



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

PARECER JURÍDICO Nº: 037/2024/SEMG/CLC

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO nº: 002/2024 – SEMG

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 003/2024 - SEMG

ASSUNTO: LOCAÇÃO DE IMÓVEL NÃO RESIDENCIAL PARA FUNCIONAMENTO DA AGÊNCIA DISTRITAL DE BOA ESPERANÇA, TENDO COMO OBJETO A IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DO PONTO DE INCLUSÃO DIGITAL (PID) DO PROJETO JUSTIÇA SEM FRONTEIRAS NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM EM FAVOR DO DISTRITO DE BOA ESPERANÇA, PROVENIENTE DO ACORDO DE COOPERAÇÃO MÚTUO 002/2024 – TJPA E O MUNICÍPIO DE SANTARÉM.

I – RELATÓRIO

Síntese dos fatos:

Os autos foram encaminhados a Assessoria Jurídica, na forma do art. 53, parágrafo primeiro, da Lei nº 14.133, de 01 de abril de 2021, para análise e emissão de parecer jurídico, concernente à legalidade do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 002/2024, cujo objeto é a “LOCAÇÃO DE IMÓVEL NÃO RESIDENCIAL PARA FUNCIONAMENTO DA AGÊNCIA DISTRITAL DE BOA ESPERANÇA, TENDO COMO OBJETO A IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DO PONTO DE INCLUSÃO DIGITAL (PID) DO PROJETO JUSTIÇA SEM FRONTEIRAS NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM EM FAVOR DO DISTRITO DE BOA ESPERANÇA, PROVENIENTE DO ACORDO DE COOPERAÇÃO MÚTUO 002/2024 – TJPA E O MUNICÍPIO DE SANTARÉM”, fundamentado com base legal no artigo 74, inciso V, da Lei 14.133/21 e suas posteriores alterações, bem como da minuta do futuro Contrato Administrativo.

Consta nos presentes autos os seguintes documentos:

- 1) Memorando Interno nº 007/2024 NAF/SEMG;
- 2) Acordo de Cooperação Técnica nº 002.2024/TJPA;
- 3) Documento de Formalização da Demanda (DFD);
- 4) Certificação de Inexistência de Imóvel para Locação;
- 5) Laudo Técnico de Vistoria;
- 6) Justificativa de preço;
- 7) Certidão de Pesquisa de preço;



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

- 8) Mapa de Riscos;
- 9) Justificativa da Singularidade do Imóvel;
- 10) Estudo Técnico Preliminar;
- 11) Demonstrativo de Dotação Orçamentária;
- 12) Nota de Reserva Orçamentária;
- 13) Razão da Escolha do Fornecedor;
- 14) Autorização;
- 15) Termo de Autuação;
- 16) Projeto básico;
- 17) Minuta do Contrato;
- 18) Documentos do proprietário e do imóvel.

É o sucinto relatório.

Passamos a análise jurídica.

II – PARECER

II.1 – Da Análise Jurídica

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

A emissão deste parecer não significa endosso ao mérito administrativo, tendo em vista que é relativo à área jurídica, não adentrando à competência técnica da Administração, em atendimento à recomendação da Consultoria-Geral da União, por meio das Boas Práticas Consultivas – BCP nº 07, qual seja:

“O Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, sem prejuízo da possibilidade de emitir opinião ou fazer



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

recomendações sobre tais questões, apontando tratar-se de juízo discricionário, se aplicável. Ademais, caso adentre em questão jurídica que possa ter reflexo significativo em aspecto técnico deve apontar e esclarecer qual a situação jurídica existente que autoriza sua manifestação naquele ponto.”

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

II.2 - Da Competência para Análise Jurídica

O art. 53, caput, da Lei nº 14.133/2021, a exemplo do que ocorria no âmbito da Lei nº 8.666/1993, dispõe sobre a obrigatoriedade de envio dos processos licitatórios para análise do órgão de assessoramento jurídico competente. Confira-se:

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. (...)

Mesmo em se estando diante de contratação direta, tal como é o caso dos autos, é necessária prévia análise jurídica. Tal exigência decorre do que consta no artigo 72, III, da Lei nº 14.133/21:

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;

(...)

II.3 - Da Fundamentação

O objeto do presente contrato consiste na locação de imóvel destinado ao funcionamento da Agência Distrital de Boa Esperança visando a implementação e execução do



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

Ponto de Inclusão Digital (PID) do Projeto Justiça Sem Fronteiras, proveniente do acordo de Cooperação Mútua 002/2024 TJPA e o município de Santarém/PA, localizado na Km 43 da PA 370 – Rodovia Santarém - Curuá-Una, Distrito de Boa Esperança, Santarém-PA, conforme Laudo Técnico de Vistoria, e conforme especificações acostadas ao processo de Inexigibilidade, com fulcro no artigo 74, V da Lei nº 14.133/21 e no artigo 37, inciso XXI da Carta Magna.

