

PARECER CONTROLE INTERNO

PROCESSO Dispensa de Licitação nº 7/2020-015 SEMSA - 1º Termo Aditivo ao CT nº. 20200427 - MARIA MARLENE PADILHA.

OBJETO: Locação do imóvel localizado na Av. VS-10, Qd. 02, Lotes 3 e 4, Bairro Bela Vista, destinado ao funcionamento da Unidade Básica de Saúde da VS-10, 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 20200427, 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 4.293/2005, 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".

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 174 páginas, destinando a presente análise a começar da solicitação do 1º Termo Aditivo, sendo instruído, dentre outros, com os



seguintes documentos:

- 1) Memorando nº 1794/2021, emitido pelo Secretário Municipal de Saúde, Sr. Gilberto Regueira Alves Laranjeiras Dec. 629/2019, solicitando providências quanto ao aditamento de prazo e valor referente ao contrato nº. 20200427:
 - **PRAZO DE VIGÊNCIA:** 12 (doze) meses;
 - **VALOR TOTAL:** R\$ 300.000,00;
- 2) Memo 4446/2021 da Administração - SEMSA endereçado ao Setor de Licitação da SEMSA, solicitando providencias e encaminhando a documentação necessária para aditamento ao contrato nº 20200427, fl. 139.
- 3) Relatório da Fiscal do contrato Sra. Dhatilane Merlyn Alves Mergulhão, CT. 54397, lotada na Secretaria Municipal de Saúde, justificando o pedido de aditivo nos seguintes termos *"(...) O aditamento do referido contrato justifica-se pela necessidade de continuar o funcionamento da Unidade Básica de Saúde da VS-10, visando a continuidade dos serviços de atendimento de atenção básica e integral de forma programada ou não, nas especialidades básicas, com ações de proteção a saúde, a prevenção de agravos, o diagnóstico, o tratamento, a reabilitação, a redução de danos e a manutenção da saúde da população, respeitando os princípios da integridade, equidade, e universalidade, ampliando a participação e o controle social com vistas a Vigilância a Saúde na defesa da qualidade de vida, visto que o supracitado contrato tem seu prazo de validade até 17/12/2021, necessitando assim ser prorrogado por um prazo de 12 meses, para que seja mantida a continuação dos bons trabalhos prestados a população do bairro VS-10."*, fl. 140.
- 4) Portaria nº. 2200/2020 e Anexo I, datada de 17/12/2020, designando a servidora mencionado acima para exercer a função de fiscal do contrato para representar a Secretaria Municipal de Saúde no acompanhamento do contrato nº 20200427, fls. 141/143.
- 5) Avaliações mercadológicas solicitadas através de ofício (n.º 4080, 4081 e 4079/2021) para definição do valor estimado de aluguel mensal do imóvel, que foram respondidos conforme abaixo, fls. 144/155:
 - **NOEME MARTINS CARVALHO**, CRECI-PA 4289, emitida em 05/11/2021 com vigência de 120 dias, informado que o valor de locação mensal do imóvel é de R\$ 30.000,00.
 - **SIRENY MARGARIDA DE AURÉLIO**, CRECI 4327 emitida em 08/11/2021 com vigência de 120 dias, informando que o valor de locação mensal do imóvel é de R\$ 31.250,00.
 - **CLAUCIO ROCHA DE OLIVEIRA**, CRECI-PA/AP 4236, emitida em 10/11/2021 com vigência de 120 dias, informando que o valor de locação mensal do imóvel é de R\$ 29.570,00.
- 6) Ofício nº 4600/2021 encaminhado ao proprietário do imóvel para manifestação quanto ao aceite em aditar o contrato de locação do imóvel por igual prazo e valor, destinado ao funcionamento da Unidade Básica de Saúde da VS-10, fl. 156;



