



PARECER JURÍDICO Nº 0001/2025 – AJUR/SEMEC

Processo:	00017029/2024-SEMEC
Interessado:	DIRETORIA DE EDUCAÇÃO - DIED
Assunto:	Análise jurídica acerca da solicitação de locação de imóvel destinado ao funcionamento da EMEIF PROF. ^a MARIA AUXILIADORA MARTINS GONÇALVES, sito a Rua São Miguel, nº 557, Jurunas, Belém-Pará.

PARECER JURÍDICO OPINATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEIS COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 74, INCISO V, DA LEI FEREDAL. Nº 14133/202. REGULAMENTADA PELO DECRETO MUNICIPAL Nº 107.921/2023-PMB. ATO DISCRICIONÁRIO. POSSIBILIDADE.

I. RELATÓRIO

O presente parecer jurídico alude sobre a análise do Processo Administrativo nº 17029/2024-SEMEC, em que a Diretoria de Educação-DIED através de memorando nº 191/2024, e por meio do Documento de Formalização da Demanda, de 19/11/2024 e 18/11/2024 respectivamente, formaliza a proposta de contratação de aluguel de imóvel para acomodar a EMEIF PROF.^a MARIA AUXILIADORA MARTINS GONÇALVES, ao que por meio do Memorando a DIED informa que:

A permanência da presente locação está fundamentada para dar continuidade do funcionamento de todas as turmas desta unidade, neste sentido somos favoráveis a referida locação do imóvel para garantir o atendimento de nossas crianças na Rede Municipal de Ensino.

Ademais, a instrução inicial do processo foi feita com os seguintes documentos:

- a. Memorando nº 191/2024**, da Diretoria de Educação – DIED à Diretoria Administrativa – DIAD, em 18/11/2024, solicitando locação de imóvel para funcionamento da UEI Encanto do Saber;



- b. Documento de Formalização de Demanda - DFD**, datado de 19/11/2024, assinado pela servidora Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, diretora de Educação - DIED;
- c. Estudo Técnico Preliminar - ETP**, datado de 19/11/2024, justificando a necessidade da contratação; assinado pela servidora Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, diretora de Educação - DIED;
- d. Termo de Referência**, datado de 19/11/2024 assinado pela Diretora de Educação, Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto;
- e. Análise e avaliação de Risco**, datado de 19/11/2024 assinado pela servidora Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, diretora de Educação - DIED;
- f. Relatório Técnico Pedagógico e fotográfico**, elaborado pela professora referência Yandala Amaral Damasceno da Silva, em 28/08/2024, concluindo o seguinte:

Conforme observação técnico-pedagógica do imóvel, compreende-se que o mesmo atende as especificidades para se manter o funcionamento da EMEI PROF^a MARIA FIGURA 15: SALA DE REFERÊNCIA 06 AUXILIADORA MARTINS GONÇALVES, vinculada à Secretaria Municipal de Educação Belém – PA, mantendo assim, uma unidade educativa para a população e aos servidores da Secretaria Municipal de Educação em nosso município, onde o imóvel a ser locado atende as necessidades da unidade, devido as suas dimensões e suas divisões internas, proporcionando o funcionamento de todas as turmas desta escola. Outro ponto relevante à locação é a localização centralizada do imóvel e não tendo outro imóvel no entorno que venha suprir as necessidades da comunidade escolar.

- g. Justificativa da escolha do locador**, datada de 08/12/2024, com o seguinte:

A presente locação é justificável pela necessidade de se manter o funcionamento da EMEI PROF^a MARIA AUXILIADORA MARTINS GONÇALVES vinculada à Secretaria Municipal de Educação de Belém – PA, como garantia de Direitos às crianças, à população e aos servidores do nosso município. O imóvel proporciona o funcionamento de todas as turmas desta escola por conta de suas dimensões e suas divisões internas, que são compatíveis com a demanda pedagógica; e não tendo outro imóvel no entorno que venha suprir as necessidades que melhor atendem as rotinas pedagógicas para funcionamento da unidade.

