PARECER DA CONTROLADORIA INTERNA Nº 114/2021

Processo Licitatório: **7/2021-015-FMS**
Modalidade: **Dispensa de Licitação (art. 24, X, da Lei nº 8.666/1993)**
Objeto: **LOCAÇÃO DE IMÓVEL EM ATENDIMENTO ÀS NECESSIDADES DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, INSTALAÇÃO DA BASE DESCENTRALIZADA DO SERVIÇO MÓVEL DE URGÊNCIA E EMERGÊNCIA (SAMU), IMÓVEL SITUADO NA RUA BAHIA Nº 41-B, BAIRRO CENTRO.**

A Controladoria Interna, representada pela Senhora Gabriela Zibetti, ocupante do Cargo em Provimento de Comissão de Controlador Interno do Poder Executivo do Município e Jacundá/PA, conforme Portaria nº 005/2021-GP, declara, para os devidos fins, junto ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará, nos termos do art. 38, caput, da Lei nº 8.666/1993, que recebeu, em 22/12/2021, às 11h32min, para análise do **Processo Licitatório nº 7/2021-015-FMS** (Volume Único, fls. 001/094), na modalidade **DISPENSA DE LICITAÇÃO** (art. 24, X, da Lei nº 8.666/1993), cujo objeto é a locação de imóvel em atendimento às necessidades do Fundo Municipal de Saúde, instalação da Base descentralizada do serviço móvel de Urgência e Emergência (SAMU), imóvel situado na Rua Bahia nº 41-B, Bairro Centro.

1. PRELIMINAR

Antes de se adentrar o mérito do presente Parecer, insta salientar que a condução da análise técnica desta Controladoria Interna encontra respaldo na Constituição Federal em seu art. 74[1], ratificada no artigo 71 da Constituição Estadual[2], no art. 279 do Regimento Interno do Tribunal de Contas dos Municípios (Ato Nº 23, de 16 de dezembro de 2020)[3], e na Lei Municipal nº 2.383/2005 (art. 2º).

---

[1] Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. ...

[2] Art. 71. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

[3] Art. 279. Entende-se por Sistema de Controle Interno o conjunto de atividades de controle exercidas no âmbito dos Poderes Legislativo e Executivo Municipais, incluindo a administração direta e indireta, de forma integrada, compreendendo, particularmente, o controle: I - do cumprimento dos programas, metas e orçamentos e a observância da legislação e normas que orientam a atividade específica da unidade controlada, exercido diretamente pelos diversos níveis de chefia; II - da observância da legislação e normas gerais que regulam as atividades auxiliares, exercidas pelas diversas unidades da estrutura organizacional;

Neste sentido, cabe ressalva à responsabilidade solidária do Controle Interno, só haverá responsabilização quando conhecendo a ilegalidade ou irregularidade não as informar ao Tribunal de Contas ao qual está vinculado, ferindo assim a atribuição constitucional de apoiar o Controle Externo.

Destaca-se que o Controlador Interno não é ordenador de despesas, sendo esta atribuição restrita ao gestor.

Assim, em razão do processo licitatório, em análise, implicar em realização de despesas, segue manifestação da Controladoria Interna.

2. DOCUMENTOS ANEXADOS NO PROCESSO

I. Documento de Formalização de Demanda até envio de autos à Controladoria Interna para Parecer, fls. 01/42;

II. Parecer da Controladoria Interna nº 064/2021, que após análise minuciosa dos autos e do cumprimento dos requisitos legais para dispensa de licitação com fulcro no art. 24, X, da Lei nº 8.666/1993, opinou pela continuidade do procedimento, desde que atendidas as recomendações exaradas no parecer, fls. 43/55;

III. Documentos de cumprimento de recomendações da CONTRIN, fls. 56/61;

IV. Contrato nº 20210194, firmado pelo FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE e ADELAIDE CEZARINA PEREIRA DIAS (CPF ***.434.867-**), que será locado no período de 05/04/2021 a 31/12/2021, fls. 62/67;

