

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Parecer n.º1806/2024-NSAJ/FUNPAPA
Processo n.º.6673/2024

Versam os presentes autos sobre procedimentos destinados a locação de imóvel para funcionamento do Conselho Tutelar IV.

A Comissão Permanente de Licitação desta Fundação manifestou-se favoravelmente à contratação, na forma do Art.74, V, da Lei 14.133/21.

Em atenção aos artigos 53, §4º e 72, III da Lei 14.133/2021 (NLLC) vieram os autos para este Núcleo Setorial de Assuntos Jurídicos para análise e manifestação quanto a contratação direta.

É o relatório.

Passamos à análise.

Destaco, de início, que a presente manifestação é restrita às questões eminentemente jurídicas, estando excluídas, portanto, a análise dos aspectos de natureza técnica, econômica, financeira e administrativa, bem como os aspectos referentes à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos.

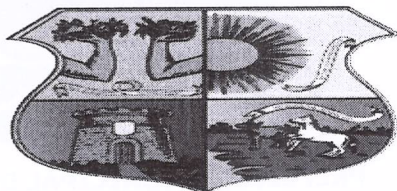
Infira-se, inclusive, que em relação aos aspectos alheios a esfera jurídica, parte-se da premissa de que os setores e servidores competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições.

Ressalte-se, por fim, que as manifestações deste NSAJ possuem natureza opinativa e, portanto, não vinculam o gestor público, o qual pode, de forma justificada, adotar orientação contrária àquela emanada no presente pronunciamento.

Pois bem.

A regra, no direito brasileiro, é a obrigatoriedade de prévia licitação para celebração dos contratos administrativos. Entretanto, a própria Constituição Federal atribuiu ao legislador a competência para definir casos excepcionais em que a licitação não é realizada, note-se:

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:
(...)



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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. (destaquei)

Inicialmente o complemento constitucional foi trazido pela Lei 8.666/93.

Atualmente vige a Lei 14.133/2021, que estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Trata-se a licitação de procedimento administrativo que tem por objetivo selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, mediante critérios que assegurem tratamento isonômico entre os licitantes (Art.11, incisos I e II).

Note-se que a seleção tem por objetivo selecionar a proposta apta a gerar o resultado mais vantajoso para a administração, ao contrário da lei anterior que buscava a proposta mais vantajosa, ou seja, de menor preço.

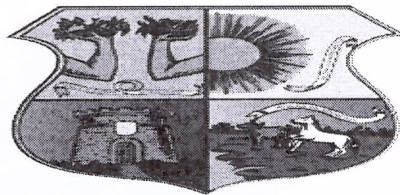
A nova lei busca a maior qualidade da prestação e o maior benefício econômico possível, reconhecendo que nem sempre a proposta de melhor preço será a mais adequada a gerar o resultado da contratação mais vantajoso.

A Lei 14.133/2021 previu as hipóteses de contratação direta, divididas em: inexigível (Art.74), dispensável (Art.75) e dispensada (Art.76, I e II).

No presente caso, ao analisar os autos, a Comissão Permanente de Licitação desta Fundação indicou a contratação via inexigibilidade de licitação, fundamentada no Art. 74, V c/c §5º da Lei 14.133/2021.

A presente modalidade, ocorre quando não há possibilidade de competição, sendo uma imposição da realidade extranormativa. Ela é verificada em momento anterior a dispensa, observando-se se existem os critérios necessários para a competição, os quais, se não estiverem presentes, configuram a inexigibilidade (FERNANDES, Felipe. *Lei de Licitações e Contratos para a Advocacia Pública*. 3ª. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo. Editora Juspodvm, 2023).

De se ressaltar, ainda, que a regra geral para locação de imóveis é a licitação. Note-se o que dispõe a Lei 14.133/2021:



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

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.

O próprio artigo, entretanto, já indica a possibilidade da inexigibilidade, na forma do inciso V do caput do art. 74.

