



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Controladoria Geral

Rua Francisco Santos, 160 -1º andar – Centro – Itabaiana/SE.
PABX: (79) 3431-9712 - controladoria@itabaiana.se.gov.br

Com. n° 27
V.S.



PARECER N° 09/2024

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N°

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA DO SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: ARTIGO 74, INCISO I, DA LEI N° 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO

O CONTROLE INTERNO DE ITABAIANA, ESTADO DE SERGIPE, por intermédio de sua secretária, nos autos em epigrafe, em atendimento ao pedido de análise e parecer acerca da viabilidade da admissibilidade do procedimento administrativo, assim manifesta-se, a saber:

1. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise da parecer técnico, acerca da viabilidade da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74, I, da Lei n.º 14.133, de 2021, que tem por objeto a contratação do serviço de fornecimento de água e esgotamento sanitário, 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 Documento de Formalização de demanda (DFD) elaborados pela SMIT de Itabaiana/SE em obediência aos requisitos legais¹²;
2. Consta Memorando designando responsáveis pela elaboração do ETP e TR;
3. Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP)³⁴
4. Consta Termo de Referência (TR)⁵ o art. 9º ⁶da IN 81/ 2022 seges.

¹ BRASIL.. Lei nº 14.133/2021, art. 18, I.

² BRASIL.. Decreto nº 10.947/2022. Art.8º.

³ BRASIL.. Lei nº 14.133/2021, art. 18, §1º

⁴ BRASIL.. Instrução Normativa nº 58/2022 SEGES, art. 9º.

⁵BRASIL.. Lei nº 14.133/2021, art. 6º, XXIII

⁶ BRASIL.. Instrução Normativa nº 81/2022 SEGES, art. 9º.

5. Consta Matriz de Risco;
6. Consta Pedido de Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro;
7. Constam Declarações de Impacto Orçamentário e Financeiro;
8. Consta Pedido de aprovação do ETP e TR;
9. Consta Aprovação do ETP e TR;
10. Consta no Despacho encaminhando ao Controle Interno;

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

2. DA FUNDAMENTAÇÃO

2.1 PRELIMINARMENTE – DA COMPETÊNCIA DO CONTROLE INTERNO

Sabe-se que o Parecer do Controle Interno em Processos Licitatórios 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 e 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 contraentes, 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 principais 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, ordenador das despesas.

2.2 DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA E DO PARECER DO CONTROLE INTERNO

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 transcrito:

- 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.

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

2.3 DOCUMENTOS NECESSÁRIOS AO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei nº 14.133, de 2021, a IN SEGES Nº 58, de 2022, e a IN SEGES/MI Nº 81, de 2022, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

- a) documento para formalização da demanda;
- b) estudo técnico preliminar;
- c) mapa(s) de risco;
- d) termo de referência.

Dito isso, percebe-se que os documentos foram juntados aos autos: documento para formalização da demanda, mapa(s) de risco e termo de referência, vejamos:

2.3.1 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.

2.3.2 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

2.3.3 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).

Considerando que se trata de fornecimento de água e esgotamento sanitário, é um produto essencial, é imprescindível ao funcionamento da Superintendência Municipal de Trânsito e Transportes, a interrupção do serviço impacta direta o atendimento ao público e as atividades ligadas.

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.

Portanto, a necessidade da contratação está justificada, tendo sido estimado o quantitativo do objeto e amparado por documentos juntados aos autos.

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

2.3.5 DO ORÇAMENTO DA CONTRATAÇÃO E DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

Quanto ao orçamento, é dever da Administração, elaborar planilha detalhada com a consolidação dos quantitativos e preços unitários e total da contratação (art. 6º, XXIII, "i", art. 18, IV, e § 1º, VI, art. 72, II, da Lei nº 14.133, de 2021).

Tendo em conta a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por essa Controladoria.

