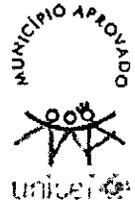




PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABAIANA
Controladoria Geral

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



PARECER Nº 10/2024

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE PARA AQUISIÇÃO DE 405 LOTES URBANIZADOS. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: INCISO V, ARTIGO 74 DA LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE TÉCNICA DO PROCEDIMENTO E/OU RECOMENDAÇÕES.

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

I. RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo encaminhado a este órgão consultivo, para análise de parecer técnico, acerca da viabilidade da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, prevista no art. 74, V, da Lei n.º 14.133, de 2021, que tem por objeto a aquisição de 405 (quatrocentos e cinco) lotes urbanizados visando reduzir o déficit habitacional do município e prover de moradia digna e melhorar a qualidade de vida de 405 famílias de diversos bairros do município que se encontram em fragilidade social e com carência habitacional, conforme justificativa e especificações constantes do Termo de Referência e seus anexos.

Depreende-se do histórico dos autos que o Município de Itabaiana/SE, sob a égide do Decreto n.º 6.170/2007, norma que à época disciplinava às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, lançou em **16/03/2022**, proposta através da plataforma TRANSFERE:GOV, tombada pelo n.º 42602022, com o objetivo de obter recursos para reduzir o déficit habitacional no município através da aquisição de lotes.

Em **23/05/2022**, foi firmado acordo de repasse celebrado entre a União Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Regional, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Itabaiana. Ato contínuo, em **25/05/2022**, o extrato do contrato foi publicado no Diário Oficial da União.

Pontua-se que as tratativas entre Proponente e a Mandatária/Concedente foram realizadas na plataforma TRANSFERE:GOV, ferramenta integrada e centralizada, com dados abertos, destinada à informatização e à operacionalização das transferências de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e

da Seguridade Social da União a órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital, municipal, direta ou indireta, consórcios públicos e entidades privadas sem fins lucrativos.

Consta nos autos que a plataforma foi alimentada por diversos documentos produzidos pelo proponente e outros solicitados Mandatária/Concedente, ao final a documentação foi homologada em 22/01/2024.

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

1. Consta Documento de Formalização de demanda (DFD) elaborado pela Secretária de Obras de Itabaiana/SE em obediência aos requisitos legais¹²;
2. Consta declaração da Secretaria de Obras do Município;
3. Consta Memorando designando responsáveis pela elaboração do ETP e TR;
4. Consta Estudo Técnico Preliminar (ETP)³⁴
5. Constam anexos do ETP;
6. Consta o Laudo de Avaliação do Imóvel;
7. Consta Termo de Referência (TR)⁵ o art. 9º ⁶da IN 81/ 2022 seges.
8. Consta Especificações Técnica dos Lotes em mídia de CD e acompanhada de justificativa;
9. Consta Matriz de Risco;
10. Consta ofício solicitando aprovação do ETP e TR;
11. Consta Aprovação do ETP e TR
12. Consta Pedido de Estimativa de Impacto Orçamentário e Financeiro;
13. Constam Declarações de Impacto Orçamentário e Financeiro;
14. Constam proposta e demais documentações da empresa para fins de habilitação, conforme estimula o TR;
15. Constam Atos Constitutivos da Empresa, certidões negativas para o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.
16. Consta Justificativa do Secretário de Obras do Município referente ao processo abordando as determinações do art. 72, da Lei nº 14.133/2021
17. Constas Documentos Provenientes da Plataforma TRANSFERIGOV (extrato do sistema, Laudo de Avaliação do Imóvel feito pela CEF nº 6991.7121.000738643/2023.01.01, Contrato de Repasse entre União Federal, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Regional, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Município de Itabaiana e demais extratos, Diagnóstico PTS da Secretária de Desenvolvimento

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

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

Social;

18. Consta cópia do Plano Diretor da Cidade de Itabaiana/SE;
19. 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 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 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/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 a necessidade de ampliar o acesso à moradia, especialmente para atendimento das famílias hipossuficientes reduzindo o déficit habitacional no município de Itabaiana/SE.

