



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 TÉCNICO Nº 32/2026

**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 o anexo da Escola Municipal Vera Cândida Costa Santana, 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);
3. Solicitação para definição dos responsáveis pela elaboração do ETP e pelo TR;
4. Memorando designando responsáveis pela elaboração do ETP e TR;
5. Portarias designando servidores para equipe de planejamento;
6. Estudo Técnico Preliminar (ETP);

7. Inventário Patrimonial;
8. Laudo Técnico de Avaliação de Imóvel;
9. Termo de Referência (TR);
10. Matriz de Gerenciamento de Risco;
11. Pedido de aprovação do ETP, TR e MR;
12. Aprovação e continuidade de ações de procedimento de contratação;
13. Solicitação do Orçamento;
14. Consta relação de documentos (Habilitação Jurídica, regularidade Fiscal, Social, Trabalhista, qualificação técnica, econômica- Financeira e Proposta)
15. Termo de Referência (TR) consolidado;
16. Solicitação para elaboração da Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro;
17. Encaminhamento da Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro;
18. Declaração Sobre Aumento de Despesa;
19. Declaração Sobre Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro;
20. Justificativa da inexigibilidade;
21. Consta Ofício 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

O parecer emitido por este Órgão de Controle Interno, no âmbito dos procedimentos licitatórios e das contratações diretas, insere-se no exercício do controle prévio e concomitante da regularidade e legalidade formal dos atos administrativos, em estrita observância ao disposto nos arts. 31, 70 e 74 da Constituição Federal, bem como à legislação infraconstitucional aplicável, notadamente a Lei nº 14.133/2021 e normas correlatas. Tal atuação encontra-se balizada pelos princípios da legalidade, eficiência e moralidade administrativa, restringindo-se, tecnicamente, à análise formal da instrução processual, com o objetivo de aferir a conformidade dos atos praticados com o ordenamento jurídico e as normas regulamentares vigentes.

Ressalta-se que a atuação do Controle Interno não possui caráter vinculante quanto às escolhas técnicas ou administrativas, de modo que a veracidade das informações prestadas, a exatidão do conteúdo técnico dos documentos – tais como Termos de Referência, Estudos Técnicos Preliminares

e Editais –, bem como a fidedignidade das pesquisas de preços, são de responsabilidade exclusiva e indelegável do órgão demandante e de seus respectivos agentes públicos subscritores. Compete a este Controle, portanto, nos limites de sua atribuição legal e em observância ao princípio da segregação de funções, a verificação da existência, suficiência e regularidade formal da documentação que instrui o processo, sem incursão em aspectos de natureza estritamente técnica, pericial ou mercadológica.

Sob o prisma do mérito administrativo, a conveniência e a oportunidade da contratação, assim como a definição da necessidade pública e a fixação dos requisitos de qualidade e desempenho, inserem-se no âmbito da discricionariedade administrativa, permanecendo sob a inteira responsabilidade do Gestor Público, na qualidade de ordenador de despesas, a quem compete a decisão final acerca da gestão dos recursos públicos. Por fim, registra-se que a responsabilidade do parecerista do Controle Interno é subsidiária e limitada à ocorrência de dolo ou erro grosseiro, nos termos do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), não se confundindo com a responsabilidade executiva pela condução do certame ou pela futura execução contratual.

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/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 da

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DE ITABAIANA/SE. Segundo a justificativa apresentada pela Secretaria, a escolha o imóvel baseia-se por o imóvel apresentar estruturas perfeitas que atende as finalidades da Secretaria, 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.

2.3.4 DA JUSTIFICATIVA DE PREÇO

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.

Dito isto, verifica-se que, no caso, o valor do custo da locação foi apontado em laudo de avaliação do imóvel no valor mensal de R\$ 2.300,00 (dois mil e trezentos reais) elaborado pela Secretaria de Obras do Município.

Como se sabe, o valor encontrado no laudo de avaliação do imóvel constitui questão de ordem predominantemente técnica, razão pela qual, não deve esta Controladoria se pronunciar conclusivamente.

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:

- **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, o que constitui questão de ordem predominantemente técnica, razão pela qual, não deve esta Controladoria apresentar manifestação.

Quanto ao item "b", foi acostada declaração que não há imóvel que atenda ao objeto pretendido.

Quanto à justificativa do item "c" 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, segundo justificativa, 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, segundo a justificativa apresentada, de que o imóvel escolhido atende perfeitamente à necessidade da Administração.

4. CONCLUSÃO

Diante do exposto, no estrito âmbito das atribuições deste Controle Interno e sob a ótica formal da instrução processual, manifesta-se favoravelmente à continuidade do procedimento licitatório, porquanto atendidos os requisitos documentais e as exigências legais aplicáveis à fase de planejamento da contratação. Ressalta-se que as decisões de mérito administrativo, a veracidade das informações prestadas e eventuais vícios de natureza material ou decisória permanecem sob a responsabilidade do órgão demandante e de seus agentes, cabendo ao setor jurídico a análise da legalidade e da juridicidade do procedimento.

É o que temos a relatar.

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

Itabaiana/SE, 06 de fevereiro de 2026.

Ane Karoline Oliveira Borges
ANE KAROLINE OLIVEIRA BORGES

Secretária Municipal de Controle Interno

João Vitor M. Rocha
JOÃO VITOR MENDONÇA ROCHA

Assessor Especial III