(...)

Quanto à escolha do imóvel, ressaltamos ainda que foi realizada uma busca de diversos imóveis, contudo, não havia imóveis na proximidade que acolhesse a demanda existente para o funcionamento do espaço educacional, o que justifica também a escolha pelo referido imóvel e sua locação. A priorização desta localização foi feita com objetivo de zelar pela permanência dos



estudantes matriculados, observado que com endereço distante da escola poderiam ocorrer desistências e conseqüentemente descontinuidade do processo de aprendizagem.

h. Ofício nº 651/2024-SEMEC, datado de 02/08/2024, qual solicita que SEMAD informe disponibilidade de imóveis disponíveis, o qual cita que:

(...) a SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BELÉM – SEMEC, visando atender a exigência contida no Art. 3º, inciso I, do Decreto Municipal nº 107.921/2023-PMB, que estabelece como requisito prévio para locação de imóveis a comprovação da inexistência de bens públicos vagos e disponíveis, por meio de Declaração apresentada por vossa Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, solicitamos informar a disponibilidade atual ou iminente (compreendendo os próximos seis meses) de imóveis disponíveis para funcionamento de escolas da RME nas seguintes localidades:

- Canudos;
- Coqueiro;
- Guamá;
- Jurunas;
- Souza;
- Tapanã;
- Tenoné; e
- Terra Firme;

i. Ofício nº 423/2024-GABS/DARM/SEMAD, assinada pela Secretária Municipal de Administração, em 12/08/2024, informando que *foi identificado que não existe nenhum imóvel disponível que atenda as especificações informadas por essa SEMEC*;

j. Relatório de Vistoria Técnica de Imóvel e Fotográfico, elaborado em pelo Departamento de Manutenção – DEMA, datado de 23/12/2024, assinado pelo servidor Adailson Soares Dantas, arquiteto e urbanista, com as seguintes recomendações:

Recomendo adequações no referido imóvel para que possa atender as exigências mínimas das normas para implantação de uma escola, segue lista de serviços a serem realizados:

- 1 – Revisão geral da cobertura (Proprietário);
- 2 – Retirada de infiltrações no forro (Proprietário);
- 3 – Troca da fechadura do portão de entrada (Proprietário);
- 4 – Revisão geral nas instalações elétricas (Proprietário);
- 5 – Pintura geral do imóvel (Proprietário);

k. Proposta de valor da locação, assinada pelo proprietário do imóvel a ser locado, no valor de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais);

l. Laudo Técnico de Avaliação de Imóvel – DEMA, datado de 24/12/2024, assinado pelo servidor Mateus Dias de Carvalho, engenheiro civil, pelo qual conclui que o valor médio para locação do imóvel é de R\$



16.978,73 (dezesesseis mil, novecentos e setenta e oito reais e setenta e oito centavos), concluindo o seguinte:

Fica definido para efeito de aluguel mensal de parte do imóvel, objeto desta avaliação, o valor médio de R\$ 16.978,73 (DEZESSEIS MIL, NOVECEN-TOS E SETENTA E OITO REAIS E SETENTA E OITO CENTAVOS).

m. Certidão de aforamento da propriedade em nome do senhor Arthur Pinheiro Corrêa, proprietário do imóvel em questão, Cartório Queiroz Santos;

n. Documentos pessoais do senhor Arthur Pinheiro Correa, inscrito no CF sob o nº 000.905.492-87;

o. Comprovante de residência em nome do proprietário, sito a Travessa Apinagés, nº168, Batista Campos, Belém, Pará, CEP 66025-002, em nome do senhor Arthur Pinheiro Correa;

p. Apólice de seguro empresarial, número da proposta 127563198, nº da apólice 5177202473800045694, vigência de 09/05/2024 a 09/05/2025;

q. Justificativa de preço, com o valor mensal da locação em R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais), assinada pela servidora Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, datada de 30/12/2024, a qual menciona o seguinte:

Para uma análise comparativa de valores, tendo como referência o Laudo de Avaliação do Imóvel de autoria do Departamento de Manutenção (DE-MA)/SEMEC que indica o valor mensal de aluguel corresponde a R\$ 16.978,73 (dezesesseis mil, novecentos e setenta e oito reais e setenta e oito centavos) pode-se observar que a diferença consiste em R\$ 978,73 (novecentos e setenta e oito reais e setenta e três centavos), logo, pode-se considerar a diferença para o valor indicado na proposta demonstra serem valores aproximados, estando compatível com o valor de mercado atual, conforme disposto no art. 19, §3º, inciso IX do Decreto Municipal nº 107.921/2023 - PMB, tal como levando em consideração a vantajosidade para esta SEMEC e para a Administração Pública.

r. Minuta do Contrato;

Assim, os autos vieram a esta Assessoria Jurídica, a fim de se lavrar parecer conclusivo, acerca da legalidade do procedimento na forma do artigo 53, § 4º e do artigo 72, inciso III, ambos da Lei nº 14.133/2021, objetivando a locação de imóvel por meio da Inexigibilidade de Licitação fundamentada no artigo 74, inciso V, da Lei de Licitações.

II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Destacamos que o parecer jurídico desta Assessoria tem por fim assistir a autoridade máxima do Órgão no controle prévio de legalidade, conforme o artigo 53, inciso I e II e § 4º e artigo 72, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021 que assim dispõem:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

(...)

§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

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:

(...)

III - **parecer jurídico e pareceres técnicos**, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

Na forma do dispositivo legal supradito, a presente análise tem por finalidade a verificação da conformidade do procedimento, com as disposições estabelecidas pela Lei de Licitações, especificamente no que tange a possibilidade de locação de imóvel por meio da Inexigibilidade de Licitação no caso em apreço, fundamentada pelo artigo 74, inciso V da Lei Federal nº 14.133/2021.

Cumprе elucidar que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise estritamente jurídica da futura contratação, não lhe cabendo imiscuir-se nos demais aspectos referentes à natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade da prática dos atos da Administração, os quais são reservados a alçada discricionária do gestor público, tampouco faz exame das questões financeira ou orçamentária.



Ainda, compete ressaltar que não é atribuição da assessoria jurídica exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público à prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Isso é incumbência de cada um observar se seus atos estão dentro do seu âmbito de atribuições.

Importante destacar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em favor da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, as ponderações aqui feitas. Não obstante, as questões referentes à legalidade que necessitem de saneamento devem ser observadas sob pena de responsabilidade.

Outrossim, presume-se que a autoridade requerente e o ordenador de despesas tenham atribuição para praticar os atos os quais pretendem, de forma que busquem zelar para que todos os atos processuais venham a ser praticados apenas por quem detenha as competências correspondentes.

Assim, este parecer jurídico alcança somente os elementos anexados aos autos até o momento deste parecer. Abstraindo-se o mérito administrativo, a presente análise cinge-se, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e outras abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito em questão.

Ao que passa-se a priori fundamentar e a posteriori a opinar.

III. ANÁLISE JURÍDICA

O presente parecer tem por objetivo analisar os requisitos a respeito da celebração de contrato de locação pela administração pública municipal, com fundamento no artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que versa sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação para locação de imóveis cujas características de instalações e localização tornem necessária sua escolha.



III.1 Da hipótese legal de inexigibilidade de licitação para celebração de contrato de locação de imóvel. Art. 74, V da Lei 14.133/2021.

Preambularmente, é válido registrar que a licitação é o procedimento administrativo, pelo qual se objetiva assegurar que a Administração Pública faça a escolha de propostas mais vantajosas na aquisição de certos produtos ou na contratação da prestação de serviços para a consecução do interesse público buscado. De modo, que visa garantir que todos os interessados sejam tratados de forma igualitária, sem qualquer tipo de favorecimento ou privilégio inadequado, sustentando assim o princípio da isonomia que rege o ordenamento jurídico pátrio.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, traz em seu bojo as modalidades possíveis de aquisição de bens e serviços, de modo que a Administração Pública, seguindo regras particulares, poderá realizar por meio de um instrumento contratual, a celebração de acordos que se destinam ao cumprimento das finalidades da administração, respaldada na conveniência e oportunidade.

