

PARECER JURÍDICO Nº 276/2024-SEJUR/PMP

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE N°. 6/2024-00010 INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA - SEMAGRI ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI N° 14.133/2021. INEXIGIBILIDADE N° 6/2024-00010. PARECER JURÍDICO. ANÁLISE DA LEGALIDADE E POSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE DO PROCESSO.

1– RELATÓRIO

Trata-se de consulta encaminhada a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer referente a legalidade do processo licitatório na modalidade INEXIGIBILIDADE Nº 6/2024-00010, cujo objeto é a "LOCAÇÃO DE ESPAÇO FÍSICO PARA MONTAGEM STAND INSTITUCIONAL NA 7ª SHOW AGRO COOPERNORTE DE PARAGOMINAS, AS AÇÕES DOS SETORES DA AGRICULTURA FAMILIAR E AGROINDÚSTRIA DA SECRETARIA DE AGRICULTURA E DEMAIS ATENDIMENTOS.", com fundamento no artigo 74, inciso V da Lei Federal nº 14.133/2021.

Pretende-se com o presente processo de inexigibilidade de licitação a locação de espaço físico para funcionamento do stand da Prefeitura Municipal de Paragominas, no evento 7º Show Agro Coopernorte, para ações relativas aos setores da agricultura familiar e agroindustrial.

Aos autos, dentre outros documentos, constam certificação de inexistência de imóveis, justificativa da singularidade do local, justificativa do preço proposto e justificativa da necessidade da contratação.

Destaca-se, que a Agente de Contratação emitiu declaração de análise de documentação, indicando a ausência da certidão de falência e concordata, habilitando parcialmente o locador.

Em Parecer Técnico, concluiu-se que: 01) o preço proposto é compatível ao praticado ao evento em questão; e 02) que o proponente locador é especializada no objeto.

Dos autos ainda constam, termo de inexigibilidade e declaração de inexigibilidade.

Os autos seguiram para análise e manifestação desta Assessoria Jurídica quanto ao procedimento, por força do Art. 72, inciso III, e Parágrafo Único, da Lei nº. 14.133/2021.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.



2 – DA FUNDAMENTAÇÃO

2.2. DOS LIMITES DA ANÁLISE

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica "in abstrato", ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição, 2016), cujos fundamentos se revelam compatíveis com a Lei nº 14.133, de 2021:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.¹

Importa ressaltar que o presente parecer trata-se de documento meramente opinativo, sem caráter vinculante entre as partes. Tanto é verdade que a gestora pode discordar do posicionamento da parecerista e ordenar que os atos administrativos sejam realizados de forma diversa do que for orientado, responsabilizando-se diante da lei.

Atente-se, inclusive, para o fato de que o parecer não ordena despesa, não é capaz de gerenciar, guardar, ou administrar quaisquer bens ou valores públicos, mas tão somente serve para informar, sugerir e elucidar providências administrativas.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

<u>2.3 - DA INEXIGIBILIDADE – LOCAÇÃO DE IMÓVEL –ART. 74, INCISO V, DA LEI 14.133/21</u>

Entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento que se pauta

¹ Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016.



pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações. No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais.

Considerando, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada decisão neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.

Assim, excepcionalmente, determina a Lei nº 14.133/21 no art. 74, inciso V, que é inexigível a licitação para aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha, vejamos:

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.

(omissis)

Neste sentido, deve <u>haver uma comunicação entre a necessidade da</u> Administração e as características do imóvel escolhido para ser locado, devendo ser valoradas, para tanto, as características do bem designado, sua localização e as peculiaridades relacionadas ao interesse público envolvido.

Ilustrando tal apontamento, o professor Marçal Justen Filho², disciplina que:

As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação, etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha.

Quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares. Ou a Administração encontra o imóvel que se presta a atender seus interesses ou não o encontra. Na primeira hipótese, cabelhe adquirir (ou locar) o imóvel disponível; na segunda, é impossível a locação ou aquisição.

