



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



PARECER JURÍDICO Nº 86/2024 PGM

EMENTA: Inexigibilidade de Licitação nº 6/2024-002 SEMED.

Objeto: Locação do imóvel, com a finalidade de instalação do Centro de Ensino Personalizado de Jovens e Adultos – CEPEJA II – Castro Alves, localizado na Avenida Kaena, nº 1281, Qd. 17, Lt. 20, no Bairro Novo Horizonte, Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Interessado: A própria Administração.

DO RELATÓRIO

Trata-se de solicitação encaminhada pela Central de Licitações e Contratos – CLC, para análise e emissão de parecer jurídico atinente ao procedimento administrativo na modalidade INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, cujo objeto é a locação do imóvel, com a finalidade de instalação do Centro de Ensino Personalizado de Jovens e Adultos – CEPEJA II – Castro Alves, localizado na Avenida Kaena, nº 1281, Qd. 17, Lt. 20, no Bairro Novo Horizonte, Município de Parauapebas, Estado do Pará.

Constam nos autos os seguintes documentos:

1. Memorando nº 328/2024 SEMED, no qual é solicitado à Central de Licitações e Contratos a abertura do processo de contratação direta por inexigibilidade para a locação do imóvel em tela (fls. 01);
2. Documento de Formalização de Demanda – DFD (fls. 06-07);
3. Despacho da Autoridade competente encaminhando o DFD para a equipe de planejamento elaborar o Estudo Técnico Preliminar (fls. 10);
4. Estudo Técnico Preliminar – ETP, o qual concluiu, com base nas informações levantadas ao longo do estudo, pela viabilidade da contratação dos serviços de locação do imóvel na Avenida Kaena, nº 1281, Qd. 17, Lt. 20, no Bairro Novo Horizonte, Município de Parauapebas, Estado do Pará, com a finalidade de instalação do Centro de Ensino Personalizado de Jovens e Adultos – CEPEJA II – Castro Alves (fls. 11-18);
5. Memorando nº 128/2024 SEMED, o qual solicita informações quanto a existência de imóveis públicos e vagos disponíveis que possam ser utilizados para atendimento da demanda pretendida (fls. 21);
6. O certificado de inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis (fls. 23);
7. Memorando nº 160/2024 SEMED, encaminhado à SEMAD solicitando Laudo Técnico do CTRH/DESSO (fls. 24);
8. Relatório de Inspeção Técnica da SEMAD-CTRH (fls. 25-32);
9. Memorando nº 286/2024 SEMED, solicitando Laudo de Vistoria no imóvel em questão a ser realizado pelo Setor de Serviços Gerais da própria SEMED (fls. 33);
10. Laudo de Vistoria do Setor de Serviços Gerais da SEMED (fls. 34-35);



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



11. Ofícios nº 317, 318, 319/2024 SEMED, solicitando Laudo de Avaliação Mercadológica do imóvel, seguido das Avaliações Mercadológicas (fls. 36-49);
12. Ofício nº 333/2024 SEMED, solicitando a proposta de locação ao proprietário do imóvel, seguido da proposta do locador (fls. 50-51);
13. Ofício nº 337/2024 - SEMED, solicitando uma possível redução do valor da locação, seguida da proposta final do locador (fls. 52-53);
14. Memorando nº 346/2024 - Diretoria Administrativa/Loc. - SEMED, concordando com o valor apresentado e solicitando a documentação pertinente para formalização da contratação.
15. Cópia do Termo de Audiência referente ao processo nº 0000583-98.2000.8.14.0040 - 3ª Vara Cível e Empresarial - Ação de Reintegração/Manutenção de Posse que, em virtude do acordo firmado em 22 de setembro de 2015, o locador permaneceu na qualidade de detentor da área referente ao imóvel que se pretende locar (fls. 56-58), acompanhado do termo de quitação e do projeto arquitetônico do imóvel (fls. 60-61), a fim de demonstrar a titularidade do imóvel;
16. A cópia conferida com o original dos documentos pessoais do senhor Antônio Teixeira de Sousa e dados bancários (fls. 59 e 68-70), bem como as certidões de regularidade fiscal, trabalhista e a certidão judicial cível negativa, recibo de quitação emitido pela equatorial e a respectiva declaração de inexistência de débito, a certidão negativa de débitos de água e esgoto, declaração de residência e comprovante de endereço do titular do imóvel, declaração de que não emprega menor de idade (fls. 62-67 e 71-80);
17. Termo de Referência, contendo a definição do objeto, a justificativa, bem como as diretrizes a serem seguidas no presente procedimento de inexigibilidade de licitação (fls. 81-88);
18. A Declaração Orçamentária e Financeira, a Indicação do Objeto e Recurso e a Autorização para abertura do procedimento de inexigibilidade de licitação em tela, devidamente assinado pela Autoridade Competente da Secretaria Municipal de Educação (fls. 89-93);
19. Juntou-se, ainda, a Portaria nº 411/2024, que designa agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da Lei Federal nº 14.133/2021, a qual autuou o procedimento, bem como se manifestou pela contratação pretendida, juntando, na oportunidade, a minuta de contrato (fls. 94-107).