V. Extrato de Contrato nº 20210194, fls. 68;

VI. Portaria nº 025/2021-GP, que institui a equipe especial permanente de fiscalização e acompanhamento dos contratos administrativos, alterada pela Portaria nº 217/2021-GP, fls. 69/71;

VII. Publicação do Extrato de Ratificação e do Extrato de Contrato, no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Pará, fls. 72/73;

VIII. Inserção de dados no Mural de Licitações do TCM/PA, fls. 74/75;

III - do uso e guarda dos bens pertencentes ao ente municipal, exercido pelos órgãos próprios; IV - orçamentário e financeiro das receitas, exercido pelos órgãos dos Sistemas de Planejamento e Orçamento e de Contabilidade e Finanças; V - da eficiência da Administração Pública e a observância dos dispositivos constitucionais e legais, exercido pela própria unidade de Controle Interno. Parágrafo único. Os poderes e órgãos referidos no *caput* deste artigo deverão observar as disposições deste Regimento e as normas de padronização de procedimentos e rotinas estabelecidas no âmbito de cada poder ou órgão.

IX. Ofício nº 1852/2021-GAB/SMSJ, de 13/12/2021, firmado pela Secretária Municipal de Saúde, Irailde Gonçalves Bizarrias (Portaria nº 004/2021-GP), solicitando termo aditivo de prorrogação de prazo contratual por 12 meses, para continuidade do serviço público, fls. 76/77;

X. Despacho de autos à Assessoria Contábil, firmado pelo Presidente da CPL, Igo Viana Silva (Portaria nº 496/2021-GP), em 16/12/2021, fls. 78;

XI. Declaração de Disponibilidade Orçamentária, firmada pelo Assessor Contábil, Ezequias da Silva Souza (CRC-PA 021316/O-8), informando a existência de previsão de recursos na LOA/2022 (Lei Municipal nº 2.686/2021), sendo que as despesas decorrentes correrão à conta da dotação orçamentária:

- Unidade Gestora: Fundo Municipal de Saúde – FMS
- Unidade Orçamentária: Secretaria Municipal de Saúde
- Funcional Programática: 10.122.0002.2.057 – Manutenção das Atividades Administrativas
- Categoria Econômica: 3.3.90.36.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física;
- Subelemento: 3.3.90.36.15 – Locação de Imóveis
- Fonte de Recurso: 15000000 (Recursos não vinculados de impostos);

XII. Despacho de autos à Assessoria Jurídica, firmado pelo Presidente da CPL, Igo Viana Silva (Portaria nº 496/2021-GP), em 16/12/2021, fls. 80;

XIII. Parecer Jurídico nº 301/2021, firmado pelo Doutor José Alexandre Domingues Guimarães (OAB/PA 15.148-B), atestando a regularidade jurídica, podendo ser realizado o termo aditivo ao contrato, nos termos do art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/1993 c/c Lei nº 8.245/91, fls. 81/83;

XIV. 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 20210194, firmado pelo FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE e ADELAIDE CEZARINA PEREIRA DIAS (CPF ***.434.867-**), em 17/12/2021, com prazo de vigência de 01/01/2022 a 31/12/2022, fls. 84;

XV. Publicação do Extrato de Termo Aditivo Contrato, no Diário Oficial dos Municípios do Estado do Pará, edição 2889, de 17/12/2021, fls. 85/89;

XVI. Despacho de autos à Controladoria Interna, firmado pelo Presidente da CPL, Igo Viana Silva (Portaria nº 496/2021-GP), em 20/12/2021, recebido na CONTRIN em 22/12/2021, 11h32min, fls. 90;

É o relatório.

3. ANÁLISE DO MÉRITO DO PEDIDO

3.1 Regime Jurídico Administrativo aplicável ao caso em tela

O Regime Jurídico Administrativo é fundamentado, essencialmente, em dois princípios: a *supremacia* e a *indisponibilidade dos interesses públicos*, podendo ser resumido em duas palavras: PRERROGATIVAS e SUJEIÇÕES.

A determinação do regime jurídico aplicável à Administração Pública, em cada situação, é definida na Constituição Federal ou na Lei.