(grifos e destaques apostos)

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998.



Nesse entendimento, é importante asseverar que ante a existência de dois (ou mais) imóveis com características que atendem aos anseios da Administração, a realização de procedimento licitatório se torna imperiosa. Ainda que não haja fungibilidade entre os imóveis entre si, integrarão um leque de opções para atender ao interesse da Administração Pública. Ou seja, qualquer dos imóveis satisfará a exigência que justifica a aquisição pela Administração. Nessas situações, a possibilidade de celebração de contrato de locação de imóvel com fundamento na inexigibilidade de licitação se mostra ofuscada, abrindo passagem para a realização de licitação, vez que estará presente o elemento fundamental da competição.

Caso seja viável a competição, ou seja, no caso de dois ou mais imóveis poderem atender às necessidades da Administração, a regra geral trazida pelo art. 51 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é o dever de licitar, *in verbis*:

Art. 51. Ressalvado o disposto no <u>inciso V do **caput** do art. 74 desta Lei</u>, a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.

(grifos e destaques apostos)

É neste sentido o acordão do Tribunal de Contas da União, proferido ainda na vigência da Lei 8.666/93, mas que se adequa ao contexto da Nova Lei de Licitações e Contratos, vejamos:

11. Verifica-se, portanto, que <u>a utilização desse dispositivo só é possível</u> <u>quando se identifica um imóvel específico, cujas instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende o interesse da <u>administração</u>. Nesse sentido se manifestam Marçal Justen Filho e Jessé Pereira Júnior a respeito desse comando legal:</u>

"A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse sob a tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado... <u>Antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atende-lo..." (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Edição, p. 250).</u>

"Em princípio, a Administração compra ou loca mediante licitação, tais e tantas podem ser as contingências do mercado, variáveis no tempo e no espaço, a viabilizarem a competição. Mas se a operação tiver por alvo imóvel que atenda a necessidades específicas cumuladas de instalação e localização dos serviços, a área de competição pode estreitar-se de modo a ensejar a dispensa...

Nestas circunstâncias, e somente nelas, a Administração comprará ou locará diretamente, inclusive para que não se frustre a finalidade a acudir". (Jessé Torres Pereira Júnior, Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 5ª Edição, p. 277).



12. No caso em tela, essa hipótese não se verificou. Tanto é assim que o ICMBio publicou em Diário Oficial aviso de que estava procurando um imóvel, recebeu dez propostas, e a partir delas escolheu qual delas melhor lhe atenderia. Ou seja, não havia um determinado imóvel previamente identificado, que por suas características de instalações e localização fosse o único a atender as necessidades da administração. Havia, potencialmente, diversos imóveis que poderiam atender o instituto. Assim, deveria ter sido realizado um certame licitatório para realizar a locação. (Acórdão 444/2008, Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar).

(grifos e destaques apostos)

Vale ressaltar que, em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.

Contudo, cabe alertar que para a contratação direta sem licitação objetivando a locação de imóveis, é imperiosa a observância dos requisitos legais sob pena de poder configurar hipótese de crime previsto no art. 337-E do Código Penal Brasileiro³.

<u>2.4. DOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEIS PELA ADMINISTRAÇÃO</u>

No tocante aos requisitos necessários para configurar hipótese de inexigibilidade de licitação para locação de imóvel pela Administração Pública, o Art. 74, §5°, da Lei n°. 14.133/21, dispõe:

Art. 74 [...]

§ 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.

(omissis)

³ Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena: reclusão de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.



No que diz respeito à necessidade de que seja apresentada uma avaliação prévia do imóvel, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações (quando imprescindíveis às necessidades de utilização) e do prazo de amortização dos investimentos, o Tribunal de Contas da União, cujo entendimento serve de diretriz para todos os demais tribunais de contas do país, vem se posicionando sobre a necessidade de avaliações prévias que evidenciem que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado, nos seguintes termos:

1.7. Determinar ao Banco do Estado de Santa Catarina S.A. que:

(...)

