

PARECER CONTROLE INTERNO

EMENTA: Dispensa de Licitação nº 7/2018-003 SEMSA - 3º Termo Aditivo ao CT nº. 20180468

OBJETO: Locação do Imóvel localizado na Rua E nº 481, Bairro Cidade Nova, para funcionamento da Secretaria Municipal de Saúde, no Município de Parauapebas, Estado do Pará.

1. RELATÓRIO

Submete-se a apreciação da presente solicitação de aditivo de PRAZO e VALOR ao contrato nº 20180468, que fora instruído e encaminhado pela Comissão Permanente de Licitação - CPL para a devida análise do procedimento preliminar junto ao Controle Interno no que tange ao valor, prazo, bem como a indicação orçamentária e regularidade fiscal e trabalhista do contratado.

Em tempo, cabe mencionar quanto a sua legalidade, pertinência e ditames legais, **serão analisados pela Procuradoria Geral no Parecer Jurídico.**

2. CONTROLE INTERNO

A Constituição Federal de 1988, em seu Art. 74, estabelece as finalidades do Sistema de Controle Interno - CI, ao tempo em que a Lei nº 8.496/06, dispõe acerca da sua instituição, nessa Prefeitura Municipal, atribuindo ao Controle Interno, "exercer as atividades de auditoria, fiscalização, avaliação da gestão, bem como o acompanhamento da execução orçamentária financeira, patrimonial, administrativa e contábil, ou qualquer ato que resulte em receita e despesa para o Poder Público Municipal".

De acordo com a Lei Municipal nº 4.293/2005, "Art. 1º Fica instituído o Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, que tem por objetivo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública Municipal e a verificação e avaliação dos resultados obtidos pelos administradores em geral".

Ainda em preliminar, torna-se necessário referirmos que este Controle Interno está se manifestando no sentido de analisar as circunstâncias próprias de cada processo e na avaliação prévia da formalização do procedimento a que está submetida esta Controladoria a título de orientação e assessoramento, ressaltando-se que, no caso de haver irregularidades, as mesmas serão apontadas em Auditoria Própria.

Neste sentido cabe a ressalva quando a responsabilização solidária do responsável pelo Controle Interno. Tal responsabilidade só ocorrerá em casos de conhecimento da ilegalidade ou irregularidade e dela não informar tais atos ao Tribunal de Contas no qual é vinculado, ferindo assim sua atribuição de apoiar o Controle Externo. Importante também destacar que o Controlador Interno não é o ordenador de despesas e que tal atribuição se restringe ao gestor.

Assim, tendo em vista que o procedimento em análise implica em realização de despesa, segue manifestação do Controle Interno.

3. FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

O presente processo é composto de 01 volume contendo 316 páginas, destinando a presente análise a começar da solicitação do 3º Termo Aditivo, sendo instruído, dentre outros, com os seguintes documentos:

- 1) Memorando nº 1224/2021, emitido pelo Secretário de Saúde, Sr. Gilberto Regueira Alves Laranjeiras, solicitando providencias quanto ao aditamento de prazo e valor referente ao contrato nº. 2018468;
 - **PRAZO DE VIGÊNCIA:** 12 (doze) meses;
 - **VALOR MENSAL:** R\$ 35.000,00;
 - **VALOR TOTAL PARA 12 MESES:** R\$ 420.000,00
- 2) Relatório do Fiscal do Contrato Sra. Cristiane Silva dos Santos Mat. 2670 lotada na Secretaria Municipal de Saúde, atestando que fiscalizou a execução do contratado e que não houve descumprimento de nenhuma clausula contratual justificando para o pedido de aditivo nos seguintes termos *"(...) O aditamento do referido contrato justifica-se pela necessidade que os órgãos da Administração Pública, independente de qual esfera a que se esteja referindo, só possuem um funcionamento compatível ao alcance de seus objetivos se forem alicerçados por uma estrutura mínima. Nesse cenário, é cristalino que a utilização de imóvel para sediar uma secretaria de saúde é de suma importância. Visando a continuidade dos serviços administrativos da Secretaria Municipal de Saúde, faz-se necessário o aditamento do contrato de locação do referido imóvel.*
O imóvel trata-se de uma estrutura com características adequadas, a justificativa para a utilização desta hipótese é a indisponibilidade de imóveis em situação privilegiada, com instalações suficientes e adequadas para o funcionamento desta secretaria de saúde, nesta funcionam atualmente os seguintes setores: Administração, vigilância sanitária e Epidemiológica, Gabinete do Secretário, Ouvidoria, Licitações e contratos, Contabilidade, Tesouraria, Gestão do Trabalho, Sistema de Informação da Atenção Primária em Saúde e Comunicação", fl. 278/279.
- 3) Portaria nº. 2099/2018 e Anexo I, datada de 24/09/2018, designando a servidora mencionada acima para exercer a função de fiscal do contrato para representar a Secretaria Municipal de Saúde no acompanhamento do contrato nº 20180468, fls. 280/282;
- 4) Avaliações mercadológicas solicitadas através de ofício (n. 3110/2021, n. 3111/2021 e 3109/2021) para definição do valor estimado de aluguel mensal do imóvel, que foram respondidos conforme abaixo:
 - Claucio Rocha de Oliveira CRECI-PA/AP: 4236 12 Região emitida em 28/07/2021 com vigência de 120 dias, informando que o valor mensal do imóvel é de R\$ 39.500,00, fls. 285/288.

- Sireny Margarida de Aurelio - CRECI-PA: 4327 emitida em 28/07/2021, informando que o valor de locação mensal do imóvel é de R\$ 43.000,00, fls. 292/293.
 - Noeme Martins Carvalho - CRECI-PA: 4289 emitida em 28/07/2021, informando que o valor de locação mensal do imóvel é de R\$ 37.000,00, fls. 296/298.
- 5) Solicitação de aceite, encaminhado pela SEMSA a proprietária do imóvel Sra. CECI MARIA PHILIPPEN, para manifestação quanto ao aditivo de prazo e valor ao contrato nº. 20180468, e solicitando que seja avaliada a possibilidade de redução no valor da locação fl. 299;
- 6) Declaração de Aceite para aditamento contratual emitida pela proprietária do imóvel em 16/08/2021, em resposta à solicitação encaminhada pela SEMSA, seguido da proposta de locação para o período de 12 meses, mantendo o mesmo valor do contrato. fl. 300.
- 7) Proposta comercial emitida pela Proprietária do Imóvel em questão Sra. CECI MARIA PHILIPPEN, informando o valor mensal do aluguel R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) totalizando R\$ 420.000,00 (quatrocentos e vinte mil reais) me 12 (doze) meses.
- 8) Foram apresentados os seguintes documentos do locador e do imóvel, para confirmar os requisitos de habilitação na forma da Lei nº 8.666/93 art. 29, I a V e art. 31, inciso II, fls. 222/233:
- **Habilitação:** Documento de Identidade da Sra. CECI MARIA PHILIPPSEN RG. 7009814431 SSP/RS e CPF: 292.891.492-72 fl.222;
 - **Regularidade Fiscal e Trabalhista:** Certidão Negativa de Débitos Relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União; Certidão Negativa de Natureza Tributária e Certidão Negativa de Natureza não Tributaria; Certidão Negativa de Débitos e Certidão de Regularidade Fiscal (Parauapebas-PA); Declaração de não empregabilidade junto à Caixa Econômica Federal; Declaração de que não emprega menor nos termos do inciso XXXII do Artigo 7º da CF/88 e certidão negativa de débitos trabalhistas;
 - **Documentos do Imóvel:** Demonstrativo de Débito da Secretaria Municipal de Fazenda emitido em 17/08/2021; Termo de Declarações da Diretoria Administrativa de Inexistência de Débitos junto a Equatorial/Celpa e ao SAAEP do imóvel;
- 9) Indicação do Objeto e do Recurso, subscrito pelo ordenador de despesas e pelo Departamento de Contabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, informando a seguinte rubrica:
- **Classificação Institucional:** 1701 – Fundo Municipal de Saúde
 - **Classificação Funcional:** 10.301.3024.2162 – Man. do Nível Central da Gestão Estratégica;