- 7) Termo de Aceite seguido da Proposta de Aluguel encaminhado pela Sra. Maria Marlene Padilha informando que aceita a renovação contratual, e ressaltando o direito ao reajuste ao contrato com base no IGP-M, fls. 157.
- 8) Foram apresentados os seguintes documentos do proprietário 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. 159/168:
- **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 Tributária; Certidões Negativas de Débitos e Regularidade Fiscal (Parauapebas-PA); Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas;
 - **Documentos do Imóvel:** Demonstrativo de Débitos da Secretaria Municipal de Fazenda emitido em 05/11/2021; Certidão Negativa de Débitos Imobiliária (Parauapebas-PA); Termos de Declaração de inexistência de Débitos junto a Equatorial Energia;
 - **Qualificação Técnica - Operacional:** Declaração de Não Empregabilidade; Declaração de que não emprega menor nos termos do inciso XXXII do Artigo 7º da CF/88;
- 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:** 10.301.3024.2156 – Man. do Prog. de Atenção Básica;
 - **Classificação Econômica:** 3.3.90.36.00;
 - **Subitem:** 3.3.90.36.15
 - **Valor Previsto 2022:** R\$ 300.000,00;
- 10) Foi formalizada a designação da comissão de licitação, através do Decreto nº. 047 de 04 de janeiro de 2021, conforme determinado na Lei nº 8.666/93, art. 38, III, nomeando:
- Fabiana de Souza Nascimento - **Presidente**
 - Midiane Alves Rufino Lima – **Suplente da Presidente**
 - Débora Cristina Ferreira Barbosa - **Membro**
 - Jocylene Lemos Gomes - **Membro**
 - Clebson Pontes de Souza - **Suplente**
 - Thais Nascimento Lopes - **Suplente**
 - Aderlani Silva de Oliveira Sousa - **Suplente**
 - Midiane Alves Rufino Lima – **Suplente**
- 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 1º Termo Aditivo ao Contrato nº 20200427, alterando o prazo final de vigência para 17 de dezembro de 2022 e consequentemente o valor total para R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais);

- 12) Foi apresentada a Minuta do Primeiro Termo Aditivo ao contrato nº 20200427, 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

Cumprе mencionar que o aditivo de prorrogação tem previsão na Cláusula Quinta do Contrato Administrativo (fl. 113), dispondo que o prazo de locação é de 12 (doze) meses a contar de

17/12/2020. Nesse sentido nota-se que o pedido de renovação formulado pela Secretaria Municipal de Saúde (Memo 1.794/2021 de 29/11/2021) 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 a do fiscal do contrato, Sra. Dhatilane Merlyn Alves Mergulhão, informa em seu Relatório (fl. 140), que é favorável ao aditamento do presente contrato por igual prazo e valor visando a não interrupção da locação para funcionamento da UBS, nos termos, em suma já transcrito anteriormente nesse parecer, esclarecendo ainda que *“(...) a Secretaria Municipal de Saúde de Parauapebas não dispor de prédio próprio, e o imóvel objeto do presente contrato 20200427, sendo este bem localizado em área que facilita o acesso dos funcionários e dos usuários dos serviços de saúde, além da fácil acessibilidade. É válido ressaltar a inexistência de outros imóveis com características, estruturas e dimensões apropriadas para o serviço em tela.”*, ratificado também pelo ordenador de despesas solicitando providencias para o aditamento do referido contrato no Memo 1794/2021-SEMSA (fl. 138). Diante da argumentação exposta, vislumbramos a regularidade 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 4600/2021 (fl. 169) encaminhando para a proprietária do imóvel solicitando manifestação do mesmo, quanto a intenção na renovação do ajuste nos termos informados, que encaminhou o aceite através do Termo de Aceite a anuência para a renovação contratual da locação do imóvel (fl. 157).

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.

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 que tem a competência para avaliar imóvel de terceiros para fins de locação do órgão que nele se instalará, solicitou pesquisa prévia junto à imobiliárias e/ou avaliadores atuante no ramo do mercado imobiliário, considerando o momento atual do mercado no município, onde foi apresentado 03 laudos de avaliação imobiliário fornecido por corretores com registro no CRECI: **NOEME MARTINS CARVALHO**, CRECI-PA 4289, informando que o valor avaliado para locação mensal do imóvel é de R\$ 30.000,00; **SIRENY MARGARIDA DE AURÉLIO**, CRECI 4327 informando que o valor avaliado para locação mensal do imóvel é de R\$ 31.250,00 e **CLAUCIO ROCHA DE OLIVEIRA**, CRECI-PA/AP 4236, informando que o valor avaliado para locação mensal do imóvel é de R\$ 29.570,00, (fls. 145-146;148-149;151-155), demonstrando que o valor cobrado a título de locação mensal do imóvel em apreço (R\$ 25.000,00) está dentro do intervalo de confiança praticado no mercado imobiliário deste Município de Parauapebas, conforme depreende-se das proposta apresentadas pela Secretaria.

