

PARECER JURÍDICO AJ/I051/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 071/2024/ADM

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE Nº 6/2024-004FMS

OBJETO: LOCAÇÃO DE IMÓVEL DESTINADO AO FUNCIONAMENTO DA UNIDADE DE ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA IV.

Ementa: Consulta. Parecer referencial. Contrato de Locação de imóvel. Obrigatoriedade de licitar. Exceção: Inexigibilidade de Licitação com fulcro no art. 74, V, da Lei n. 14.133/2021. Necessidade de cumprimento dos requisitos legais. *Checklist*. Minuta padrão de contrato de locação.

RELATÓRIO

A presente manifestação tem por objetivo esmiuçar requisitos e ponderações a respeito da celebração de contrato de locação pela administração pública municipal, com fundamento no art. 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. No caso, imóvel destinado ao funcionamento da Unidade de Estratégia de Saúde da Família IV.

Em tempo, mister registrar que o exame da matéria posta em debate, restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos da análise qualquer questão técnica ou econômica, notadamente quanto à conveniência e oportunidade inerentes a qualquer acordo/ajuste, devendo a autoridade competente se municiar de todas as cautelas para que os atos do processo sejam prestados apenas por quem de direito.

FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, registre-se que este parecer será elaborado em consonância com a Lei 14.133/2021 e com o Decreto Municipal 003/2024. Não obstante, de igual sorte, destaquemos a hipótese legal de inexigibilidade de licitação para celebração de contrato de locação de imóvel. Art. 74, V da Lei 14.133/2021.

As aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual determina que, 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. A regulamentação para as licitações e contratações públicas foi recentemente inovada em âmbito nacional, por meio na promulgação da Lei nº 14.133/2021, mais conhecida como Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos – NLLCA.

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.

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.

Cumprе ressaltar que, 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.

Segundo precisa distinção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, no que tange à licitação dispensável e à licitação inexigível:

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

Há de se atentar, neste contexto, que a aquisição ou locação de imóveis pela Administração Pública, desde que atendidos alguns requisitos, está prevista na Lei 14.133/2021 como caso de licitação inexigível. Na linha do que veicula a doutrina, significa dizer que, em se tratando dessa espécie de contratação direta, seria inviável o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado.

Essa é a exegese que se faz do art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021, 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.

[...]

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 Filho, 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. (Grifo nosso).”

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.

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.”

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

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 frustrasse 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 nossos).*

Desta feita, para a contratação direta sem licitação para locação de imóveis, é imperiosa a observância dos requisitos legais sob pena de poder configurar hipótese de crime previsto no art. 337-E do Código Penal Brasileiro.

DOS REQUISITOS PARA CONFIGURAÇÃO DA HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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

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

- I - avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos 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.*

- a) Avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização e do prazo de amortização dos investimentos.

O primeiro deles diz respeito à necessidade de que seja apresentada uma avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações (quando imprescindíveis às necessidades de utilização) e do prazo de amortização dos investimentos. O Tribunal de Contas da União, cujo entendimento serve de diretriz para todos os demais tribunais de contas do país, vem se posicionando sobre a necessidade de avaliações prévias que evidenciem que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado.

Vejamos:

1.7. Determinar ao Banco do Estado de Santa Catarina S.A. que:

(...)

1.7.2. nos casos de locação de imóveis com dispensa de licitação, faça avaliações prévias que evidenciem que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado, conforme exige a Lei 8.666/93, art. 24, inciso X

(TCU, AC-2243-24/08-1 Seção: 15/07/2008. Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça)

Tal disposição é consonante à determinação do art. 4º, §1º, item XIII, “c”, da IN n. 010/2015/TCM/GO, que assim disciplina:

Art. 4º. Além da documentação obrigatória tratada no artigo anterior, deverão ser apresentadas ainda, na formalização dos processos de licitações e contratos, as peças complementares que atendam às peculiaridades de cada situação a seguir:

§ 1º Nos casos de contratos devem ser observadas as seguintes situações:

[...]

XIII - contrato de locação de imóvel:

- a) escritura pública do imóvel a ser locado, que deve estar em nome do contratado;
- b) motivação técnica para a escolha do imóvel;
- c) laudo de avaliação emitido por comissão nomeada pelo prefeito, composta por profissionais tecnicamente habilitados para tal. (Grifo nosso).