A presente manifestação tem por objetivo especificar requisitos e ponderações a respeito da celebração de contrato de locação pela Secretaria Municipal de Educação, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que versa sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação para aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

Como justificativa para a pretensa contratação, a Secretaria Municipal de Educação informa através do Termo de Referência que (fls. 81-88):

"2.1.1- A solicitação ora requerida, se justifica em razão da necessidade de ter um local para o funcionamento do CENTRO DE ENSINO PERSONALIZADO DE JOVENS E ADULTOS - CEPEJA - CASTRO ALVES, localizado no Bairro Novo Horizonte.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

2.1.2 A Unidade de Ensino irá atender a demanda de 450 (quatrocentos e cinquenta) alunos e a equipe técnica e administrativa composta pelos servidores da secretaria.

(...)

2.1.5 Destarte, a locação do imóvel é imprescindível para que seja alcançada as metas do PPA, atingindo especificamente aos alunos que se encontram fora do ensino regular.

2.1.6 Nesse sentido, após certifica-se sobre a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis e que estejam aptos a atender a demanda desta Secretaria, consoante as informações fornecidas pela Comissão de Inventário e Avaliação de Bens Imóveis, por meio do memorando nº 024/2024-SEMAD, foi realizada uma busca no mercado imobiliário, sendo identificado o imóvel localizado na Avenida Kaena, Número 1281, Quadra 17, Lote 20, Bairro Novo Horizonte, Parauapebas/PA, o qual é o único com perfil, características e dimensões adequadas para o atendimento das atividades desta Secretaria.

(...)

2.1.9 Manifestamo-nos quanto a impossibilidade de interesse público ser satisfeito através de outro imóvel que não o selecionado, por este ser único imóvel que apresenta características que atendem as necessidades desta secretaria que se adequa perfeitamente para o fim que se pretende, tanto pela localização geográfica (que condicionou a sua escolha) quanto pela utilização estrutural que atende as finalidades precípua da contratação pretendida pela administração.

Com amparo no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, a Agente de Contratação (fls. 97-99) entendeu que se trata de inexigibilidade de licitação e que o preço proposto encontra-se compatível com os praticados no mercado imobiliário da cidade, manifestando-se favorável à tratada locação, bem como encaminha os autos para Análise Jurídica e da Controladoria Geral do Município.

Quanto à compatibilidade do imóvel ao fim a que se destina, bem como os aspectos técnicos do imóvel, foram analisados pela Secretaria Municipal de Educação, o que se depreende pelo Laudo de Vistoria de fls. 34-35 dos autos.

É o relatório. Passamos a análise jurídica.

DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre observar que o exame dos presentes autos restringe-se aos aspectos jurídicos, excluídos aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente municiou-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação ao interesse público, tendo observado todos os requisitos legalmente impostos.

Quanto à justificativa, esclarece-se que não compete ao órgão jurídico adentrar o mérito – oportunidade e conveniência – das opções do Administrador, exceto em caso de afronta aos preceitos legais.

O papel do Órgão jurídico é recomendar que a justificativa seja a mais completa possível, orientando o Órgão assistido, se for o caso, pelo seu aperfeiçoamento ou reforço, na



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



hipótese de ela se revelar insuficiente, desproporcional ou desarrazoada, de forma a não deixar margem para eventuais questionamentos.

