COMO UM TODO:

A solução proposta consiste na contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria técnica para a Controladoria, com o objetivo de promover a reestruturação e modernização do órgão, garantindo alinhamento às melhores práticas de controle interno, auditoria e governança pública. A contratação será realizada por meio de inexigibilidade de licitação, em conformidade com o artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, considerando a natureza predominantemente intelectual dos serviços e a notória especialização exigida.

A contratada deverá garantir suporte técnico durante a implementação das metodologias e ferramentas propostas, oferecendo orientação à equipe da Controladoria sempre que necessário. Esse suporte incluirá revisões periódicas dos processos implantados e eventuais ajustes para assegurar a plena funcionalidade das soluções entregues.

Do ponto de vista técnico, a contratação é indispensável, pois a Controladoria não dispõe de pessoal interno com qualificação e experiência suficientes para atender às complexas demandas exigidas pelo TCE/RJ. e demais legislações aplicáveis. A escolha do modelo de contratação visa acessar profissionais ou empresas de notória especialização, que apresentem metodologias comprovadas e experiência em projetos similares, garantindo soluções eficazes e personalizadas para a CGM.

Do ponto de vista econômico, a contratação por serviço técnico especializado é vantajosa, pois permite obter soluções sob medida e de alta qualidade sem os custos adicionais de recrutamento, treinamento e manutenção de um quadro interno específico para essas funções. Essa abordagem assegura a economicidade ao direcionar os recursos para atender de forma direta e eficiente às necessidades da administração municipal.

A contratação da solução será realizada mediante inexigibilidade de licitação, considerando a inviabilidade de competição para serviços dessa natureza, e está alinhada aos princípios da eficiência, economicidade e interesse público. A execução do contrato será acompanhada por servidores designados, que monitorem a conformidade e a qualidade dos serviços prestados, garantindo que os resultados pretendidos pela Administração sejam plenamente alcançados.

10- JUSTIFICATIVA PARA O PARCELAMENTO OU NÃO DA SOLUÇÃO:

O parcelamento da solução é regra geral nas contratações, desde que o objeto seja divisível e seu fracionamento não comprometa a execução do conjunto das atividades ou resulte em perda de economia de escala. Contudo, neste caso, considerando a especificidade do objeto e sua natureza predominantemente intelectual, entendemos que não é aplicável o parcelamento, sendo recomendada a contratação de um único item correspondente à prestação de serviços técnicos especializados.

Trata-se de uma contratação por inexigibilidade de licitação, fundamentada no artigo 74, inciso III, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a inviabilidade de competição para serviços técnicos especializados prestados por profissionais ou empresas de notória especialização. A metodologia exclusiva a ser aplicada, como o método DPTM, caracteriza a solução como única no mercado e integralmente dependente da expertise e organização da contratada.

A execução do objeto requer integração e continuidade entre as atividades de diagnóstico, planejamento estratégico, capacitação da equipe, implementação de metodologias e monitoramento dos resultados. O fracionamento dessa solução comprometeria a coesão das ações, aumentando os riscos de descontinuidade e perda de eficiência, além de inviabilizar a garantia da qualidade final dos serviços contratados.

Portanto, a contratação deverá ser realizada de forma unificada, com um único fornecedor responsável por todo o escopo dos serviços, assegurando a economicidade, a eficiência na execução e o alinhamento integral às necessidades da Controladoria.

11- ALINHAMENTO ENTRE A CONTRATAÇÃO E O PLANEJAMENTO:

A presente contratação está prevista no planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) no item de manutenção e operacionalização administrativa do setor (CGM), com previsão de contratação de serviços de consultoria.

12- RESULTADOS PRETENDIDOS:

- Criar rotinas e processos padronizados para todas as áreas de atuação da Controladoria, garantindo uniformidade e clareza na execução das atividades.
- Adequar a estrutura da Controladoria às exigências do TCE/RJ, alinhando-a às boas práticas de controle interno.
- Implementar ferramentas informatizadas para registro de ações, acompanhamento de atividades e monitoramento de recomendações emitidas por órgãos de controle interno e externo.
- Fomentar a implementação da Governança Pública contemplando as áreas de Integridade, Transparência, Ouvidoria, Correição, Gestão de Riscos, Ética e Controle Social.