A avaliação prévia do bem, portanto, foi realizada no âmbito desta Municipalidade, pelo Departamento de Engenharia da Prefeitura, engenheira Isabel Cristina Teixeira de Souza Almeida, CREA 151877921-2 PA, designada para avaliação técnica, que assim relatou:

“1.0 – PRELIMINARES

1.1 – Objeto: Avaliação do Imóvel para procedimento de locação pela Secretaria Municipal de Saúde.

1.2 – Endereço do Imóvel: Rua Afuá, Nº 588, Lote 0081, Quadra 009, Setor 002, Bairro Centro, CEP 68.385-000, Tucumã-PA.

2.0 - OBJETIVO

Avaliar o imóvel a fim de definir seu valor de mercado para utilização do imóvel para sediar a Estratégia da Saúde da Família IV.

2.1 – Interessado: Secretaria Municipal de Saúde

2.2 – Proprietário: ADELINO FERNANDES GODINHO, portador do CPF 359.989.461-20.

3.0 – VISTORIA

3.1 – Logradouro e suas características

Trata-se logradouro secundário, em Rua pavimentada, em regular estado de conservação, com regular infraestrutura urbana, imóvel residencial, com passeio público.

3.2 – Zoneamento

O uso urbanístico predominante nesta área é misto (comercial e residencial), obedecendo às áreas mínimas construtivas, recuos obrigatórios e coeficientes de aproveitamento dentro das normas legais. Trata-se de zona habitacional e taxa de ocupação de alta densidade.

4.0 – IMÓVEL

4.1 – Do terreno

Trata-se de um terreno que apresenta aparentemente solo com boa taxa de resistência para fundações normais, plano, seco e com declividade normal. O imóvel está constituído em 01 (um) pavimento, sendo 02 (duas) suítes, 01 (um) quarto, 02 (duas) salas, 01 (uma) cozinha, 01 (uma) área de serviço, 01 (um) lavabo, 01 (uma)

garagem e 01 (um) depósito externo e 01 (uma) área, perfazendo uma área construída total de 218,47 m² (duzentos e dezoito metros quadrado e quarenta e sete centímetros quadrados).

O imóvel encontra-se em bom estado de conservação, em estrutura em alvenaria com bloco cerâmico, com pintura acrílica, piso em revestimento cerâmico, cobertura em telha cerâmica com estrutura em madeira de lei, forro (PVC), esquadrias externas e internas em vidro e em madeira semi-oca e piso cimentado nas áreas externas. O imóvel encontra-se em ótimo estado para funcionamento, não foi constatada nenhuma patologia ou deterioração do prédio, seja de ordem estrutural ou qualquer outra natureza, que impeça que o mesmo seja utilizado de forma normal e adequado.

5.0 – CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

5.1 – Do terreno: Conforme é previsto em 14653-1 da NBR

5.2 – Da benfeitoria: Conforme é previsto em 14653-2 da NBR

Metodologia

Do terreno: método comparativo de dados do mercado e variações imobiliárias para o logradouro em questão.

Da benfeitoria: Serão feitas as reproduções construtivas, levando em consideração a área construída do imóvel, padrão médio de construção, método comparativo de dados do mercado e vantagem da coisa feita (Vcf), quando o imóvel está pronto para ser ocupado e necessidade extrema de utilização.

6.0 – VALOR DO TERRENO (VT)

$$VT = VO \times AT$$

VO = R\$ 198,00 (Valor médio por m² do terreno na área de interesse).

AT = 360,98 m² (Área do terreno).

$$VT = 198,00 \times 360,98$$

VT = R\$ 71.474,04 (setenta e um mil e quatrocentos e setenta e quatro reais e quatro centavos).

7.0 – VALOR DA BENFEITORIA (VB)

$$VB = vb \times Ac \times d \times Fc$$

Vb = R\$ 1.940,09 (valor básico para construção) – CUB FEV/2024 (SINDUSCON-PA)

Ac = 218,47 m² (área construída)

d = 0,86 (depreciação)

Fc = 1,18 (fator de comercialização)

$$VB = 1.940,09 \times 218,47 \times 0,86 \times 1,18$$

VB = R\$ 430.124,46 (quatrocentos e trinta mil e cento e vinte e quatro reais e vinte e quarenta e seis centavos).