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).

Verifica-se que foram estimados os custos unitários e total da contratação com base na previsão do contrato de repasse firmado, conforme declaração da Secretaria da Fazenda do Município de Itabaiana/Se de estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

No que diz respeito à justificativa do preço, por se tratar de uma contratação por inexigibilidade de licitação, por certo não se pretende a comparação dos preços propostos pela contratada com os preços de mercado, uma vez que a Administração deverá ter caracterizado o objeto como único que atende a suas necessidades, conforme justificativa da Secretaria de Obras.

Avançando na análise dos autos, consta proposta apresentada pelo proprietário do imóvel, Construtora J Filhos Ltda., o valor total de venda **R\$ 12.016.350,00 (doze milhões, dezesseis mil e trezentos e cinquenta reais)**, bem como Laudo de Avaliação elaborado pela Caixa Econômica Federal apontando o valor de **R\$ 16.465.109,10 (dezesseis milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil, cento e nove reais e dez centavos)** elaborado em 15/10/2023.

Soma-se a isso, Laudo de Técnico de avaliação de imóvel elaborado pela Secretaria de Obras, Infraestrutura, Urbanismo e dos Serviços Públicos do Município de Itabaiana, no valor de **R\$ 12.215.000,00 (doze milhões, duzentos e quinze mil reais)**

Observa-se que o preço apresentado encontra-se em valor abaixo das avaliações técnicas apresentadas, o que demonstraria a vantajosidade da contratação.

Dito isto, verifica-se que, no caso, após apresentação de previsibilidade de orçamento impacto orçamentário-financeiro, bem como os valores das avaliações, 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 foram elaborados Laudos de Avaliação pela Caixa Econômica Federal e pela Secretaria das Obras, Infraestrutura, Urbanismo e dos Serviços Público do Município de Itabaiana. Ambas avaliações técnicas convergiram vantajosidade da contratação.

Quanto ao item “b”, a Secretaria das Obras, Infraestrutura, Urbanismo e dos Serviços Público do Município de Itabaiana apresentou documentação 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 documentação acostada aponta que o respectivo bem imóvel está inserido em Zona Urbana, localizado na AEIS II - Áreas Especiais de Interesse Social do Bairro São Cristóvão, Itabaiana/SE, cuja área de intervenção possui infraestrutura urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e acesso pavimentado.

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.

Explica-se.

Observa-se que bem imóvel está distribuídos em dois lotamentos residenciais urbanos (Arthur Lourenço dos Reis I e II), que por sua vez são integrantes do Complexo Habitacional Vice-prefeito João de Deus Souza, situado a Avenida Maria Auxiliadora Graça Leite (Irmã Auxiliadora), Bairro São Cristóvão, no município de Itabaiana/SE.

O Complexo Habitacional Vice-prefeito João de Deus Souza possui projeto urbanístico que contempla diversas áreas verdes, institucionais e áreas comerciais. A área do entorno do Complexo é composta por residências, comércio, serviços, áreas de lazer, unidades de ensino e de saúde, tendo suporte para atendimento da população estimada com uma diversidade de equipamentos públicos, entre eles: CEI – Centro de iniciação ao esporte, IFS - Instituto federal de Sergipe; Escola Municipal Vice Gov. Benedito Figueiredo Creche Municipal Maria Nunes Peixoto e Clínica de Saúde da Família Dr. Ormeil Câmara de Oliveira.

Outrossim, o complexo Habitacional conta com 1 empreendimento de Interesse Social que já foi entregue a população, sendo o mesmo composto de 281 unidades habitacionais, tratando-se do Residencial Serapião Antônio de Góis I.

Portanto, o somatório desses fatores de localização, infraestrutura, equipamentos públicos 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.

Two handwritten signatures in black ink, one on the left and one on the right, appearing to be initials or names.

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/SI, 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