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

A Constituição Federal de 1988, em capítulo reservado aos Princípios Gerais da Atividade Econômica, notadamente em seu art. 175, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório.

De outro lado, a própria Carta Magna, em capítulo destinado à Administração Pública, ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, conforme se depreende do inciso XXI do art. 37, abaixo transcrito:

Art. 37. Omissis

[...]

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.

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 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.

Nesse sentido, de acordo com a Lei Federal nº 14.133/21, poderá ser inexigível a licitação para contratação de obras, serviços, equipamentos e outros bens, nos termos do art. 72 da Lei de Licitações e o dispositivo é cristalino ao indicar os documentos necessários para instruir o processo:

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;



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Tendo em vista, 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.

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.

A Lei Federal nº 14.133/2021, estabeleceu que a fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida Lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

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, veja-se:

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.

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.

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Inclusive, 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 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.

A Lei nº 14.133/2021, excepcionou, em seu art. 74, inciso V, a regra para a presente contratação por procedimento de inexigibilidade, em razão de situações de flagrante excepcionalidade, onde a licitação, em tese, seria possível, entretanto, pela particularidade do caso, o interesse público a julgaria inconveniente, como é o caso da presente inexigibilidade, tendo em vista as particularidades dos serviços almejado pela Secretaria Municipal de Educação, 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.

O inciso V do supracitado art. 74 prevê a inexigibilidade para a contratação da qual as características sejam **“aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha”**, que é o caso em tela, visto que somente o presente imóvel dispõe das características almejadas para suprir o interesse público, de acordo com as características técnicas apensada aos autos, o que se depreende da afirmação da Autoridade Competente de que somente este imóvel atende aos anseios daquele Órgão.

Com efeito, percebe-se que o objeto da presente contratação não se trata de um serviço geral, onde qualquer imóvel satisfaria as necessidades da Secretaria Municipal de Educação.

Trata-se, sim, de demanda especializada, cujo caminho da futura celebração do contrato está devidamente justificado, dada a particularidade do interesse público nesse caso específico.

Ronny Charles², ao comentar o artigo 74 da Lei nº 14.133/2021, ressalta que:

É preciso esclarecer que, por prescrição constitucional e legal, ao optar pela contratação direta, deve o órgão responsável indicar claramente a sua motivação e fundamentá-la adequadamente, atitude benéfica tanto para os órgãos de controle, como para o gestor responsável pela contratação.

A Constituição Federal, no intuito de zelar pelo cumprimento dos princípios norteadores da Administração Pública, impõe a necessidade de licitação (art. 37, XXI), ressalvando, no entanto, as exceções previstas na lei, nas quais é permitida a contratação direta, seja por inexigibilidade de licitação, seja por dispensa. (...) Noutras tantas hipóteses, condições relacionadas ao negócio, ao mercado, ao objeto ou mesmo às pessoas envolvidas podem levar à configuração de uma inviabilidade na realização do procedimento de disputa, como no caso em que inexiste pluralidade de alternativas para a contratação do serviço pretendido pelo ente público. Nessas situações, torna-se

² Torres, Ronny Charles Lopes de. Leis de Licitações Públicas Comentadas/Ronny Charles Lopes Torres – 14.ª Ed., ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. p. 433.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



inviável a competição e inútil a instauração do certame licitatório, sendo consideradas pelo legislador como permissivas ao instituto da inexigibilidade licitatória.

Diferentemente da dispensa, em que a competição é possível, porém o legislador permite não fazê-la, na inexigibilidade a competição é inviável, o que torna inócuo o procedimento licitatório, cuja razão de ser é, justamente, fomentar a competição em busca da melhor proposta, para o atendimento do interesse público.

A doutrina ensina que a inviabilidade de competição não é um conceito simples, que corresponda a uma ideia única, mas sim um gênero, que comporta várias modalidades. Marçal Justen Filho³ busca sintetizá-la nas situações de: ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; impossibilidade de julgamento objetivo; ausência de definição objetiva da prestação.

No caso da inexigibilidade, em virtude da inviabilidade de competição, não há sentido em se exigir submissão do negócio ao procedimento licitatório se este não é apto (ou é prejudicial) ao atendimento do interesse público (objetivo pretendido com determinada contratação), pois, a finalidade, a razão de ser do formalismo licitatório, é tal atendimento, através de seleção da melhor proposta.