- Realizar treinamentos contínuos para os servidores da Controladoria, promovendo o aprimoramento técnico e maior autonomia na execução das funções.
- Capacitar a equipe técnica da Controladoria para atender às demandas de auditorias internas, gerenciamento de riscos, governança e acompanhamento de políticas públicas.
- Criar indicadores de desempenho para mensurar e divulgar os resultados das atividades realizadas pela Controladoria, fortalecendo a transparência e a comunicação.
- Estruturar as auditorias internas, com a criação e aplicação de papéis de trabalho para avaliar a eficácia dos controles internos e o gerenciamento de riscos.
- Estabelecer critérios e metodologias para a realização de avaliações em áreas estratégicas e políticas públicas, promovendo diagnósticos mais detalhados e precisos.
- Fortalecer o papel da Controladoria como Órgão Central do Sistema de Controle Interno, conforme as diretrizes da Constituição Federal e das legislações pertinentes.
- Implementar práticas de governança pública alinhadas às melhores normas e padrões nacionais e internacionais, promovendo maior integridade na gestão municipal.
- Garantir maior organização administrativa, eliminando fragilidades estruturais que comprometem a eficácia das ações da gestão municipal.

13 - PROVIDÊNCIAS A SEREM ADOTADAS PREVIAMENTE À CELEBRAÇÃO DO CONTRATO:

Neste caso, não há providências específicas a serem adotadas previamente à celebração do contrato, visto que o objeto contratual consiste em serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria, que não exigem adequações de espaço, infraestrutura física ou instalações específicas.

Contudo, a administração se compromete a designar servidores capacitados para a fiscalização e gestão contratual, conforme exigido pela Lei Federal nº 14.133/2021. Esses servidores serão devidamente instruídos quanto às atribuições relacionadas ao acompanhamento e fiscalização do contrato, garantindo a conformidade das entregas e a efetividade dos serviços contratados.

14- DECLARAÇÃO DE VIABILIDADE:

Após análise detalhada dos elementos colhidos durante o estudo preliminar, conclui-se que a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria e assessoria para a Controladoria é viável e razoável sob os aspectos técnico, socioeconômico e ambiental.

Viabilidade Técnica: A contratação é tecnicamente viável, pois o objeto atende à necessidade de reestruturação e modernização da Controladoria, conforme os requisitos estabelecidos pelo TCE/RJ e pelas legislações correlatas. Os serviços especializados incluem a implementação de metodologias modernas, capacitação da equipe técnica e criação de processos padronizados, indispensáveis para a eficiência e conformidade das atividades de controle interno. A expertise e a notória especialização da empresa contratada são adequadas para atender às demandas específicas do órgão.

Viabilidade Socioeconômica: A contratação possui impacto positivo na administração pública, pois contribuirá para o fortalecimento da governança, maior eficiência na gestão de recursos e aumento da transparência nas atividades do município. A modernização das práticas da Controladoria resultará, indiretamente, na melhoria dos serviços prestados à população, garantindo melhor utilização dos recursos públicos e redução de riscos legais e financeiros, o que reflete uma solução econômica e de alta relevância social.

Viabilidade Ambiental: Não há impactos ambientais negativos relacionados à prestação dos serviços contratados, uma vez que o objeto não envolve equipamentos ou atividades que causem degradação ambiental. Além disso, a implementação de ferramentas informatizadas para monitoramento e registro das ações da Controladoria contribui para a redução de materiais impressos, promovendo práticas sustentáveis.

Dessa forma, declara-se que a contratação proposta é plenamente viável e representa uma solução estratégica para atender às necessidades da Controladoria, alinhando-se aos princípios da eficiência, economicidade e sustentabilidade na gestão pública.

15- RESPONSÁVEIS:

Polyana Resende Costa – Subcontrolador - CGM

Deise Lima Queiroz Sobreira - Assessor Jurídico - CGM

Queimados, 01 de abril de 2025.

Sandro Rogério V. Ribeiro
Controlador Geral
Matr. 14353/01 – PMQ