Dessa forma, sempre que um órgão público necessitar adquirir bens ou serviços, não importando quais sejam, a regra será a licitação. Sobre a obrigatoriedade da licitação, o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal estabelece o seguinte:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – 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. (grifo meu)

Constata-se, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para que sejam realizados contratos com a Administração, tal



exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração Pública, enunciados pelo artigo 37, *caput*, da Constituição.

Contudo, o dispositivo constitucional supradito admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação vigente, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Essas exceções encontram-se previstas nos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, os quais tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

As referidas modalidades demonstram hipóteses legais cuja realização de um processo licitatório não seria conveniente à Administração Pública ou aos seus interesses, a fim de que se privilegie a economicidade e a eficiência da prestação do serviço público. Por óbvio que as etapas dos processos de inexigibilidade e de dispensa não exigem cumprimentos formais indispensáveis de um processo de licitação, não obstante devem observar aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa que obrigam à Administração Pública.

Vale ressaltar que nos casos de inexigibilidade é inviável a competição, haja vista a existência de apenas um objeto ou profissional que atenda às necessidades da Administração Pública. Quanto à dispensa de licitação, há a possibilidade de competição, mas é recomendável que seja realizada de forma excepcional, uma vez que fica inserida na competência discricionária do gestor público, contudo, deve observar os princípios que regem a Administração e o processo licitatório.

Cumprido ressaltar que, em que pese à 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.

Ainda sobre a distinção entre dispensa e inexigibilidade de licitação, segundo a precisa distinção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.

No regime jurídico anterior, a compra ou locação de imóvel estava entre as hipóteses de licitação dispensável (artigo 24, inciso 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, adotando o posicionamento de alguns doutrinadores com entendimento de que nesses casos haveria a inviabilidade de se estabelecer critérios objetivos para uma comparação isonômica entre os potenciais imóveis.

Há de se atentar, nesse 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.

No sentido daquilo que entende 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. Esse é o entendimento que se faz do art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021, senão 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. [...] (Grifo nosso).

Ainda, **a 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.

Nesse diapasão, o jurista Marçal Justen Filho¹ entende 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, cabe-lhe adquirir (ou locar) o imóvel disponível; na segunda, é impossível a locação ou aquisição. (Grifo meu).

Por esse entendimento, é importante salientar 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.

Desse modo, caso seja viável a competição, havendo dois ou mais imóveis para locação que atendam as necessidades da Administração, deverá ser procedido com o processo licitatório, na forma do artigo 51 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 51. Ressalvado o disposto no inciso V do caput do art. 74 desta Lei, 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.

Nesse sentido, colacionamos entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, proferido ainda na vigência da Lei 8.666/93, mas que se adequa ao contexto da Nova Lei de Licitações e Contratos:

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



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

“A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse sob a tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado... 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 atendê-lo...” (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Edição, p. 250).

“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 frustrate 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 meus).

No caso em apreço, assim como em qualquer hipótese de licitação inexigível, a inviabilidade de competição deve estar presente que se viabilize a contratação direta. Nessas situações, a disputa não é factível em razão das características de instalações e de localização que impedem a seleção através de um certame licitatório.

III.2 Dos requisitos legais exigidos para contratação direta de imóvel por inexigibilidade pela Lei Federal nº 14.133/2021 e pelo Decreto Municipal nº 107.921/2023-PMB

A Lei Federal nº. 14.133/2021, trouxe os requisitos para que se possa contratar locação de imóvel de forma direta, por meio de inexigibilidade, 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.

(...)