Note-se que o Direito Administrativo é ramo do direito público que estuda a função administrativa do Estado, bem como órgãos, entidades e agentes que a exercem.

Ainda, vale lembrar que as principais fontes são a lei, a jurisprudência, a doutrina e os costumes.

Dito isso, há que se lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 37, traz princípios explícitos que norteiam a Administração Pública (*legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência*) mas há os princípios implícitos de reconhecimento doutrinários e os princípios expressos na legislação infraconstitucional, podendo ser citados a *supremacia e indisponibilidade do interesse público*, *motivação* (art. 2º da Lei 9.784/1999), *segurança jurídica e proteção da confiança; razoabilidade e proporcionalidade* (art. 2º da Lei 9.784/1999), *autotutela* (Súmula STF 473).

No que tange às contratações públicas, a própria Constituição da República Federativa do Brasil, já define o regime jurídico administrativo (direito público) ao dispor que, *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações* (CRFB/88, art. 37, XXI).

A normas gerais que regem os processos licitatórios estão expressas na Lei nº 8.666/1993, que, no *caput* do art. 3º, define a finalidade e os princípios norteadores:

> Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

É importante ressaltar ainda que a licitação sempre é um procedimento formal vinculado (parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.666/1993):

> Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm **direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei**, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.
> Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza **ato administrativo formal**, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

Feitas estas considerações iniciais, passa-se à análise dos incidentes levantados em fase de execução contratual (pedido de prorrogação de prazo).

3.2 Prazo de vigência de contrato locação de imóvel onde a Administração Pública figura como Locatária.

Conforme asseverado no Parecer da Controladoria Interna nº 064/2021, o objeto do presente processo trata-se de locação de imóvel onde a Administração Pública ocupa a posição de locatária. Nesses casos, o regime jurídico aplicável a esses contratos será predominantemente o de direito privado, incidindo apenas as normas gerais previstas na Lei nº 8.666/93 que se mostrarem compatíveis com o regime de direito privado (art. 62, § 3º, inc. I).

Nesse sentido, segundo Zenite[4], cumpre à Lei do Inquilinato (Lei nº 8.245/91), que regula as locações de imóveis urbanos, definir os procedimentos pertinentes aplicáveis aos contratos de locação de imóveis.

Essa condição afasta, desde logo, a submissão dos contratos de locação de imóvel nos quais a Administração seja locatária, à regra contida no art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/93, de acordo com o qual o prazo máximo de vigência dos contratos de prestação de serviços contínuos é de 60 meses.

A Orientação Normativa nº 6, de 1º de abril de 2009, da Advocacia-Geral da União é nesse sentido:

> *A VIGÊNCIA DO CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEIS, NO QUAL A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA É LOCATÁRIA, REGE-SE PELO ART. 51 DA LEI Nº 8.245, DE 1991, NÃO ESTANDO SUJEITA AO LIMITE MÁXIMO DE SESSENTA MESES, ESTIPULADO PELO INC. II DO ART. 57, DA LEI Nº 8.666, DE 1993.*

[4] https://www.zenite.blog.br/qual-o-prazo-maximo-aceitavel-para-os-contratos-de-locacao-nos-quais-a-administracao-e-locataria-de-imovel/

Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas da União desde o Acórdão nº 170/2005 – Plenário, no qual a Corte de Contas respondeu consulta informando que "os prazos estabelecidos no art. 57[5] da Lei nº 8.666/93 não se aplicam aos contratos de locação, por força do que dispõe o art. 62, § 3º, inciso I[6], da mesma lei".