8.0 – VANTAGEM DA COISA FEITA (VCF)

$$VCF = 13,5 \% VB$$

$$VCF = 13,5\% R\$ 430.124,46$$

$$VCF = R\$ 58.066,80 \text{ (cinquenta e oito mil e sessenta e seis reais e oitenta centavos).}$$

9.0 – VALOR DO IMÓVEL (VI)

$$VI = VT + VB + VCF$$

$$VI = 71.474,04 + 430.124,46 + 58.066,80$$

$$VI = R\$ 562.665,30 \text{ (duzentos e oitenta e quatro mil e quatrocentos e vinte e cinco reais e trinta e dois centavos).}$$

10.0 – VALOR ESTIMADO DO ALUGUEL (VE)

$$VE = 0,47\% VI$$

$$VE = 0,47\% 562.665,30$$

$$VE = R\$ 2.644,53 \text{ (dois mil e seiscentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e três centavos).}$$

11.0 – CONCLUSÃO

Fica definido para efeito de aluguel mensal de parte do imóvel, objeto desta avaliação, o valor médio de R\$ 2.644,53 (dois mil e seiscentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e três centavos).

Imagens detalhadas das áreas internas e externas do imóvel, inclui as qualidades de cada cômodo do mesmo.”

Outrossim, no documento de Certificação da Inexistência de Imóveis Públicos para Locação, declarou:

“Eu, Isabel Cristina Teixeira de Souza Almeida, inscrita no CPF sob o número 020.910.192-08 e devidamente credenciado como agente técnico competente perante a Secretaria Municipal de Saúde, CERTIFICO, para os devidos fins legais, a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender ao objeto de interesse da Administração Pública, conforme previsão legal constante no Art. 74, § 5º, Inc. II, referente à locação de imóvel para a **locação de imóvel destinado ao funcionamento da Unidade de Estratégia de Saúde da Família IV.**

Esta certificação é emitida após minuciosa análise dos registros e informações disponíveis. Além disso, foi realizada consulta a diversas Imobiliárias quanto à disponibilidade de imóvel com as características necessárias à demanda administrativa.

É importante ressaltar que, mesmo havendo imóveis públicos sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Saúde, a escolha por locação de imóvel particular se justifica pelas condições específicas do imóvel desejado para atender de forma eficaz às

necessidades da Administração Pública, conforme detalhado na justificativa apresentada.

Declaro ainda que, diante da ausência de imóveis públicos que atendam integralmente aos critérios necessários para o pleno funcionamento e segurança da atividade administrativa, a locação de imóvel particular se mostra como a opção mais adequada e vantajosa para a Administração Pública.

Por fim, comprometo-me a manter esta certificação atualizada, informando imediatamente qualquer alteração nas condições dos imóveis públicos sob responsabilidade deste órgão que possam influenciar na decisão de locação.”

Importante destacar que não houve qualquer referência à necessidade de adequação física do imóvel e ou gastos de investimento. D’outra banda, quanto à documentação de propriedade do imóvel, foi apresentado documento de cadastro junto ao Departamento de Terras da Prefeitura Municipal de Tucumã e Certidão Negativa de Débitos Imobiliários em nome do Locador. Isto posto, vez o município de Tucumã possui peculiaridade bem singular, qual seja, de que grande parte dos imóveis urbanos, não possuem título definitivo e ou matrícula junto ao Cartório de Único Ofício. Condição que entendemos ser excepcional para aceitar o documento cadastral municipal.

Com relação ao prazo necessário para a amortização dos investimentos realizados no imóvel, este deve ser avaliado pela Administração antes de se firmar o contrato de aluguel. Em Acórdão recente do TCU, houve o entendimento de que a Administração Pública deve “definir um valor de locação, leia-se de amortização acrescida do custo do capital de terceiros investido, compatível com o espaço fiscal eventualmente existente e projetado segundo as estimativas de receitas e despesas do ente contratante, no horizonte de médio e longo prazo. Tais valores seriam definidos a partir do valor do investimento necessário à aquisição ou construção do bem e do custo médio ponderado de capital do projeto.”