Diante do exposto nota-se que o valor informado da locação acima permanecerá dentro da média de preço orçado pela Administração para demonstração da manutenção da vantajosidade.

Cumpr elucidar que a averiguação do preço de mercado do imóvel em apreço é de inteira responsabilidade das corretoras de imóveis, profissional capacitada para realizar tal avaliação, solicitadas pela Secretaria Municipal de Saúde através da servidora Sra. Maria Ildeane C. M. Cunha, 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 ao encaminhar o termo de Aceite à renovação contratual, a proprietária do imóvel apresentou a proposta para o novo período de vigência e consignou o direito ao reajuste com a seguinte justificativa “ (...) desde que haja o reajuste de valor pelo Índice Geral de Preços do Mercado – IGP-M.”, fl. 158.

Justificativa Formal e Autorização Prévia da Autoridade Superior

Conforme disposto no § 2º, artigo 57 da Lei nº 8.666, de 1993, faz-se necessária à 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 consta nos autos a solicitação de aditamento de prazo e valor ao contrato nº 20200427, pelos motivos expostos pela fiscal do contrato (fl. 140),

ratificada pelo Secretário Adjunto de Saúde Sr. Gilberto R. A. Laranjeiras por meio do Memo 1794/2021 (fl. 138), ressaltando ainda a necessidade da manutenção da locação para permanência da Unidade Básica de Saúde da VS-10, bem como a indisposição por parte da Administração de espaço físico para abrigar tal objeto, sendo este, ainda, o único imóvel que atende as necessidades da Administração.

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°. 20200427, para a comprovação dos requisitos jurídicos e sua efetiva concretização.

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.

Tratando-se da comprovação de regularidade fiscal e trabalhista do proprietário do imóvel foram acostadas certidões com as receitas federal, estadual e municipal, e ainda trabalhista bem como Declaração de não empregabilidade junto ao INSS, comprovando a possibilidade concreta de cumprimento das obrigações da pessoa física a serem pactuadas com a Administração Pública. 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.

Com relação ao imóvel, nota-se que foi apresentada, e a Certidão Negativa de Débitos Imobiliária (fl. 167), e ainda Declaração emitida pela Diretora Administrativa da SEMSA informando não existir débitos pendentes junto à concessionária fornecedora de energia elétrica Equatorial (fl. 168).

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.

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. 171), 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 para o exercício de 2022. Foi condicionado também que o saldo remanescente para 2022 está devidamente previsto no orçamento pela Lei Orçamentária Anual (LOA), compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

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 e prazo contratual, regularidade fiscal e trabalhista do proprietário do imóvel, dotação orçamentária 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.

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

- a) Que seja informado o status acerca do cumprimento da recomendação do Habite-se consignado no RIT 082/2020 (fl. 17), junto ao Corpo de Bombeiros.
- b) Que seja identificada a assinatura do ordenador de despesas constante na Indicação Orçamentaria.
- c) Recomendamos que no momento da formalização do Aditivo sejam verificadas as autenticidades das certidões juntadas aos autos, bem como sejam atualizadas as que estiverem com sua validade expirada;
- d) 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 para renovação por igual prazo e valor, 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 do contrato de locação por igual prazo e valor, opinamos pela continuidade do procedimento, desde que atendidas às recomendações acima expostas. **Ressaltamos que cabe ao setor competente realizar as revisões adequadas ao processo, visando evitar eventuais equívocos.**

Por oportuno propõe-se o retorno dos autos a Comissão de Licitações e Contratos, para conhecimento e prosseguimento dos feitos.

Parauapebas/PA, 03 de dezembro de 2021.


WÉLLIDA PATRÍCIA N. MACHADO
Decreto nº 763/2018
Agente de Controle Interno


JÚLIA BELTRÃO DIAS PRAXEDES
Decreto nº 767/2018
Controladora Geral do Município