§ 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. (grifo meu)

Verifica-se então que esses são os requisitos para a contratação por meio de inexigibilidade de licitação:

a) Avaliação do bem;

b) Certificação de inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam o objeto;

c) Justificativa que demonstre a singularidade do imóvel a ser locado.

O presente processo ora em análise deve constar os documentos exigidos para a contratação.

Em relação ao item “**a) avaliação do bem**”, tem-se que 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 de eventual prazo de amortização dos investimentos.

Assim, verifica-se que foi elaborado Laudo técnico de avaliação do imóvel e Relatório de vistoria técnica com relatório fotográfico emitido pelo Departamento de Manutenção - DEMA desta Secretaria, subscritos pelos servidores Adailson Soares Dantas, matrícula nº 0618772-014, arquiteto e urbanista, e Mateus Dias de Carvalho (engenheiro civil – matrícula nº 0611166-011), assinados em 23/12/2024 e 24/12/2024, concluindo que devem ser realizadas adequações no imóvel para atender as exigências mínimas das normas para implementação de uma escola.



Referente ao item “b”, verifica-se que foi juntado aos autos o Ofício nº 423/2024 – GABS/DARM/SEMAD, pelo qual, na forma do que estabelece o Decreto Municipal nº 107.921/2023-PMB, a SEMAD declara a inexistência de imóvel disponível no acervo da municipalidade que atenda as especificações da SEMEC, datado de 12/08/2024 e assinado pela Exma. Senhora Secretária Municipal de Administração, Jurandir Santos Novaes.

Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho²:

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.** (grifo meu)

Todavia, ainda que existisse a possibilidade de imóveis vagos, a simples existência de imóvel público vago não obsta a possibilidade de locação de imóvel particular pela Administração Pública. Como exemplo, temos imóveis que, apesar de pertencerem ao Município, podem estar em más condições e outros fatores que podem afetar a segurança de servidores e munícipes, como ficou constatado no Ofício da SEMAD informando *a relação dos imóveis públicos municipais que encontram-se vagos, porém que necessitam de reforma.*

Dessa forma, o fato de, se, 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, nada obsta que a Administração opte por celebrar um contrato de locação, no qual seja atendido o interesse público.

No tocante ao item “c”, verifica-se que no documento “Justificativa da Escolha do Locador”, o setor demandante informa as características do imóvel para a pretensa locação o motivo da escolha desse imóvel, de maneira que o setor demandante dispõe que:

JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO (A) LOCODAO (A)
As características principais para seleção deste imóvel consistiu em avaliar a capacidade de espaço para funcionamento, que possui hall de

² Ob. Cit, p. 363



entrada, secretaria, direção, uma área aberta, salas de aula, refeitório, copa/cozinha, depósito e demais espaços especificados no relatório técnico-pedagógico, anexado nos autos do processo. O referido espaço possibilitará o atendimento de 6 (seis) turmas, totalizando 116 (cento e dezesseis) estudantes.

Quanto à escolha do imóvel, ressaltamos ainda que foi realizada uma busca de diversos imóveis, contudo, não havia imóveis na proximidade que acolhesse a demanda existente para o funcionamento do espaço educacional, o que justifica também a escolha pelo referido imóvel e sua locação. **A priorização desta localização foi feita com objetivo de zelar pela permanência dos estudantes matriculados, observado que com endereço distante da escola poderiam ocorrer desistências e consequentemente descontinuidade do processo de aprendizagem.** (grifo meu).

Importante reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de somente 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.**

Ressalta-se que a decisão quanto às características necessárias à satisfação da necessidade administrativa cabe ao gestor por meio dos setores técnicos competentes, 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.

Neste sentido, entende-se que a conjuntura jurídica do caso em apreço possibilita a adoção do procedimento de inexigibilidade de licitação, tendo por certo que o gestor faz uso de seu poder discricionário, analisando a conveniência e oportunidade do ato, de modo que a presente análise não adentra os critérios técnicos apresentados nos laudos, relatórios ou quaisquer outros documentos elaborados pelos setores técnicos competentes deste órgão.