- **Classificação Econômica:** 3.3.90.39.36 – Outros Serv. de Terc. Pessoa Física;
- **Sub elemento:** 3.390.36.15
- **Valor Previsto 2021:** R\$ 105.000,00
- **Valor Previsto 2022:** 315.000,00
- **Valor Orçamentário Disponível:** R\$ 194.000,00;

10) Foi formalizada a designação da comissão permanente de licitação, através do Decreto nº. 47 de 04 de janeiro de 2021, fl. 314, conforme determinado na Lei nº 8.666/93, e suas posteriores alterações, consubstanciadas no art.51, nomeando:

- I- Presidente:
 - a) Fabiana de Souza Nascimento
 - II- Membros:
 - a) Debora Cristina Ferreira Barbosa
 - b) Jocylene Lemos Gomes
 - III- Suplentes:
 - a) Clebson Pontes de Souza
 - b) Thais Nascimento Lopes
 - c) Aderlani Silva de Oliveira Sousa
- Midiane Alves Rufino Lima

11) Foi apresentada justificativa com amparo no art. 57, §, inciso II da Lei Federal nº. 8.666/93, onde a Comissão de Licitação é favorável e encaminha os presentes autos para análise acerca da elaboração do 3º Termo Aditivo ao Contrato nº 20180468, alterando o prazo final de vigência para 24 de setembro de 2022 e consequentemente o valor total para R\$ 1.680.000,00 (um milhão, seiscentos e oitenta mil reais);

12) Foi apresentada a Minuta do terceiro Termo Aditivo ao contrato nº 20180468, com as cláusulas do objeto, prazo de vigência e ratificação;

4. ANÁLISE

Os contratos administrativos possuem características peculiares por constar, em um dos polos do negócio, a Administração Pública. Tal situação promove uma prevalência do interesse público nessas contratações, permitindo à Administração ter algumas vantagens negociais, que ficaram conhecidas como cláusulas exorbitantes.

Em algumas situações, porém, a Administração Pública age seguindo as regras de contratação previstas no Código Civil, atuando em posição de igualdade com o contratado. O contrato de aluguel é um exemplo da situação descrita. Nos casos de aluguéis de imóveis, a Administração e o particular negociam e chegam a um termo de como se dará a execução das avenças.

Nas espécies contratuais da Administração, o professor Hely Lopes Meireles classifica o contrato de locação celebrado pelo Poder Público como contrato semi público, a saber: “O contrato semi público é o firmado entre a Administração e o particular, pessoa física ou jurídica, com

predominância de normas pertinentes do Direito Privado, mas com formalidades previstas para ajustes administrativos e relativa supremacia do Poder Público. ``

Sobre a locação de imóveis, o ministro Benjamin Zymler já se manifestou no seguinte sentido: *“mesmo que vários imóveis satisfaçam as condições desejadas pela Administração, encontra-se na esfera do poder discricionário do gestor contratar a locação por meio de dispensa de licitação (art. 24, inciso X, da Lei 8.666/1993)”. Os motivos adotados para a seleção não se limitam necessariamente ao valor do aluguel, sendo possível – e até desejável – a consideração de outros critérios, devendo-se observar as exigências legais de adequada motivação para a opção escolhida e de demonstração da compatibilidade do valor da contratação com parâmetros de mercado (art. 26 da Lei 8.666/1993).*

O Tribunal de Contas da União - TCU no tocante a prorrogação de prazo de vigência, orienta que:

“A prorrogação de prazo de vigência de contrato ocorrerá se: - constar sua previsão no contrato; - houver interesse da Administração e da empresa contratada; - for comprovado que o contratado mantém condições iniciais de habilitação - for constatada em pesquisa que os preços contratados permanecem vantajosos para a Administração; - estiver justificada e motivada por escrito, em processo competente; - estiver previamente autorizada pela autoridade competente” (Licitações & Contratos – Orientações Básicas, 2003, p. 234/235).

