



PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA

Controladoria Geral

Rua Francisco Santos, 160 -1º andar – Centro – Itabaiana/SE.

PABX: (79) 3431-9712 - controladoria@itabaiana.sc.gov.br



PARECER Nº 07/2025

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE - LOCAÇÃO DE IMÓVEL. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: INCISO V, ARTIGO 74 DA LEI Nº 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 do parecer técnico, acerca da viabilidade da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74, inciso V, da Lei n.º 14.133, de 2021, que tem por objeto a locação de imóvel para sediar a sede da Secretaria da Ordem Pública e base da Guarda Municipal, 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 Ofício de encaminhamento;
2. Consta Documento de Formalização de demanda (DFD) elaborados pela Secretaria da Ordem Pública de Itabaiana/SE em obediência aos requisitos legais¹²;
3. Consta comunicação interna;
4. Consta Memorando designando responsáveis pela elaboração do TTP e TR;
5. Constam Portarias;

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

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

6. Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP)³⁴;
7. Laudo Técnico de Avaliação de Imóvel;
8. Consta Certidão de Inexistência de Imóvel;
9. Consta Termo de Referência (TR)⁵ o art. 9º ⁶da IN 81/ 2022 seges;
10. Consta Matriz de Risco; (Art. 72, I, Lei nº 14.133/2021);
11. Consta Pedido de aprovação do ETP e TR;
12. Consta aprovação do ETP e TR;
13. Consta ao Ofício do setor de compras - assunto: Pesquisa de Preço;
14. Consta Ofício do setor de compras ao cadastro imobiliário;
15. Consta Ofício do cadastro imobiliário;
16. Consta contrato de Locação de Imóvel 2020;
17. Consta Pedido de Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro;
18. Constam Declarações de Impacto Orçamentário e Financeiro;
19. Consta proposta de preço;
20. Consta Certidão do Cartório atualizado;
21. Consta Memorial Descritivo;
22. Consta Escritura Publica de compra e venda;
23. Constam Certidões de Tributos Federais, Estaduais, Municipais e de Débitos Trabalhistas e Certidão Negativa do TJSE;
24. Consta Documentos de Identificação;
25. Consta inexigibilidade de Licitação;
26. Consta 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

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.



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 SEGIES Nº 58, de 2022, e a IN SEGIES/ME 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 locação de imóvel para atender aos fins sede da Secretaria da Ordem Pública e base da Guarda Municipal. Segundo a justificativa apresentada pela Secretaria da Ordem Pública, a escolha do imóvel baseia-se por o imóvel apresentar estruturas perfeitas que atende as finalidades da Secretaria, inclusive por o mesmo já atender aos parâmetros da Polícia Federal quanto ao condicionamento de materiais restritos e possuir central de monitoramento, atendendo aos interesses da Administração Pública, além de possuir estrutura, instalações e localização que atenda às necessidades realizadas pela Secretaria.

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 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).

A contratação por inexigibilidade ou dispensa de licitação não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 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 nº 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 o valor da contratação levou em consideração contratação similar, comprovado por contrato de locação anterior, respeitando o que preconiza o art. 5º, II e 7º da IN SEGIES /ME Nº 65, DE 7 DE JULHO DE 2021 que dispõe sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.



Art. 5º A pesquisa de preços para fins de determinação do preço estimado em processo licitatório para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros, empregados de forma combinada ou não:
[...]

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;
[...]

Art. 7º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º.

Dito isto, verifica-se que, no caso, o valor do custo da locação 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:
[...]

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

[...]

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

- I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;
- II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;
- III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Verifica-se então que esses são os requisitos para contratação por meio de inexigibilidade:

- a) Avaliação do bem;
- b) Certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto
- c) Justificativa que demonstrem a singularidade do imóvel

Em relação ao item "a", verifica-se que foi elaborado Laudo de Avaliação pela Secretaria das Obras, Infraestrutura, Urbanismo e dos Serviços Público do Município de Itabaiana.

Quanto ao item "b", a Secretaria da Ordem Pública de Itabaiana apresentou declaração que demonstra que não há imóvel que atenda ao objeto pretendido.

Quanto à justificativa que demonstre a singularidade do imóvel, se faz necessário também compreender que, além da aptidão objetiva (como o tamanho ou a estrutura do bem), a escolha do imóvel apto ao atendimento na necessidade administrativa envolve vários fatores outros, que, embora pareçam afeitos à subjetividade, estão relacionados à finalidade pública que se visa atingir.

No caso dos autos, a escolha do imóvel baseia-se por este ser o único imóvel na região que atende os interesses da Administração Pública, inclusive é sede da atual guarda, conforme de vislumbra na justificativa acostada, já apresentando estrutura, instalações e localização que atenda às necessidades realizadas pela Secretaria.

Nesse diapasão, a localização é um importante fator que pode justificar a escolha de um imóvel, mesmo existindo outros de mesmas dimensões e valores inferiores. A área já possui abastecimento de água, transporte público, esgotamento sanitário, coleta de lixo, energia elétrica.

Portanto, o somatório desses fatores de localização, infraestrutura, leva à conclusão de que o imóvel escolhido atende perfeitamente à necessidade da Administração.

Neste sentido entendemos que a conjuntura do caso em tela permite a inexigibilidade de licitação, nos moldes do que foi exposto, tendo por certo que o gestor faz uso de seu poder dicionário, analisando a conveniência e oportunidade do ato.



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 nos artigos 72 e 74, inciso V, 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 que temos a relatar.

É o parecer, ora submetido à apreciação da Secretaria Municipal de Controle Interno, salvo melhor juízo.

Itabaiana/SI, 16 de Janeiro de 2025.

Ana Karoline Oliveira Borges
ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES

SECRETÁRIA MUNICIPAL DE CONTROLE INTERNO

Miguel Victor de Sa Cordeiro Almeida
MIGUEL VICTOR DE SA CORDEIRO ALMEIDA
ASSESSOR ESPECIAL II