Trata-se de uma novidade da Lei 14.133/2021 a hipótese de inexigibilidade de licitação para a aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalação e localização tornem necessária sua escolha. Note-se que na lei anterior, esta hipótese era prevista como caso de dispensa de licitação.

A Lei 14.133/2021 assim prevê:

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.

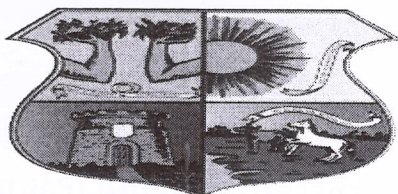
Deve-se esclarecer, entretanto, que a inexigibilidade de licitação não significa ausência de processo administrativo adequado.

Nesse sentido, tem-se o ensinamento de Marçal Justen Filho¹:

os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação envolvem, na verdade, um procedimento especial e simplificado para seleção do contrato mais vantajoso para a Administração Pública. Há uma série ordenada de atos, colimando selecionar a melhor proposta e o contratante mais adequado. “Ausência de licitação” não significa desnecessidade de observar formalidades prévias (tais como verificação da necessidade e conveniência da contratação, disponibilidade recursos etc.). Devem ser observados os princípios fundamentais da atividade administrativa, buscando selecionar a melhor contratação possível, segundo os princípios da licitação (...) A Administração deverá definir o objeto a ser contratado e as condições contratuais a serem observadas. A maior diferença residirá em que os atos internos conduzirão à contratação direta, em vez de propiciar prévia licitação. Na etapa externa, a Administração deverá formalizar a contratação.

Assim, embora se trate de contratação direta, não há o afastamento dos princípios aplicáveis a administração pública, incidem no caso sobretudo os princípios da impessoalidade, isonomia e da eficiência. Mesmo na contratação direta, se for possível, deverá ser promovida uma

¹ MARÇAL, Justen Filho. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005, p. 293.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

disputa para verificação da contratação que promova o resultado mais vantajoso e atenda à isonomia².

Por este motivo, a NLLC sujeitou as duas espécies de contratação direta (inexigibilidade e dispensa) ao que se pode denominar de um procedimento comum, com a indicação minuciosa dos documentos que devem instruí-lo, transcrito

Esta fase preparatória da contratação direta, é muito semelhante a fase interna da licitação, sendo a instrução processual delineada pela Lei 14.133/2021 em seu art.72, que assim prevê:

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.

Especificamente quanto a locação de imóveis, a Lei 14.133/2021 acresce outros requisitos específicos:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

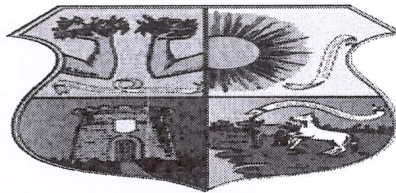
*§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do **caput** deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:*

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.

² FERNANDES, Felipe. Lei de Licitações e Contratos para a Advocacia Pública. 3ª. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo. Editora Juspodvm, 2023.



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Condensando todas as determinações da Lei 14.133/2021 e trazendo outros requisitos adicionais, o Decreto Municipal nº107.921/2023 (D.O.M. de 21 de agosto de 2023) regulamentou os procedimentos de seleção de imóveis para locação, no âmbito da Administração Pública municipal direta, autárquica e fundacional.

O ato do Executivo Municipal assim dispõe:

***Art. 19.** O procedimento de inexigibilidade de licitação será instruído com os seguintes documentos, no mínimo:*

I - documento de formalização de demanda, ETP, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - laudo de avaliação do bem imóvel pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém – CODEM, de acordo com seu valor de mercado, por profissional habilitado;

III - parecer jurídico, parecer do controle interno 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 - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de regularidade fiscal e trabalhista;

VII - as razões pelas quais o imóvel escolhido é o único que pode satisfazer as necessidades de instalação e localização, de forma a justificar contratação por inexigibilidade;

VIII - razão da escolha do contratado;

IX - justificativa de preço, se for o caso; e

X - autorização da autoridade competente.

(...)