Dada essas premissas, passemos a análises dos pontos específicos do procedimento em tela:

Celebração durante a vigência contratual

Cumpra mencionar que o aditivo de prorrogação tem previsão na Cláusula Quinta do Contrato de Locação (fl. 129) e segundo o disposto na CLÁUSULA PRIMEIRA constante do 2º Termo Aditivo (fl. 237), o prazo de locação é de 12 (doze) meses e sua vigência terminará no dia 24 de setembro de 2021.

Nesse sentido nota-se que o pedido formulado pela Secretaria Municipal de Saúde encontra-se dentro do prazo de vigência do contrato em comento.

Manifestação de Interesse da Administração e Anuência do Locador

No intuito de registrar que o imóvel ainda é o único que atende as necessidades da Administração Pública, bem como se a contratada vem cumprindo suas obrigações a contento, é indispensável da juntada ao processo da manifestação do fiscal do contrato.

Nessa linha de raciocínio, vislumbramos que o relatório da fiscal do contrato, Sra. Cristiane Silva dos Santos, informa que é favorável ao aditamento do presente contrato por igual prazo e valor visando a não interrupção dos serviços, em suma já transcrito anteriormente nesse parecer.

Diante da argumentação exposta, vislumbramos a regularidade do cumprimento das obrigações contratuais e consequente possibilidade de realização de aditivo contratual.

Como o ajuste decorre de acordo de vontades entre as partes contratantes, é importante haver concordância prévia do Contratado com a referida prorrogação, bem como com os seus termos.

Cumpre destacar que encontra-se no procedimento administrativo em tela a provocação da Secretaria de Saúde por meio do ofício 3124/2021 (fl. 299) para que a proprietária manifestasse a intenção na renovação do ajuste, que foi expressamente declarada pela Sra. CECI MARIA PHILIPPSEN que a mesma está de comum acordo com a prorrogação contratual de 12 (doze) meses, ressalvando que *"Aceito o aditamento do contrato por mais 12 meses, mantendo o valor constado no contrato e em proposta apresentada a SEMSA"*.

Manutenção das Mesmas Condições de Habilitação da Contratação Originária

Nos termos do artigo 55, inciso XIII da Lei nº 8.666, de 1993, a Contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na contratação originária.

Assim, cabe à autoridade, no momento imediatamente anterior ao da assinatura do termo aditivo, verificar se a Locatária ainda atende às condições que foram exigidas quando da realização da contratação originária, consignando tal fato nos autos.

No caso em tela, impende destacar que a Administração ao solicitar a anuência do proprietário do imóvel, solicitou que fossem encaminhados os documentos pertinentes a comprovação da manutenção da regularidade, sendo anexado aos autos as Certidões de regularidade pessoa física em seu nome, junto às receitas federal, estadual, municipal, bem como a declaração de não empregabilidade e Certidão Negativa de Débitos Trabalhista.

Como se sabe, tal condição de regularidade para contratar com ente público é exigência contida na Constituição Federal, em seu art. 195, § 3º, bem como no art. 29, inciso IV, Lei 8.666/93, e deve ser observada não só quando da celebração contratual originária, mas em todo e qualquer termo aditivo que importe em alteração contratual.