Esse objetivo é um valor maior que o formalismo em si mesmo, que é instrumento de seu alcance, motivo pelo qual a necessidade e a exigência do procedimento licitatório devem sempre ser aferidas à luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Seguindo com a 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:

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.

Também, deve ser certificado por agente técnico competente a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto de interesse.

Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho³:

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.

Cumprindo esse requisito, foi juntado às fls. 23 dos autos o Certificado de Inexistência de Imóveis Vagos e Disponíveis, devidamente assinado pela Comissão de Inventário e

³ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 363.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



Avaliação de bens Imóveis (Decreto nº 1660/2021) – Maria Francisca Caetano da Silva – Mat. 7046.

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

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.

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.

A razão de escolha do contratado é de fundamental importância no processo de inexigibilidade de licitação, devendo-se adotar critérios objetivos e impessoais para a escolha do imóvel que atenda às necessidades da Administração Pública. Justificada a escolha do imóvel, por consequência, estará devidamente justificada a escolha do contratado.

A justificativa de preços, conforme já aduzido, há de ser feita mediante avaliação prévia do imóvel pela autoridade competente, que emitirá parecer quanto às condições do imóvel e seu valor de mercado. Conforme se infere dos autos, consta às fls. 36-49 os Pareceres Técnicos de Avaliação de Locação assinado por profissionais habilitados.

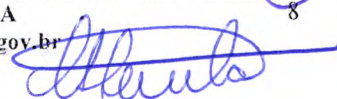
Verificou-se nos autos que a autoridade competente justificou a singularidade do imóvel (fls. 03-05), bem como juntou a avaliação prévia e certificação da inexistência de imóveis públicos vagos, atendendo ao §5º do art. 74 da Lei 14.133/2021. Não sendo de responsabilidade desta assessoria opinar quanto ao mérito administrativo destes documentos.

Logo, a colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo.

Por fim, que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, sejam ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, na imprensa oficial (art. 72, inciso VIII e parágrafo único, da Lei nº 14.133/2021).

A propósito, cita-se a explanação do TCU na Consulta TC 008.967/2021-0 (Acórdão nº 2.458/2021- Plenário):

31. De volta à análise do novo regime, conforme já mencionado, a Lei n. 14.133/2021 expressamente indica ser o PNCP um sítio eletrônico oficial que, dentre outras atribuições, centralizará a divulgação exigida pela norma.


8



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



32. Nota-se que, nos termos da definição de sítio eletrônico oficial contida no inciso LII do art. 6º da NLLC c/c com o parágrafo único do art. 72, o ato autorizador da contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e disponibilizado em sítio da internet, certificado digitalmente por autoridade certificadora.

Nesse sentido, faz-se interessante citar as lições de Marçal Justen Filho⁴:

Cabe à autoridade superior ratificar a decisão de promover a contratação direta, assim como as condições contratuais. A aprovação pela autoridade superior é condição de eficácia da decisão do subordinado.

As contratações efetivadas com dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser divulgadas pela imprensa oficial. Pela redação do parágrafo único, confirma-se que a publicação se fará após aperfeiçoada a contratação. Não se trata, portanto, de condição de sua validade. Deve-se reputar que a publicação constitui condição de eficácia da contratação.

A distinção entre requisito de validade e eficácia é simples, do ponto de vista prático. Se um requisito de validade fosse infringido, seria impossível seu suprimento e existiria obstáculo a promover a execução do contrato posteriormente. Não é o que se passa. Alude-se a requisito de eficácia porque se reconhece que o contrato é válido e perfeito. O único problema é que não poderá ser executado nem produzirá efeitos enquanto não cumprida a formalidade de publicação."

Portanto, para que o contrato seja eficaz, ou seja, para que produza todos os efeitos legais esperados, ele deverá ser publicado, nos termos e condições previstas no parágrafo único do artigo 72, bem como do artigo 94, ambos da Lei nº 14.133/21.

Não obstante ao disposto anteriormente, importante ressaltar que permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratados. Isso porque, a previsão da inexigibilidade de licitação não afasta os princípios aos quais a administração permanece adstrita, em razão de disposição constitucional expressa.

Desse modo, ainda que caiba ao gestor, em sua margem discricionária, escolher o imóvel que atenda as necessidades da administração pública, deve observar os requisitos fixados em lei para balizar sua conduta.