III.3 Da Documentação para contratação por Inexigibilidade de licitação

Deverão constar nos autos todos os elementos que a lei nº14.133/2021 exige para os casos de inexigibilidade de licitação, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade.

Os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros com a finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da inexigibilidade da licitação.

Os documentos necessários que devem instruir o presente processo de licitação estão previstos no art. 72 da Lei 14.133/2021, vejamos:

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.

Sendo eles então:

a) documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo – foram juntados os seguintes documentos aos autos:

a.i) Documento de Formalização da Demanda - DFD, datado de 18/11/2024, assinado pela servidora Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, direto de Educação - DIED;

a.ii) Estudo Técnico Preliminar - ETP, também conforme o Decreto Municipal nº 107.921/2023-PMB, datado de

19/11/2024, assinado pela servidora Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, direto de Educação - DIED;

a.iii) Termo de Referência, datado de 19/11/2024, assinado pela servidora Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, direto de Educação - DIED;

O Termo de Referência é o documento que deve ser elaborado na fase de planejamento das compras e contratações de qualquer entidade pública, quando esta desejar adquirir bens e serviços comuns, e tem previsão legal no § 1º do art. 40 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

§ 1º O **termo de referência** deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Quanto a isso, o Termo de Referência se constitui em instrumento obrigatório para toda contratação, seja por meio de licitação, dispensa, inexigibilidade e adesão à ata de registro de preços, cuja elaboração deve se evidenciar a partir de estudos técnicos preliminares e da reunião de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições da licitação e da contratação. Logo, esse documento deve conter informações decorrentes de levantamentos feitos em relação ao objeto a ser contratado, orientando o fornecedor na elaboração da proposta, bem como no julgamento desta.

a.iv) Análise e Avaliação de Riscos, datado de 19/11/2024, assinado pela servidora Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, direto de Educação - DIED;



b) estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei – devendo ser juntado aos autos Laudo de avaliação confeccionado pela Codem, conforme determina o Decreto Municipal que regulamenta a Lei de Licitações e Contratos, contudo consta anexo no processo o laudo técnico e fotográfico de avaliação do imóvel emitido pelo Departamento de Manutenção desta Secretaria, o qual informa o valor do aluguel.

c) parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos – Consta parecer técnico pedagógico juntado aos autos, e o parecer jurídico é o presente documento;

d) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido - As despesas decorrentes do serviço a ser contratado devem correr as expensas dos recursos específicos comprovado por meio de extrato de dotação orçamentária emitido pelo NUSP, contudo não consta nos autos esse documento;

e) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária – fora juntado aos autos de aforamento do imóvel em nome da Arthur Pinheiro Correa, comprovante de residência e documentos pessoais do pretense locador;

f) razão da escolha do locador – datado de 19/11/2024, assinada pela servidora Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, direto de Educação - DIED;

g) justificativa de preço – não foi encontrada nos autos a Justificativa de preço para locação do imóvel, mas consta o laudo de avaliação e a proposta do locador com os valores de mercado, conforme assinalou a Diretora de Educação, Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, direto de Educação - DIED;

h) autorização da autoridade competente – esta que será oportunamente conferida, imprescindivelmente, para concretização da locação;



III.4 Do prazo de vigência e prorrogação do contrato de locação com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021.

Com relação ao prazo de vigência do contrato de locação a ser celebrado pela Administração Pública, há de ser ressaltado que o art. 112 da Lei 14.133/2021 estabelece que “os prazos contratuais previstos nesta Lei não excluem e nem revogam os prazos previstos em lei especial”.

A mera participação de ente da Administração em uma relação contratual caracteristicamente privada não deve significar a incidência integral do regime de Direito Público. É o caso dos contratos privados praticados pela Administração, que se diferem dos contratos administrativos propriamente ditos.