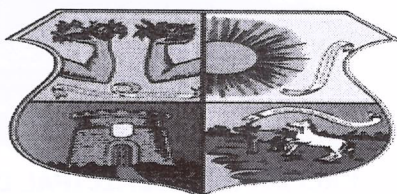
§ 3º Deverão ser observados os seguintes requisitos, que serão juntados à instrução processual de que trata o caput:

I - avaliação prévia do bem, nos termos do inciso II do art. 19, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos;

II - justificativa que demonstre a singularidade do imóvel a ser locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela; e

III - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto, nos termos do inciso I do art. 3º.

IV - identificação do(s) locador(es), efetuado pela apresentação dos seguintes documentos: a) Cédula de identidade (RG) e comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF), se pessoa física; b) Registro comercial, no caso de microempresário individual; c) Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, em se tratando de sociedades por ações, acompanhado dos documentos de eleição de seus administradores; d) comprovante de inscrição do ato constitutivo, em se tratando de sociedades civis, acompanhada de ato formal de designação da diretoria em



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

exercício, ou, em caso de diretor pessoa jurídica, acompanhados dos documentos comprobatórios desta e de seu representante legal.

V - Certidão atualizada da matrícula ou transcrição do imóvel expedida pelo competente Cartório de Registro de Imóveis da Comarca onde se encontra o mesmo.

VI - instrumento de mandato, contendo poderes para celebrar e firmar contrato em nome do representado, se for o caso;

VII - croqui ou planta que mostre as divisões internas da edificação que se pretende locar;

VIII - formulário contendo a descrição das condições gerais do imóvel, preenchido e assinado pelo engenheiro integrante do quadro de servidores do Município de Belém e pelo locador do imóvel;

IX - aceite do locador no documento de avaliação prévia, quando o valor da avaliação for inferior à sua proposta inicial;

X - minuta do contrato de locação.

Vejamos o cumprimento das determinações legais.

Constam dos autos o DFD (fls.03/05), ETP (fls.06/10), análise de riscos (fls.11/12) e Termo de Referência (fls. 13/17).

Foi juntada ainda Certidão do imóvel, comprovando a sua propriedade e a nomeação de inventariante (fls.22/30).

De acordo com a manifestação da CPL desta Fundação, “no que concerne a habilitação para a locação do imóvel, o proprietário está em conformidade com as documentações apresentadas que comprova a regularidade jurídica, fiscal e trabalhista”.

Tal análise, entretanto, é feita sem prejuízo da necessidade de atualização de documentações que se encontrarem vencidos até a assinatura do contrato, bem como do exame documental mais acurado do Controle Interno, que poderá não apenas apontar a necessidade de juntada de outros documentos além dos já constantes nos autos, mas também sugerir o saneamento de qualquer outra questão processual, considerando que sua análise é mais abrangente.

Consta dos autos, ainda, Parecer Técnico Mercadológico, tratando da avaliação do imóvel, apontando que o seu valor de mercado está, inclusive, acima da proposta do proprietário, apresentando, portanto, vantajosidade econômica (fls.41/51), tendo sido juntado, ademais, laudo de vistoria, tratando dentre outros aspectos do estado de conservação do imóvel, apontando pequenas correções a serem feitas pelo proprietário (fls.52/58). Tais documentações em princípio, supririam as determinações dos incisos IX do Art.19 e incisos I e VII do §3º do Art. 19.

Há a necessidade, entretanto, de que seja juntado laudo de avaliação do bem imóvel pela Companhia de Desenvolvimento e Administração da Área Metropolitana de Belém – CODEM,

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

de acordo com seu valor de mercado, por profissional habilitado, conforme determina o inciso II do Art.19 do Decreto Municipal, o que culminará, também com o cumprimento do inciso VIII do §3º do Art.19 do Decreto.

Quanto a compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido, foi juntado aos autos o Demonstrativo da Estimativa de Impacto Orçamentário-Financeiro e a Declaração do Ordenador de Despesas referente à adequação necessária com a Lei Orçamentária Anual do Município de Belém (fls.63/64). Inobstante, acaso necessário, deve-se buscar a autorização do órgão responsável pelo controle orçamentário e contenção de despesas no âmbito da PMB.