O objeto da presente inexigibilidade, portanto, aparentemente enquadra-se na hipótese legal outrora referida, tendo em vista que a justificativa fundamenta-se na necessidade da locação de imóvel, considerando as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, e ainda, da ausência de imóvel dentro do acervo da administração pública capaz de atender plenamente ao solicitado, conforme declaração de inexistência de imóvel anexada aos autos.

Em tempo, é importante ressaltar a necessidade de documentos comprobatórios que atestem a regularidade – física e documental – do imóvel em questão, bem como do locatário, assegurando a boa prática contratual celebrada com esta municipalidade.

⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas, 2. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2023.



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**

Nos autos do processo em análise, esta Assessoria verificou a existência de todos os documentos exigidos pelo artigo 72 da Lei 14.133/2021, pelo que entende terem sido cumpridos todos os requisitos legais.

Desta forma, entendemos que a o procedimento cumpriu com as exigências previstas na legislação para formalização do aluguel com o locador Antônio Teixeira de Sousa.

DA COMPETÊNCIA DA CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

De acordo com a Constituição Federal, é essencial ao Poder Executivo, a manutenção de sistema de controle interno:

“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

A Nova Lei de Licitações estabelece que as contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, devendo sujeitar-se a três linhas de defesa, dentre as quais, consta o controle interno do próprio órgão ou entidade:

“Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação, e, além de estar subordinadas ao controle social, sujeitar-se-ão às seguintes linhas de defesa:

I - primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;

II - segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;

III - terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.”

A Lei Municipal n.º 4.293/2005, dentre outras competências, estabelece que:

“Art.13 - O Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata esta Lei, observadas as competências constitucionais e legais do Poder Legislativo, tem por finalidade:

I - proceder ao exame prévio dos processos originários de atos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração municipal;



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



(...)

V - determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria;

(...).

A Lei nº 14.133/2021, em seu artigo 169, prevê três linhas de defesa, que seriam: I) o dever de autotutela e controles primários, a ser exercido pelos próprios agentes da licitação, ou as respostas que estes apresentem às eventuais impugnações ao Edital; II) a representação, direcionada às unidades de assessoramento jurídico e de controle interno, a nível de gestão, do próprio Órgão ou entidade e, por último; III) a terceira linha, responsável por avaliar as atuações da 1ª e 2ª linhas, formada pelos Órgãos Centrais de Controle Interno e os Tribunais de Contas.

O ponto mais positivo da lei refere-se, sobretudo, às mais variadas frentes de controle e ao protagonismo que é deferido ao controle interno, o qual atua nas duas primeiras frentes de controle e também na terceira frente, sendo que, nesta, em paralelo com o controle exercido pelos tribunais de contas.

Desse modo, em que pese a possibilidade e necessidade de se proceder ao controle durante todo o processo de contratação pública, a lei o divide em "frentes", priorizando o controle interno. Nada mais salutar, sobretudo quando se tem em mente que um dos pilares do regime democrático se concentra na existência de sistemas de controle, os quais limitam as atribuições dos exercentes de função, como também possibilitam a fiscalização e correção da atuação.

A importância outorgada pelo legislador ao controle interno se encontra alocada não apenas no artigo 169, conforme já mencionado, como também em várias outras passagens da lei, dentre as quais se destaca o papel exercido pelo órgão de assessoramento jurídico, cuja proeminência é inquestionável, exercendo o controle interno nas mais variadas oportunidades, inclusive auxiliando os demais agentes e servidores envolvidos no processo de contratação pública.

Debruçando-se sobre o conteúdo dos demais incisos do artigo 169, percebe-se que o inciso II também se refere, exclusivamente, ao controle interno, quando estabelece a "segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade". Nesse ponto, mais uma vez o legislador priorizou as atividades praticadas pelo assessoramento jurídico, além do órgão de controle interno do órgão ou entidade.

Contudo, os incisos I e V, do art. 13, da Lei nº 4.293/2005, dispõe que o Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo, tem por finalidade, proceder ao exame prévio dos processos, bem como determinar, acompanhar e avaliar a execução de auditoria. Assim, considerando que as secretarias municipais não possuem órgãos de controle interno em suas estruturas e não contam com servidores capacitados que possam exercer esse controle, esta Procuradoria entende que a Controladoria Geral do Município, por força do art. 13, deverá atuar na segunda e na terceira linha de defesa previstas no art. 169 da Lei 14.133/2021.

