



PARECER JURÍDICO
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO
Nº 005/2024

INTERESSADO: Comissão Permanente de Licitação da Prefeitura Municipal de Igarapé-Açu.

ASSUNTO: Solicitação de emissão de parecer jurídico no Processo Administrativo de Dispensa por Inexigibilidade de Licitação de nº 005/2024, que tem como objeto a locação de imóvel para funcionamento de ponto de apoio das atividades das da Unidade Básica de Saúde “Luiz de Freitas”.

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO E CONTRATO. INEXIGIBILIDADE Nº 005/2024. ART. 74, INCISO V, DA LEI FEDERAL N. 14.133/21. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. EXAME DE LEGALIDADE. POSSIBILIDADE. PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO, COM OBSERVÂNCIA DO CONSTANTE NO PRESENTE PARECER.

I - RELATÓRIO

1. Por despacho da Comissão Permanente de Licitação, dando prosseguimento ao trâmite processual, foi encaminhado a este órgão de assessoramento jurídico o presente processo para emissão de parecer jurídico na Inexigibilidade de Licitação de nº 005/2024, que tem por objetivo a locação de imóvel para funcionamento de ponto de apoio das atividades das da Unidade Básica de Saúde “Luiz de Freitas”.

2. Foi apresentada requisição de formalização de demanda da contratação pela necessidade de atender os usuários da zona urbana atendidos pela Unidade Básica de Saúde “Luiz de Freitas”.

3. No caso em tela, foi escolhido o imóvel pertencente a pessoa física MILENA DE JESUS MONTEIRO RAMALHO, devidamente inscrita sob o CPF de nº 586.446.362-00, para



funcionamento de ponto de apoio da UBS, cujas características de instalações e localização ratificaram a sua escolha. O valor da locação fora estipulado em R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) mensais.

4. Neste caso, o processo será analisado dentre as hipóteses de contratação direta, destaca-se, para os propósitos deste parecer, a inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição para locação de imóvel para fim público, com espeque no 74, inciso V da Lei n. 14.133/21, *in verbis*:

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.

5. Para análise dos requisitos foram juntados os seguintes documentos aos autos:

- a. Documento de formalização da demanda.
- b. Estudo Técnico Preliminar.



- c. Termo de Referência.
- d. Declaração de adequação orçamentária.
- e. Autorização da autoridade competente.
- f. Laudo de Avaliação do Imóvel.
- g. Certificado da Inexistência de Imóveis Públicos Disponíveis que atendam o Objeto.
- h. Documentos de habilitação do contratado.
- i. Minuta do Contrato.

6. Ressalta-se ainda, que esta análise toma por base, exclusivamente, os elementos constantes nos autos até a presente data, e que, isenta-se de toda e qualquer responsabilidade relativa à obtenção de valores, índices de reajuste, justificativas, limitando-se exclusivamente aos ditames legais, restringindo-se a verificar, do ponto de vista formal, a regularidade para a realização do procedimento.

7. Oportuno esclarecer, antes de tudo, que a partir da premissa que o art. 53, §1º, incisos I e II, §4º da Lei nº 14.133/2021, prevê que ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da administração, que ficará responsável pelo controle prévio de legalidade mediante análise jurídica através de critérios objetivos. As questões de relevância, oportunidade e conveniência da administração permanecem inalteradas.

8. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta por inexigibilidade, exceção à regra da licitação.

9. É o relatório. Passo a opinar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

10. A flexibilização no dever de licitar não implica ausência de processo formal. Ou seja, na contratação direta, é necessário observar a Lei Federal n. 14.133/2021 no que tange aos procedimentos mínimos e à formalização do processo de inexigibilidade.



11. Por isso, na contratação com fundamento na inexigibilidade do artigo 74, inciso V, da Lei Federal nº. 14.133/2021, também deverão ser observadas as exigências do art. 72 do mesmo diploma normativo.