Deverá constar no referido processo todas as certidões que a Lei nº 14.133/21 exige para o caso de inexigibilidade, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade de contratação, e, também o preço estabelecido na contratação.

Atendendo à solicitação da SEMG, passaremos a analisar, sob o prisma jurídico/formal a justificativa da Inexigibilidade de licitação, documentação apresentada, da possibilidade de despesa, bem como a minuta do futuro contrato de locação.

A exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se, ademais, que o artigo 37, XXI da Constituição Federal, o processo licitatório segundo o art. 11 da Lei 14.133/2021, tem como finalidade:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

Mesmo sendo obrigatório, a lei prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória.

O art. 2º, III da nova Lei de Licitação de nº 14.133, de 1º de abril de 2021, prevê a incidência da referida lei para os casos de locação. Tal dispositivo regulamenta o disposto no artigo 37, XXI, da Constituição Federal.

O art. 51 da referida lei previu que os casos de locação de imóveis deverão ser precedidos de licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários, vejamos:

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 exigência de licitação decorre da necessidade de obtenção da melhor contratação, com a escolha da proposta mais vantajosa à Administração. Saliente-se, ademais, que o artigo 37, XXI da Constituição Federal prevê a possibilidade de lei ordinária fixar hipóteses em que a licitação deixa de ser obrigatória.

Sendo assim, a nova Lei de Licitação de nº 14.133/2021 previu no Capítulo VIII os casos de Inexigibilidade e Dispensa, sendo o de inexigibilidade prevista no art. 74 e a dispensa no art. 75, que são as duas modalidades de contratação indireta.

Verifica-se que houve alteração do fundamento para a contratação de imóvel pela Administração, devendo ser precedido de licitação, exceção da inexigibilidade prevista no inciso V do Art. 74 da Lei 14.133/2021, 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)



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

É importante esclarecer que, há situações em que a Administração recebe da Lei o comando para contratação direta; há outras em que a Administração recebe da Lei autorização para deixar de licitar, se assim entender conveniente ao interesse social e sua Urgência, desde que obedecidas as normas legais; há hipóteses em que a Administração defronta-se com a inviabilidade fática para licitar, anuindo à lei em que é inexigível fazê-lo; e há um caso em que à Administração é defeso licitar, por expressa vedação da Lei.

Verifica-se no presente caso, que a licitação para contratação de locação de imóvel é a regra, e a inexigibilidade é a exceção.

A Carta Magna prevê no âmbito da Administração Pública, além de obediência a princípios constitucionais como o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, em seu artigo 37, inciso XXI, contratação por intermédio de licitação pública, senão vejamos:

Artigo 37, XXI – “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (...)”.

O entendimento se amplia pelo fato da Constituição deixar claro que pode haver casos “especificados em lei” que não obedeçam a essa norma Constitucional tais como os art. 74 e 75 da nova lei de licitação.

O Ilustre jurista Jessé Torres Pereira Júnior (in Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 3ª Edição, pp. 172 e 173):

“O conceito de inexigibilidade de licitação cinde os intérpretes em duas respeitáveis vertentes: (a) a lei descreve hipóteses ilustrativas e admite que de outras, não previstas, possa decorrer a inviabilidade de competição, de forma a configurar a inexigibilidade; mas as hipóteses relacionadas na lei, pelo só fato de constarem da lei, caracterizam a inexigibilidade sempre que ocorrerem, independentemente de, no caso concreto, ser ou não viável a competição; (b) a lei descreve hipóteses que, além de ilustrativas, somente caracterizam a inexigibilidade se, no caso concreto, a competição for inviável; sendo viável, a licitação é de rigor, posto que o traço



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

distintivo entre a exigibilidade e a inexigibilidade é a viabilidade de estabelecer-se, ou não, a disputa.”

Dando continuidade ao raciocínio, a licitação é sempre inexigível quando exista impossibilidade de competição entre os eventuais licitantes. Desse modo, a inexigibilidade de licitação não pressupõe necessariamente a existência de apenas uma pessoa ou empresa apta a contratar.

Assim a licitação é sempre inexigível quando exista a inviabilidade da competição. Nesse sentido, explica Marçal Justen Filho¹, que a inviabilidade de competição é uma consequência que tem diferentes causas que, por sua vez, consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

Sistematizando as possibilidades existentes, continua Marçal, há aquela denominada Ausência de alternativas, na qual existe uma única solução e um único particular em condições de executar a prestação, que é o caso em tela.

Dessa forma, a inviabilidade de competição está intimamente relacionada com o interesse estatal a ser atendido. Nesse quesito vale destacar excerto da explicação do ilustre professor:

...a inviabilidade de competição ocorre em casos em que a necessidade estatal apresenta peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade...