Considerando, pois, que a locação de imóveis em que o Poder Público figura como locatário é regida pela Lei do Inquilinato (Lei n. 8.245/1991), aplica-se a regra disposta no seu artigo 3º de que “O contrato de locação pode ser ajustado por qualquer prazo, dependendo de vênua conjugal, se igual ou superior a dez anos”.

Todavia, em paralelo ao disposto no art. 106 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que prevê que a Administração poderá celebrar contratos **com prazo de até 5 (cinco) anos** nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, entende-se pela adoção de prazo máximo similar. Nesse caso, a autoridade competente deve atestar a maior vantajosidade econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual, bem como o atesto, no início da contratação e de cada exercício, da existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção. Vejamos:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

- I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;
- II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;



III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

No decorrer dos anos, em caso de variação significativa dos preços que prejudique a Administração, necessário o envio dos autos à comissão responsável pela avaliação imobiliária, em caso a CODEM, de forma a certificar qual o valor é considerado como adequado, em razão do mercado local.

Apesar do contrato de locação não ter prazo determinado e poder, ao menos em tese, ser celebrado e prorrogado por prazo superior a 10 anos, recomendamos que, em virtude da atenção e do zelo com a coisa pública, a duração adequada para esse tipo de contrato deverá ser analisada caso a caso, sempre de acordo com a legislação e em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.

No caso em apreço, o setor demandante solicita o prazo determinado de 24 (vinte e quatro) meses para celebração contratual da locação de imóvel para sediar a EMEI PROFª MARIA AUXILIADORA MARTINS GONÇALVES para os anos letivos de 2025 e 2026, o que, torna-se possível, haja vista o disposto no artigo. 106 na Lei de Licitações.

Considerando os requisitos previstos na Lei nº 14.133/21, e no Decreto Municipal nº 107.921/2023, vale ressaltar que o laudo de avaliação do bem imóvel, cujo decreto estabelece que seja realizada pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém – CODEM, embora já solicitado pela SEMEC, ainda não houve resposta pela Companhia, portanto ausente nos autos. Nesse ponto, não há o atendimento do item 19, II e 19, § 3º, inciso IX do Decreto Municipal nº 107.921 – PMB, a fim de ratificar o preço da avaliação e/ou sua compatibilidade com o valor de mercado.

Ainda nessa perspectiva, destacamos que deve haver demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso que se pretende assumir, através de evidenciação de extrato de dotação orçamentária pelo setor competente deste órgão, de acordo com o valor para efeitos da locação.

Ressaltamos, por fim, a impossibilidade de realização do contrato de locação de forma verbal ou até mesmo com prorrogações automáticas, de modo que a cada prorrogação deverá ser firmado termo aditivo ao contrato, sendo imprescindível a autoridade competente atestar a vantajosidade econômica.

III.5. Dos requisitos para o instrumento contratual e da Minuta do Contrato

Com relação ao Contrato de Locação em que o Poder Público seja locatário a previsão contida no artigo 95 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é a seguinte:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Considerando-se, pois, que o contrato de locação com o Poder Público não consubstancia uma das exceções à obrigatoriedade do contrato, entendemos necessário e salutar a celebração de contrato formal entre as partes, dispondo acerca de seus direitos e deveres.

Assim, na forma do artigo 92 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 92. São necessários 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 as 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.

Os contratos individualizam relações jurídicas específicas, razão pela qual as minutas devem considerar as peculiaridades de cada caso, devendo contemplar cláusulas suficientes para detalhar o objeto, seu custo, os prazos, as obrigações envolvidas, as condições de execução entre outras cláusulas que se mostrarem indispensáveis.



Registra-se que, consta como diretriz da Lei de Licitações e Contratos Administrativos a instituição, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo Federal por todos os entes federativos, artigo 19, inciso IV da Lei nº 14.133/2021.