> **Acórdão 170/2005 - Plenário**
> Relator: UBIRATAN AGUIAR
> Sumário: Consulta feita pelo Ministro da Previdência Social a respeito de diversas questões envolvendo a gestão do patrimônio imobiliário do INSS. A Lei nº 9.702/98 estabelece que o INSS deve alienar seus imóveis não-operacionais, só sendo cabível a locação, excepcionalmente, nos casos de inviabilidade da alienação. **Os prazos estabelecidos no art. 57 da Lei nº 8.666/93 não se aplicam aos contratos de locação, por força do que dispõe o art. 62, §3º, inciso I, da mesma lei.** Possibilidade de cobrança de taxas de ocupação sem contrato, apenas como medida temporária, até a regularização da situação dos imóveis. Exercício do direito de preferência, previsto no art. 3º da Lei nº 9.702/98, pelos ocupantes em 31/12/1996, mediante o pagamento do preço mínimo. Possibilidade de locação de imóveis operacionais. A expressão 'atuais ocupantes', contida no art. 11 da Lei nº 9.702/98, abrange os ocupantes à época da regularização da situação. Possibilidade de locação direta de imóveis operacionais a órgãos e entidades da Administração Pública. Conhecimento da consulta. Resposta ao consulente. Arquivamento.

Sobre o prazo de vigência dos contratos de locação, o art. 3º da Lei nº 8.245/91[7], estabelece que "o contrato de locação pode ser ajustado por qualquer prazo, dependendo da vênia conjugal, se igual ou superior a dez anos".

Seguindo este entendimento de aplicação da Lei nº 8.245/1991 aos contratos de locação em que a Administração seja locatária, mister se faz análise dos requisitos para prorrogação.

Verifica-se que o Órgão Demandante apresentou justificativa prévia da necessidade de dilação do prazo contratual, havendo **necessidade de anuência do Locador ao aditamento**.

---

[5] Lei nº 8.666/1993. Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos: ...

[6] Lei nº 8.666/1993. Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço. ... § 3º Aplica-se o disposto nos arts. 55 e 58 a 61 desta Lei e demais normas gerais, no que couber: I - aos contratos de seguro, de financiamento, de **locação** em que o Poder Público seja locatário, e aos demais cujo conteúdo seja regido, predominantemente, por **norma de direito privado**;

[7] Lei nº 8.245/1991. Art. 3º O contrato de locação pode ser ajustado por qualquer prazo, dependendo de vênia conjugal, se igual ou superior a dez anos. Parágrafo único. Ausente a vênia conjugal, o cônjuge não estará obrigado a observar o prazo excedente.

Porém, há **necessidade de ser acostada a autorização da Autoridade Competente para a prorrogação do prazo** (§2º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993[8]), o que se recomenda.

Nos autos já houve informação de dotação orçamentária para o exercício de 2022, conforme a LOA/2022 (inciso II do §2º do art. 7º da Lei nº 8.666/1993).

Cumpre elucidar que a análise neste parecer se restringiu à verificação dos requisitos formais e os riscos quanto ao pedido de aditivo de prorrogação de prazo do contrato nº 20210194, destacando-se a necessidade de cumprimento das regras de publicidade e transparência pública.

Destaca-se que a manifestação está baseada, exclusivamente, nos elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo ora analisado, não sendo possível adentrar na análise de conveniência e oportunidade do ato praticado, tampouco, manifestar-se, neste momento, sobre os impactos orçamentários-financeiros, assim legalmente impostos.

O papel da Controladoria Interna é gerar informações para a tomada de decisão da Autoridade Competente, auxiliando-a na gestão de riscos, neste caso, como segunda linha de defesa. Logo, a presente manifestação apresenta natureza meramente opinativa e, por esse motivo, as orientações apresentadas não se tornam vinculantes para o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar posicionamento contrário ou diverso daquele emanado por esta Controladoria Interna.

Desta forma, a Controladoria Interna, observadas as recomendações e ressalvas exaras neste parecer, manifesta-se pela possibilidade de lavratura do Primeiro Termo Aditivo do Contrato nº 20210194, com fulcro no art. 57, §2º, da Lei nº 8.666/1993 c/c art. 3º da Lei nº 8.245/91, pelo prazo autorizado.

Jacundá/PA, 22 de dezembro de 2021.

GABRIELA ZIBETTI:24990862899

Assinado de forma digital por GABRIELA ZIBETTI:24990862899

Gabriela Zibetti
Controlador Interno
Portaria nº 005/2021-GP

[8] Lei nº 8.666/1993. Art. 57 ... § 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.