Isso permite afirmar que a inviabilidade de competição é uma característica do universo extranormativo mas resultante da peculiaridade da necessidade a ser satisfeita pelo contrato administrativo. Essa circunstância permite compreender a expressão “objeto singular”, que consta do inc. II do art. 25. Embora conste apenas desse dispositivo, nada impede a generalização do conceito para todos os casos de inexigibilidade. Em todos os casos de inviabilidade de competição, há um objeto singular. A singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse sob tutela estatal dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral do Direito. São infungíveis os

¹ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14ª edição. São Paulo: Dialética, 2010. p. 356-359.



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

objetos que não podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade. Um objeto singular se caracteriza quando a sua identidade específica é relevante para a Administração Pública, sendo impossível sua substituição por “equivalentes”.

Ocorre que a singularidade do objeto nada mais reflete senão a singularidade do próprio interesse estatal a ser atendido. Ou seja, um certo objeto não pode ser substituído por outro, para fins de contratação administrativa, por ser ele o único adequado a atender a necessidade estatal ou as necessidades coletivas.

No presente caso, a Lei Federal nº 14.133/2021, trouxe alguns 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 nosso)

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



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

objeto;

c) Justificativa que demonstre a singularidade do imóvel.

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

Em relação ao item “a”, verifica-se que foi elaborado o Laudo Técnico de Vistoria e Justificativa de preço, encontrando-se dentro do valor praticado no mercado.

Em relação ao item “b”, verifica-se que foi juntada a “Certificação de Inexistência de Imóvel para Locação”.

Em relação ao item “c”, verifica-se que foi juntada a “Justificativa de Singularidade do Imóvel”.

Com efeito, entendemos que a situação posta, contempla hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos dos artigos 74, inciso V, § 5º da Lei Federal nº 14.133/21, desde que o preço apresentado esteja de acordo com o praticado no mercado.

Neste sentido entendemos que a conjuntura do caso em tela permite a inexigibilidade de licitação, nos moldes do que aqui foi exposto, tendo por certo que o gestor faz uso de seu poder discricionário, analisando a conveniência e oportunidade do ato.

Deverá constar no referido processo todos os elementos que a nova lei de licitação nº 14.133/2021, exige para os casos de inexigibilidade de licitação, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade, e, também o preço referência estabelecido no procedimento.

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 processo de licitação, estão previstos no art. 75 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:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

- 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.

No que toca à integralidade das exigências dos incisos II, IV, V, VI e VII, assim como do inciso I no que se refere ao documento de formalização de demanda, verifica-se que se encontram devidamente acostadas nos autos do processo licitatório.

Acerca do “estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo” com previsão no inciso I e dos “pareceres técnicos” previstos no inciso III, verifica-se que a lei não os impôs indiscriminadamente como obrigatórios, utilizando-se da expressão “se for o caso”.

De uma análise dos autos, verifica-se que a situação fática se configura como uma simples contratação para locação de imóvel não residencial, para uso do Município de Santarém, objetivando funcionamento da Agência Distrital de Boa Esperança visando a implementação e execução do Ponto de Inclusão Digital (PID) do Projeto Justiça Sem Fronteiras, proveniente do acordo de Cooperação Mútua 002/2024 TJPA e o município de Santarém/PA.

Verifica-se que a minuta de contrato acostada aos autos contém as cláusulas necessárias previstas no art. 92 da Lei Federal n. 14.133/2021.

Por fim, nos termos do art. 94, inciso II, da Lei Federal n. 14.133/2021, como



PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTARÉM
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO – SEMG
COORDENAÇÃO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS – CLC

condição de eficácia, o contrato e seus eventuais seus aditamentos deverão ser divulgados no Diário Oficial no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da sua assinatura.

III - CONCLUSÃO:

Observados os requisitos legais, em especial ao estabelecido para inexigibilidade de licitação em razão de contratação de locação de imóvel não residencial, nos termos dos artigos 74, inciso V, da Lei Federal n. 14.133/2021, bem como dos princípios que regem a administração pública em geral, esta assessoria jurídica entende não haver óbices legais para a continuidade ao Processo Licitatório, por meio de contratação direta por inexigibilidade.

Nada obstante a possibilidade de inexigibilidade do procedimento licitatório, não se pode deixar de destacar que, ainda que se trate de situação elencada no rol de hipóteses em que a licitação pode ser dispensada, cabe à administração pública, discricionariamente, considerando as circunstâncias do caso concreto, decidir pela realização ou não do certame.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Santarém/PA, 01 de março de 2024.

ANDRÉ DANTAS COELHO
ASSESSOR JURÍDICO
DECRETO Nº 022/2024 – GAP/PMS
PORTARIA 032/2024 - PGM