Compatibilidade do Preço com o Valor de Mercado

O art. 26 estatuiu uma série de formalidades aplicáveis ao ente público que não efetiva a licitação (nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação), como forma de compensação parcial aos princípios deixados em segundo plano nos casos de licitação dispensada, prevista no inciso III e seguintes do art. 24 da Lei 8.666/1993. Dentre dessas imposições, vale destacar a obrigação da presença, nos autos do processo administrativo, de justificativa de preço, consoante o parágrafo único do inciso III do citado artigo 26.

Logo, não há tanto ineditismo nesse requisito de compatibilidade de preços, posto que o inciso X do art. 24 está entre aqueles em que é imprescindível a tomada das providências do art. 26. Nessa temática, diz Niebuhr (2008, p. 492) que: *"A Administração, antes de comprar ou locar imóvel, deve avalia-lo, justamente para evitar que se pague por ele valor acima do praticado no mercado"*. Dessa forma, a avaliação prévia possui o escopo de garantir que o Poder Público não firme contratos administrativos superfaturados, resguardando o erário.

Para demonstrar a compatibilidade do valor contratado com o praticado no mercado a SEMSA realizou pesquisas prévias junto à imobiliárias e/ou avaliadores atuantes no ramo do mercado imobiliário, que foram realizadas pela Sra. SIRENY M. A. SILVA CRECI-PA: 4327, que apresentou a Avaliação Imobiliária de locação mensal no valor de R\$ 43.000,00, fls. 292/293, Sr. Noeme Martins Carvalho - CRECI-PA: 4289 apresentou a Avaliação Imobiliária de locação mensal no valor de R\$ 37.000,00, fls. 296/298 e pelo Sr. Claucio Rocha de Oliveira CRECI-PA/AP: 4236 apresentou a Avaliação Imobiliária de locação mensal no valor de R\$ 39.500,00, fls. 285/289, desta forma, foi demonstrando que o valor cobrado a título de locação do imóvel em apreço está dentro do intervalo de confiança praticado no mercado imobiliário deste Município de Parauapebas, ficando o valor médio orçado por meio das pesquisas em R\$ 39.833,33.

Cumpre elucidar que a averiguação do preço de mercado do imóvel em apreço é de inteira responsabilidade da corretora de imóveis, profissional capacitada para realizar tal avaliação, cabendo a este Controle Interno a análise quanto à compatibilidade do valor aferido pela avaliadora e o preço solicitado pelo proprietário a título de locação.

Destaca-se ainda que a Administração, ao solicitar o aceite do locador para a continuação do pacto contratual, solicitou análise do mesmo quanto à possibilidade de redução do valor praticado (fl. 299), buscando economicidade aos cofres públicos.

No entanto, quando do aceite o proprietário do imóvel consignou que *“Considera-se que não convém redução no valor de locação porque esse valor permanece inalterado desde sempre, não sofrendo acréscimos previstos em lei, desde o início do contrato”*, fl. 300.

Justificativa Formal e Autorização Prévia da Autoridade Superior

Conforme disposto no § 2º, artigo 57 da Lei nº 8.666, de 1993, faz-se necessária a justificativa por escrito para a prorrogação. No que toca à justificativa – requisito que atende ao princípio da motivação observa-se que deve o gestor demonstrar, ainda que sucintamente, a legalidade e o interesse público no aditamento contratual, inclusive sob os aspectos de conveniência oportunidade.

No procedimento em tela, verificamos que houve apresentação de justificativa para o aditamento da dispensa de licitação pelo fiscal do contrato por meio do seu Relatório (fls. 278/279) em suma já transcrito neste parecer, que foi ratificado pelo ordenador de Despesas por meio do Memo 1224/2021 que autoriza e solicita o aditamento ao contrato n. 20180468.

Contudo, é oportuno registrar que não é objeto desta análise técnica o conteúdo das justificativas apresentadas, no prisma da conveniência, oportunidade, vinculação ou discricionariedade, pois que esta análise e decisão competem ao gestor da pasta e ordenador da despesa, o qual deverá escolher e decidir sempre os melhores meios para satisfazer o interesse público, devendo optar pela melhor maneira para a prática de seus atos, dentro dos limites permitidos em lei.