Ressalto que o inciso IX do §3º do Art.19 não se aplica ao caso, considerando que o valor ofertado pelo proprietário está abaixo do valor avaliado.

Foi juntado, ainda, o Ofício nº. 458/2024-GABS/DARM/SEMAD apontando que não existe nenhum imóvel disponível no acervo imobiliário que atenda as especificidades informadas pela FUNPAPA, cumprindo o inciso III do §3º do Art.19 do Decreto.

Outro aspecto relevante, são as razões pelas quais o imóvel escolhido é o único que pode satisfazer as necessidades de instalação e localização, de forma a justificar contratação por inexigibilidade e a escolha do contratado (incisos VII e VIII do art.19 do Decreto).

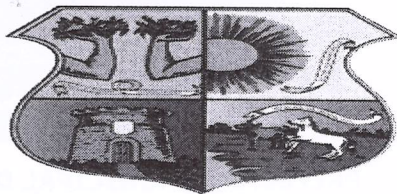
Neste sentido, a presente contratação visa a locação de imóvel para o funcionamento do Conselho Tutelar IV.

No ponto, deve ser emitido documento com a devida justificativa sobre a singularidade do imóvel escolhido para a função a que se destinará, elencando o atendimento de todos os requisitos apontados no DFD e ETP, de forma a permitir a decisão da Presidência.

Deve-se, ademais, ser consignada expressamente a inviabilidade de compartilhamento de imóvel com um ou mais órgãos ou entidades da administração pública municipal, na forma do Art.3º, II do Decreto Municipal.

Dado tal contexto, deve a Presidência desta Fundação elaborar a devida justificativa apresentando os motivos pelos quais, evidenciando o princípio da impessoalidade, escolheu o imóvel e autoriza a contratação por inexigibilidade, dando cumprimento, assim, ao inciso X do Art.19.

Isto posto, atentando-se para as observações acima e se abstendo da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade da Administração Pública, bem como considerando a manifestação favorável da Comissão Permanente de Licitação, este Núcleo Jurídico, atendidas as recomendações, opina pela possibilidade jurídica da locação do imóvel indicado para o



PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM
FUNDAÇÃO PAPA JOÃO XXIII
NÚCLEO SETORIAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

funcionamento do Conselho Tutelar IV, via dispensa de licitação prevista no Art.74, V da Lei 14.133/21, ressaltando a necessidade de manifestação de conformidade do Controle Interno, bem como a autorização do órgão responsável pelo controle orçamentário e contenção de despesas no âmbito da PMB, acaso necessário

Registre-se, ainda que 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 do Município de Belém (Art.72, Parágrafo único da NLLC e §2, do Art.5º, do Decreto Municipal nº.107.924/2023).

Ainda, na forma do Decreto Municipal nº.107.922/23, deve ser consignado nos autos sobre a inclusão da presente contratação no Plano de Contratações Anual (Art.4º, I), sendo que acaso não conste e nem esteja prevista dentre as exceções legais, deverá ser feita a sua revisão (Parágrafo Único do Art.14).

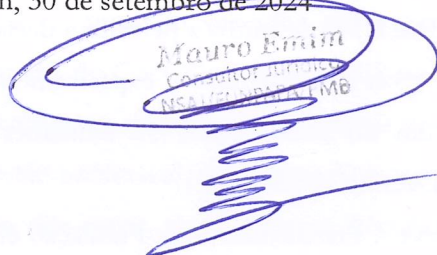
No mais, a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos na forma e prazos estabelecidos pelo Art.94 da Lei nº 14.133/21, devendo, portanto, a Administração atuar para a devida operacionalização do seu uso no âmbito desta Fundação.

Ressalto, por fim, que não foi juntada a minuta do contrato, o que inviabilizou sua análise.

É o parecer.

À apreciação superior.

Belém, 30 de setembro de 2024


Mauro Emílio
Consultor Jurídico
NSAJ/PMB