Além disso, o art. 169, quando trata da segunda linha de defesa, faz referência a assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade, o que pressupõe



PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO



a existência de órgãos estruturados com assessoramento jurídico e controle interno. O mesmo dispositivo, em seu inciso III, apresenta a terceira linha de defesa integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas, mais uma vez demonstrando que se conjecturou a existência de controle interno em cada órgão e um órgão central de controle interno, o que não se amolda à realidade do Município de Parauapebas.

Portanto, a análise do preço apresentado pelo laudo de avaliação e sua compatibilidade com os valores do mercado imobiliário local e a indicação de dotação orçamentária, caberá à Controladoria Geral do Município, de acordo com as atribuições conferidas pela Lei Municipal nº 4.293/2005, que, após análise e avaliação, deverá se manifestar quanto a regularidade dos valores levantados para o objeto em questão, devendo averiguar, ainda, se os preços apresentados são compatíveis com a realidade mercadológica, bem como o atendimento do artigo 23 da Lei nº 14.133/2021.

DAS RECOMENDAÇÕES

I. A justificativa para locação de imóvel (fls. 03-05) dispõe que "Além disso, cumpre esclarecer que o abastecimento de energia elétrica do imóvel ocorre através da utilização de dois padrões de energia. Em razão disso, o proprietário ANTONIO TEIXEIRA DE SOUSA diligenciou junto a Equatorial para obter o "Nada Consta atual 2024", sendo informado que o recibo anual é gerado conforme o encerramento de cada ano. Desta forma, o "Nada Consta" referente ao ano de 2024 estará disponível em janeiro de 2025. Portanto, o proprietário apresentou o Nada Consta da Conta Contrato de nº 3004252461 referente ao ano de 2023". Contudo, embora conste a declaração de fls. 63 assinada pelo locador, o particular não goza de fé pública para atestar a inexistência de débitos de fatura energia, portanto, recomenda-se que a referida diligência seja realizada e atestada pela Área Técnica da SEMED.

II. Recomenda-se que o Termo de Referência (fls. 81) seja devidamente assinado pela Autoridade Competente.

III. Para melhor instruir este procedimento, recomenda-se que seja confirmada a autenticidade de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista juntadas aos autos, sendo ainda devidamente atualizadas as certidões que, porventura, tenham o prazo de vigência expirado quando da assinatura do contrato.

IV. Que a decisão de se processar a presente contratação direta, bem como as condições contratuais, sejam ratificadas pela autoridade superior, publicando-se, após a celebração do contrato, na imprensa oficial (art. 72, inciso VIII e parágrafo único, bem como art. 94, ambos da Lei nº 14.133/21).

DA CONCLUSÃO

Ex positis, se abstendo, obviamente, da apreciação dos aspectos inerentes à conveniência e oportunidade, e uma vez procedida a presente análise por esta Procuradoria Geral, invocando os princípios básicos norteadores dos atos administrativos, **OPINAMOS**



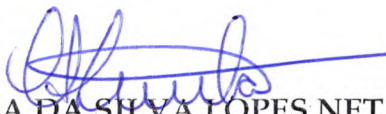
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO**



pelo processamento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de inexigibilidade contido no art. 72 e art. 74, V e § 5º da Lei Federal nº 14.133/21, nos termos aqui solicitados, que visa a celebração de contrato de locação entre a Prefeitura Municipal de Parauapebas, através da SEMED (locatária) e o locador Antônio Teixeira de Sousa (locador), desde que sejam observados todos os termos deste Parecer e que sejam cumpridas todas as recomendações desta Procuradoria Geral.

É o parecer que submetemos à consideração superior.

Parauapebas/PA, 19 de junho de 2024.


CÂNDIDA DA SILVA LOPES NETA
Assessora Jurídica de Procurador
Decreto nº 503/2024


HUGO MOREIRA MOUTINHO
Procurador do Município
Matrícula nº 2577


EMANUEL AUGUSTO DE MELO BATISTA
Procurador Geral do Município
Decreto nº 501/2024