1.7.2. Nos casos de locação de imóveis com dispensa de licitação, faça avaliações prévias que evidenciem que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado, conforme exige a Lei 8.666/93, art. 24, inciso X (TCU, AC-2243-24/08-1 Seção: 15/07/2008. Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça)

Devido a natureza da locação, que não se traduz em instalação de unidades permanentes, mas tão-somente em ocupação transitória enquanto durar o evento, o laudo técnico emitido por engenheiro civil se comunica com a justificativa de preços indicada pela Secretaria Municipal de Agricultura – SEMAGRI, indicando que o preço proposto é compatível com o evento.

Em relação a certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender ao objeto pretendido, a SEMAGRI indica que: "Considerando que o evento 7ª Show Agro de Paragominas acontece nas propriedades da Coopernorte, localizado na Rodovia BR 010, KM 1675, Paragominas/PA, não seria possível desenvolver as atividades pretendidas em local diferente do local do evento [...]".

Outro requisito imprescindível diz respeito à necessidade de apresentação de justificativa demonstrando a singularidade do imóvel a ser alugado pela secretaria solicitante, indicando as condições técnicas e os motivos que conduziram à sua escolha como imóvel a ser locado.

Importa reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de apenas uma solução apta a atender à necessidade, disponibilizada no mercado por apenas um particular, a singularidade significa que, embora possa existir mais de uma solução potencial, seria inviável definir critérios objetivos de comparação e julgamento entre possíveis propostas.

Assim a SEMAGRI indica que: "Considerando que o evento 7ª Show Agro de Paragominas acontece uma vez ao ano, nas propriedades da Coopernorte, localizado na Rodovia BR 010, KM 1675, Paragominas/PA, não seria viável para a administração a sua aquisição, visto que as ações das Secretarias Municipais de Agricultura já são elaboradas nas suas devidas programações, não sendo necessário manter esses serviços



no espaço que usado somente durante o evento, ficando assim oneroso para manter o local durante todos os outros dias que não acontece o evento, por essa razão optamos pela a locação do espaço.".

Ressalta-se que a decisão quanto às características necessárias à satisfação da necessidade administrativa é única e exclusiva do gestor, a partir da verificação dos elementos fáticos e da ponderação quanto à conveniência, oportunidade e interesse público do objeto negocial buscado. Não obstante, reforce-se que o campo de escolha do referido agente não é ilimitado, tampouco arbitrário, devendo ser valoradas especificações técnicas e elementos essenciais inerentes ao imóvel escolhido que sinalizem para o atendimento do interesse público.

Quanto a justificativa apresentada, <u>recomenda-se especial cautela quanto aos seus termos</u>, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda do órgão <u>administrativo</u>, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado <u>da contratação</u>, ou superiores às necessidades do órgão/entidade, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

3 - DA INSTRUCÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO

Vale ressaltar, que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio. Assim, além dos requisitos acima, é preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 72, também da Lei nº 14.133/21, que assevera:

- Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
- 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.



Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Em consulta aos autos, verifica-se que os documentos acima listados se encontram devidamente instruídos, aos necessários até o presente momento.

4 - DA MINUTA DO CONTRATO

No que tange a minuta do Contrato e sua concordância com as imposições do Art. 92 da Lei nº 14.133/21, observa-se a obrigatoriedade da abordagem das seguintes cláusulas:

Art. 92. São necessárias em todo contrato cláusulas que estabeleçam:

I - o objeto e seus elementos característicos;

II - a vinculação ao edital de licitação e à proposta do licitante vencedor ou ao ato que tiver autorizado a contratação direta e à respectiva proposta;

III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos;

IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento;

V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento;

VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso;

VIII - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;

IX - a matriz de risco, quando for o caso;

X - o prazo para resposta ao pedido de repactuação de preços, quando for o caso;