No tocante a Minuta do Contrato, tem como locador o Senhor ARTHUR PINHEIRO CORREA; estabelece o objeto sendo para fim não residencial; traz a fundamentação legal do artigo 74, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021; o prazo de vigência de 24 (vinte e quatro) meses; faz menção ao valor da contratação no importe global de R\$ 384.000,00 (trezentos e oitenta e quatro mil reais) e valor mensal de R\$ 16.000,00 (dezesesseis mil reais); possibilidade de reajuste do preço pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA; obrigações das partes; restou observado, menciona sem detalhar a dotação orçamentária destinada ao pagamento dos serviços de locação; infrações e sanções administrativas e outras disposições.

Concernente a Cláusula Sétima, **item 7.1.8, recomenda-se a liquidação de despesas a partir da assinatura do Contrato.** Quanto a essa Cláusula, é **essencial que se atente ao cumprimento dos itens 7.2.11 e 7.2.12.**

Nesses termos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, na forma da Lei esta assessoria Jurídica aprova a minuta em apreço, cabendo, no entanto, atender as recomendações prescritas.

Forte nessas razões e considerando o papel da Secretaria Municipal de Educação em promover o ensino básico, assegurando formação indispensável ao exercício da cidadania, assim como os documentos que instruem os autos, verifica-se a possibilidade jurídica da locação do imóvel por meio do procedimento de inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 74, inciso V da Lei Federal nº



14.133/2021, ressalvado, no entanto o laudo de avaliação da CODEM e a aceitação do valor pelo locador caso a proposta seja superior ao valor estimado pela Codem, conforme dispõe o Decreto Municipal nº 107.921/2023 - PMB.

Por fim, importante registrar que a Administração Pública goza de Poder Discricionário, o que permite a prática de determinados atos administrativos com liberdade na escolha, visando o interesse social ou interesse coletivo. Ademais, adota-se o entendimento do Princípio dos atos dos contratantes não aproveitam e nem prejudicam a terceiros. Isso posto, a deliberação final, objeto do pleito, enseja competência da Autoridade Máxima deste órgão.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

IV. CONCLUSÃO

À face do que fora exposto, após exame dos autos, excluídos o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam a análise deste setor jurídico, entende-se pela plausibilidade jurídica da locação por Inexigibilidade de licitação com fundamento no artigo 74, inciso V da Lei Federal nº 14.133/2021 e no artigo 19 do Decreto Municipal nº 107.921/2023 – PMB.

Contudo, insta registrar **a necessidade de atendimento das formalidades exigidas no Decreto Municipal nº 107.921/2023-PMB, precisamente quanto ao laudo de avaliação prévia emitido pela Codem e a correspondente aceitação do locador ao preço, caso a proposta deste seja superior ao valor avaliado por aquela,** nos termos expostos na presente análise, desde que autorizado pelo ordenador de despesas deste órgão, salvo melhor juízo e sem prejuízo da deliberação que a autoridade superior entender necessária ao caso em apreço.

Ainda, que sejam atendidas as recomendações apontadas no Relatório Técnico feitas pelo setor responsável DEMA:



Recomendo adequações no referido imóvel para que possa atender as exigências mínimas das normas para implantação de uma escola, segue lista de serviços a serem realizados:

- 1 – Revisão geral da cobertura (Proprietário);
- 2 – Retirada de infiltrações no forro (Proprietário);
- 3 – Troca da fechadura do portão de entrada (Proprietário); 4 – Revisão geral nas instalações elétricas (Proprietário);
- 5 – Pintura geral do imóvel (Proprietário);

Por fim, que seja anexado aos autos, caso seja dado prosseguimento do pleito, o **extrato de dotação orçamentária** para cobrir os custos com a pretensa locação.

No mais, reafirma-se que este Parecer Jurídico tem natureza meramente opinativa, não vinculante a atuação do Gestor Público, como explicitado anteriormente, de maneira que submetemos para conhecimento e apreciação da Exma. Senhora Secretária para os demais trâmites cabíveis.

Belém-PA, 6 de janeiro de 2025.

ADRIANA NEVES GOMES
Assessora Jurídica
AJUR/SEMEC