Sobre os aspectos jurídicos dessa contratação, este Controle Interno esboçou apenas breves comentários sobre o tema, cabendo a Procuradoria Geral do Município, realizar a análise e manifestação quanto os elementos legais para o presente aditivo ao contrato n°. 20180468, para a comprovação dos requisitos jurídicos e sua efetiva concretização.

Previsão de Disponibilidade Orçamentária

Além dos requisitos elencados na legislação, há ainda o requisito de disponibilidade orçamentária para que seja legal a concretização do termo aditivo do contrato.

A declaração de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal (artigo 10, IX, da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, e artigo 38 e 55 da Lei 8.666/1993).

Em cumprimento a tal disposição, foi colacionado ao processo Indicação do Objeto e do Recurso (fl. 277), emitida pela responsável pelo Departamento de Contabilidade do Fundo Municipal de Saúde, Sra. Naqueline Luz Diogo e pelo Secretário Municipal de Saúde, informando às rubricas que o presente dispêndio será custeado e o saldo orçamentário disponível.

Foi informado a Adequação Orçamentária e Financeira, informando que a despesa aqui mencionada possui adequação orçamentária e financeira de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA), compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fl. 277.

Objeto de Análise

Cumprе elucidar que a análise neste parecer se restringiu a verificação dos requisitos formais para deflagração do aditivo, bem como da apreciação do **Valor, Prazo Contratual, Regularidade Fiscal do proprietário do imóvel, Dotação Orçamentária disponível com a indicação da fonte de custeio para arcar com o dispêndio e a declaração com as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, adequação da despesa com a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.**

Destaca-se que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo ora analisado, não sendo possível adentrar a análise da conveniência e da oportunidade da prática de atos administrativos e nem ainda manifestar-se sobre os aspectos técnico-administrativo, assim como aos requisitos legalmente impostos.

Desta forma, esta controladoria não se pronunciará sobre os aspectos técnicos da contratação por tratar-se de matéria fora de sua competência. Partiremos da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a adequação do objeto da contratação às necessidades da Administração, assim como aos requisitos legalmente impostos.

Diante do exposto ressaltamos a necessidade de se ater as seguintes recomendações:

- a) Sugerimos que no momento da formalização da contratação sejam verificadas as autenticidades das certidões juntadas aos autos, bem como sejam atualizadas as certidões que estiverem com sua validade expirada;
- b) Recomenda-se que os autos sejam encaminhados para a Procuradoria Geral do Município para manifestação quanto ao cumprimento dos elementos legais, ante a comprovação dos requisitos para a sua concretização, bem como a observância da legalidade do aditivo, em atendimento ao artigo 38, parágrafo único da Lei 8.666/93;

5. CONCLUSÃO

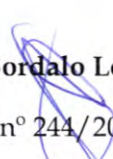
Ademais, destaco que a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por tal motivo, as orientações apresentadas não se tomam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada adotar posicionamento contrário ou diverso daquele emanado por esta Controladoria, sem a necessidade de retorno do feito.

No mais, entendemos que não havendo óbice legal quanto à renovação da contratação, opinamos pela continuidade do procedimento, desde que atendidas às recomendações acima expostas. Por fim, ressaltamos que cabe ao setor competente realizar as revisões adequadas ao processo, visando evitar eventuais equívocos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

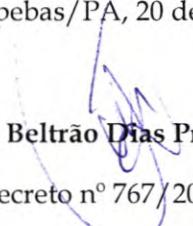
Encaminhem-se os autos a Comissão Permanente de Licitação.

Parauapebas/PA, 20 de Agosto de 2021.


Arthur Bordalo Leão

Decreto nº 244/2020

Agente de Controle Interno


Júlia Beltrão Dias Praxedes

Decreto nº 767/2018

Controladora Geral do Município