12. Segundo o artigo 72 da Lei Federal na 14.133/2021, **“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

13. Desse modo, é necessário constar nos autos que todos os documentos acima descritos também devem estar inseridos no processo de contratação direta por inexigibilidade.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PROCURADORIA GERAL
CNPJ nº 05.149.117/0001-55



Conforme decorre do artigo 72, inciso I, da Lei Federal nº 14.133/2021, o procedimento da contratação direta deverá ser instruído, inicialmente, com o documento de formalização de demanda, o qual segundo nos ensina o doutrinador Hugo Sales:

“(...) serve como “norte” para as contratações futuras, assegura que toda contratação decorre de uma demanda real, oriunda de um órgão específico, individualizado que se manifestou nos autos. E é tal demanda que deve guiar todos os passos seguintes.”

14. Como procedimento inicial de abertura do processo administrativo da contratação direta, tal documento consiste no instrumento de oficialização de pedido, a ser assinado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade demandante, e que contém a justificativa da necessidade da contratação.

15. Quanto ao valor da contratação, este deve ser previamente estimado, devendo ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

16. Vale destacar que o §4º do art. 23 da Lei nº 14.133/21 especificou que nas contratações diretas por inexigibilidade, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

17. No caso deste processo verificou-se que a estipulação do valor de contratação ficou a cargo do Departamento de Engenharia da Prefeitura Municipal que realizou a o levantamento e a avaliação do imóvel.

18. Outrossim, uma vez constatado o custo da locação, deve haver demonstração da



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PROCURADORIA GERAL
CNPJ nº 05.149.117/0001-55



compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, o que pode ser feito mediante a indicação da dotação orçamentária ou declaração do ordenador de despesas de adequação orçamentária e financeira.

19. Sob o parâmetro do preço ofertado, é possível extrair lições de Jorge Ulysses Jacoby Fernandes:

É comum que determinadas contratações que recaem sobre objetos singulares encontrem nessas justificativas declarações evasivas. Mesmo os objetos de natureza singular têm um preço estimado no âmbito da razoabilidade, e, para ilustrar, basta lembrar que os leilões para objetos de arte iniciam-se com uma avaliação prévia e fixação de um lance mínimo. Todos os bens e atividades humanas possuem um valor que pode ser traduzido em moeda, pois, se não tiverem valor econômico, não podem ser objeto de contrato. Um possível parâmetro é verificar o preço que o notório especialista cobra de outros órgãos para realizar idêntico ou assemelhado. Essa verificação pode ser feita pelas publicações no Diário Oficial de inexigibilidade ou pelas cópias de recibo fornecidas pelo agente a ser contratado.

20. Nesse particular, alerta-se que os contratos decorrentes de afastamento de licitação costumam ser vistos com maior rigor pelos órgãos de controle, motivo pelo qual é recomendável que a Administração reúna todos os elementos ao seu alcance para demonstração da razoabilidade dos preços a serem contratados, visando afastar eventuais questionamentos que apontem para superfaturamento de preços e comprometam a eficácia do ajuste.

21. No regime jurídico anterior, a compra ou locação de imóvel estava entre as hipóteses de licitação dispensável (art. 24, X da Lei 8.666/93). No entanto, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos passou a prever essa hipótese como de licitação inexigível, passando a adotar o posicionamento de alguns doutrinadores que entendiam que nesses casos haveria a inviabilidade de se estabelecer critérios objetivos para uma comparação isonômica entre os potenciais imóveis.



22. Há de se atentar, neste contexto, que a aquisição ou locação de imóveis pela Administração Pública, desde que atendidos alguns requisitos, está prevista na Lei 14.133/2021 como caso de licitação inexigível. Na linha do que veicula a doutrina, significa dizer que, em se tratando dessa espécie de contratação direta, seria inviável o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. Essa é a exegese que se faz do art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021.

23. A melhor doutrina ensina que deve haver uma comunicação entre a necessidade da 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. Elucidando tal apontamento, segue o magistério do professor Marçal Justen Filho¹, vejamos:

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, cabe-lhe adquirir (ou locar) o imóvel disponível; na segunda, é impossível a locação ou aquisição.

24. 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**, o que não é o caso dos autos.