XI - o prazo para resposta ao pedido de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, quando for o caso;

XII - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas, inclusive as que forem oferecidas pelo contratado no caso de antecipação de valores a título de pagamento;



XIII - o prazo de garantia mínima do objeto, observados os prazos mínimos estabelecidos nesta Lei e nas normas técnicas aplicáveis, e as condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso;

XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo;

XV - as condições de importação e a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;

XVI - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições exigidas para a habilitação na licitação, ou para a qualificação, na contratação direta;

XVII - a obrigação de o contratado cumprir as exigências de reserva de cargos prevista em lei, bem como em outras normas específicas, para pessoa com deficiência, para reabilitado da Previdência Social e para aprendiz;

XVIII - o modelo de gestão do contrato, observados os requisitos definidos em regulamento;

XIX - os casos de extinção.

Quanto a minuta em análise, observa-se que a esta em conformidade com o que determina o dispositivo acima, visto que cumpriu com os principais requisitos exigidos quanto as suas formalidades e composição de cláusulas que se fazem necessárias para elaboração de um contrato. Cabendo recomendar, o que segue:

1. No item 19.3, sugere-se a seguinte redação:

19.2 Os casos omissos ou situações não explicitadas nas cláusulas deste contrato serão decididos pela Contratante, segundo as disposições contidas na Lei nº 14.133/21, na Lei 8.245/1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes, na Lei Complementar nº 123, de 2006, subsidiariamente, bem como nos demais regulamentos e normas administrativas, que fazem parte integrante deste Contrato, independente de suas transcrições.

5 – DA PUBLICIDADE E EFICÁCIA DO CONTRATO

A Lei 14.133/21 institui o Portal Nacional de Compras Públicas – PNPC. Tratase de um site que reunirá informações cobre todas as licitações e contratos administrativos regidos pela nova Lei de Licitações, inclusos União, Estados e Municípios, e que também poderá ser utilizado como plataforma para realização das licitações eletrônicas.

O Art. 94 estabelece a condição de eficácia dos contratos administrativos a divulgação destes no Portal Nacional de Compras Públicas – PNPC (verificar se este



encontra-se em operação). Ressalta-se, também, que os municípios com até 20.000 (vinte mil habitantes) terão o prazo de 6 (seis) anos, contados da publicação da Lei nº 14.133/21 para realizar as divulgações dos processos licitatórios e contratos administrativos no referido Portal, conforme regra de transição estabelecida no art. 176 da Lei de Licitações.

Considerando que o Município de Paragominas possui pouco mais de 100.000 (cem mil) habitantes, deverá publicar no diário oficial, podendo ser na forma de extrato, e divulgar no sítio eletrônico oficial o ato que autorizou a contratação e o contrato, como condições de eficácia destes, caso o PNCP ainda não esteja em operação.

6- CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica ressalva as atribuições próprias desta alçada que não incluem a apresentação e apreciação das justificativas, dos valores ou da conveniência e oportunidade, <u>manifesta-se pela possibilidade do prosseguimento da licitação na modalidade inexigibilidade, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº. 14.133/21 , desde que observada as orientações, contantes neste opinativo jurídico, em especial:</u>

1. Na Minuta contratual, no item 19.3, sugere-se a seguinte redação: 19.2 Os casos omissos ou situações não explicitadas nas cláusulas deste contrato serão decididos pela Contratante, segundo as disposições contidas na Lei nº 14.133/21, na Lei 8.245/1991, que dispõe sobre as locações dos imóveis urbanos e os procedimentos a elas pertinentes, na Lei Complementar nº 123, de 2006, subsidiariamente, bem como nos demais regulamentos e normas administrativas, que fazem parte integrante deste Contrato, independente de suas transcrições.

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos, tampouco na justificativa de contratação.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 27 de maio de 2024.

Cláudio Luan Carneiro Abdon Assistente Jurídico do Município