A contratação por inexigibilidade ou dispensa de licitação não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei n.º 14.133, de 2021). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada na Lei n.º 14.133, de 2021:

Art. 23 (...) § 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Verifica-se que foram estimados os custos da contratação, a partir dos dados coletados através do histórico de consumo levando-se em conta o período de 12 meses, havendo a Administração emitido manifestação técnica conclusiva, contendo a análise crítica dos preços obtidos.

Dito isto, verifica-se que, no caso, após apresentação de tabelas com valores e procedimentos, a Administração apresentou planilha de custos e formação de preços elaborada por servidor devidamente identificado nos autos, a qual parece estar compatível com as diretrizes acima apontadas, de modo que não cabem considerações outras sobre o assunto.

3. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Em princípio, todas as obras, serviços, compras e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF art. 37, XXI).

Entretanto, casos há em que a competição se torna inviável ou impossível. A licitação será, pois, inexigível, já que ausente uma de suas razões de existir: a pluralidade de ofertas a promover uma disputa entre particulares.

Diferentemente da dispensa de licitação, onde a competição é possível, mas a realização do certame não é obrigatória por força de lei; na inexigibilidade, o ente público não tem opção, não há discricionariedade a observar. O que vale é a impossibilidade de obter propostas equivalentes, ou melhor, de ter o produto ou serviço necessário prestado satisfatoriamente por mais de um indivíduo. Em última análise, a inexigibilidade é condição que se impõe à Administração, como única forma de atendimento ao interesse público.

A contratação direta por inexigibilidade de licitação é uma exceção à regra do art. 37, XXI, da Constituição Federal, e está prevista no art. 74 da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

(...) § 1º Para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

A situação de inexigibilidade eventualmente existente deve ser justificada obrigatoriamente, devendo o processo ser instruído com a caracterização da situação de inexigibilidade, razão da escolha do fornecedor (ou executante) e justificativa do preço, tudo conforme parágrafo único do art. 72 da Lei nº 14.133, de 2021.

Nesse prisma, é cabível a contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, desde que o setor competente elabore parecer técnico (artigo 72, III, da Lei n.º 14.133, de 2021) e demonstre documentalmente nos autos, a existência dos seguintes requisitos, cumulativamente:

a) a inviabilidade de competição, deve a Administração demonstrar as reais necessidades e a essencialidade que justifiquem a especificidade do objeto, o qual deve apresentar características especiais e ímpares, ou seja, só haver uma solução que atenda à necessidade da Administração;

b) a existência de apenas um único fornecedor com capacidade e qualificações para ser contratado.

A seguir, passaremos à análise quanto ao cumprimento dos requisitos acima indicados.

3.1 INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO E EXCLUSIVIDADE NO FORNECIMENTO

Em relação à inviabilidade de competição, deve a Administração instruir o processo com comprovação acerca da exclusividade do fornecimento de água e esgotamento sanitário pela empresa Concessionária que será contratada, o que pode ser feito pelas seguintes formas:

- Declaração da empresa sobre a exclusividade em Itabaiana/SE
- Cópia da lei estadual/municipal que determina a criação do serviço e sua abrangência; ou
- Cópia do contrato de concessão em que especificada a abrangência da atuação da empresa contratada.

Tal requisito se confunde com o próprio motivo da contratação direta (exclusividade na prestação do serviço público) e se encontra demonstrado no processo, conforme documento em anexo.

Verifica-se que foi juntado declaração da empresa DI:SO sobre a exclusividade sobre a cidade de Itabaiana/SE, restando, preenchido o requisito.

Assim, o processo esgotou legalmente todas as etapas obrigatórias até a presente manifestação deste setor de controle interno.

4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, obedecidas as demais regras contidas na Lei Federal nº 14.133/2021. Manifesta-se, portanto pela continuidade do processo licitatório 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, 26 de março de 2024.

Ana Karoline Oliveira Borges
ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

Miguel Victor de Sá Cordeiro Almeida
MIGUEL VÍCTOR DE SÁ CORDEIRO ALMEIDA
ASSESSOR ESPECIAL II