25. À sequência da análise, o § 5º do art. 74, da Lei nº 14.133/2021 pontua requisitos a serem obedecidos visando à locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, veja-se:

§ 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

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998.



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.*

26. O primeiro deles diz respeito à necessidade de que seja apresentada uma 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. 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.

27. A segunda exigência pede que seja certificado por agente público competente a **inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto de interesse**. Cada ente federado possui órgão que administra seus imóveis próprios e este deve ser consultado quando da intenção de locação de algum imóvel particular.

28. Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho:

Antes de promover a contratação direta, a Administração deve comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo

29. Destarte, é compreensível da mesma forma que a simples existência de imóvel público vago não pode obstar a possibilidade de locação de imóvel particular pela Administração Pública. Como exemplo, imóveis que, apesar de pertencerem ao Município, podem estar em más condições, com falta de habite-se, escadas de incêndio e outros fatores que podem afetar a



segurança de servidores e munícipes.

30. Nesse sentido, o fato de existirem outros imóveis públicos com metragem semelhante ao que se pretende locar, porém em mau estado de conservação, má localização ou desatendendo à legislação de segurança, não pode obstar que a Administração opte por celebrar um contrato de locação, no qual seja atendido o interesse público.

31. Jacoby Fernandes² defende que uma boa prática tem sido que esses imóveis públicos disponíveis sejam avaliados, não somente no que tange ao valor do seu metro quadrado, mas também do atendimento das condições do imóvel frente às necessidades da Administração Pública, bem como se estes estão em plenas condições de funcionamento e segurança. Rejeitar imóveis em más condições é um dever do gestor, que deve prezar pela segurança e salubridade no desempenho das atividades administrativas.

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

33. Importante reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de apenas uma solução apta a atender a 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.

34. 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

²JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei n. 114.133/2021. 11. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021



ao imóvel escolhido que sinalizem para o atendimento do interesse público.

35. **Nos autos deste processo analisado, esta assessoria verificou que as autoridades competentes juntaram aos autos justificativa da singularidade do imóvel, avaliação prévia e certificação da inexistência de imóveis públicos vagos, atendendo ao §5º do art. 74 da Lei 14.133/2021.** Não sendo de responsabilidade desta assessoria opinar quanto ao mérito administrativo destes documentos.

36. Esmiuçando os documentos necessários para a instrução do processo de contratação direta de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, está devidamente atendida as exigências legais. Considerando que a locação de imóvel pela Administração Pública não se trata de uma obra ou serviço, entende-se desnecessária a instrução dos autos com projetos básicos e/ou executivos.

37. **Outrossim, cabe ressalva quanto aos documentos que possibilitam a habilitação, e eventual contratação com o interessado, observou-se que deve haver, por parte do setor competente, a verificação de outros documentos complementares que possam atestar os poderes de representação para tanto, neste caso, do exercício da atributos da propriedade (gozar, reaver, usar e dispor) pelo locador, devendo neste caso ser jungida procuração com poderes bastante para aperfeiçoamento e convalidação do ato.**

38. Posto isto, consideradas as ressalvas efetuadas acima, há de se verificar ao caso o preenchimento dos requisitos legais para efetivação da contratação para locação de imóvel para funcionamento de ponto de apoio das atividades das da Unidade Básica de Saúde “Luiz de Freitas”.

III – CONCLUSÃO

39. Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, que considerando a ressalva feita, que estão presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise dessa Procuradoria Jurídica, podendo o processo produzir os efeitos jurídicos pretendidos, para a locação de imóvel de MILENA DE JESUS MONTEIRO RAMALHO, devidamente inscrita sob o CPF



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE IGARAPÉ-AÇU
PROCURADORIA GERAL
CNPJ nº 05.149.117/0001-55



de nº 586.446.362-00, mediante inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. Cumpridas as formalidades administrativas e desde que presentes o os elementos elencados no presente parecer, sendo possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta assessoria jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

Submete-se os autos para o Departamento de Licitação.

Igarapé-Açu (PA), 15 de abril de 2024.

Victor Matheus Mendes Santana **Lobato** da Silva

Procurador Jurídico

Decreto nº 123/2022-GP/PMI