- b) Certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender ao objeto pretendido;

Deve ser certificado por agente técnico competente a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto de interesse. Cada ente federado possui órgão que administra seus imóveis próprios e este deve ser consultado quando da intenção de locação de algum imóvel particular.

Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho:

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

Todavia, a simples existência de imóvel público vago não pode obstar 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, com falta de habite-se, escadas de incêndio e outros fatores que podem afetar a segurança de servidores e munícipes. Nesse sentido, o fato de existirem outros imóveis públicos com metragem semelhante ao que se pretende locar, porém em mau estado de conservação, má localização ou desatendendo à legislação de segurança, não pode obstar que a Administração opte por celebrar um contrato de locação, no qual seja atendido o interesse público. Jacoby Fernandes defende que uma boa prática tem sido que esses imóveis públicos disponíveis sejam avaliados, não somente no que tange ao valor do seu metro quadrado, mas também do atendimento das condições do imóvel frente às necessidades da Administração Pública, bem como se estes estão em plenas condições de funcionamento e segurança. Rejeitar imóveis em más condições é um dever do gestor, que deve prezar pela segurança e salubridade no desempenho das atividades administrativas.

Ponto importante é que seja feita a consulta ao órgão competente quanto à disponibilidade de imóvel com as características necessárias à demanda administrativa, bem como seja certificado nos autos que não há um imóvel público vago e disponível para essa finalidade.

- c) Justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Outro requisito imprescindível diz respeito à necessidade de apresentação de justificativa demonstrando a singularidade do imóvel a ser locado pela entidade solicitante, indicando as condições técnicas e os motivos que conduziram à sua escolha como imóvel a ser locado. O que entendemos foi cumprido desta feita: *“Em razão de ser um imóvel com características únicas, não existindo outro imóvel na localidade com as mesmas características e localização que atenda às necessidades ao fim que se destina, uma vez que o imóvel vislumbra-se do interesse da secretaria para atendimento da demanda, ensejando, portanto, a inviabilidade de competição, a referida contratação com o Sr. Adelino Fernandes Godinho, inscrito no CPF sob o nº 359.989.461-20, razão, pela qual o prédio objeto deste destina-se ao funcionamento da Unidade de Estratégia de Saúde da Família IV.”*

Na mesma esteira, *“Justificamos a presente solicitação de locação de imóvel localizado na Rua Afuá, 588 - Centro, em nome de Adelino Fernandes Godinho, para o funcionamento da Unidade de Estratégia de Saúde da Família IV, pois a mesma necessita de um imóvel localizado no Setor Central, de fácil acesso e com espaço físico suficiente para alocar a referida unidade de saúde. O prédio da Unidade de Estratégia de Saúde da Família IV passa por uma reforma. Assim necessário se faz locar um imóvel no centro da cidade, de fácil acesso e que possua espaço físico suficiente para alocar a referida unidade de saúde temporariamente. O imóvel em questão foi escolhido por sua localização, dimensão, edificação, tornando-se adequado e apto para a referida locação. Em conformidade com o disposto no Artigo 74 inciso V, da Lei de Licitações 14.133/2021, justifica-se a Inexigibilidade de Licitação para Locação de Imóvel, na Rua do Afuá, 588 – Centro – Tucumã-PA, CEP: 68.385-000, possuindo 360,98m² de área total e 76,00m² de área edificada, dividida em 02 suítes, 01 quarto, 01 banheiro social, 02 salas, 01 cozinha, 01 cômodo aos fundos, 01 área aos fundos com quintal pavimentado, atendendo dessa forma as necessidades da Unidade de Estratégia de Saúde da Família IV.”*

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.

Tal apontamento tem guarida na teoria dos motivos determinantes, que preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda dos órgãos administrativos, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do órgão/entidade, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Importante mencionar que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/2021:

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.*

Parágrafo único. 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.

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

a) Documento de formalização da demanda

Esmiuçando os documentos necessários para a instrução do processo de contratação direta de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, o “documento de formalização da demanda” identifica o objeto desejado pela Administração Pública. Após esse documento e, se for o caso, devem ser juntados o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo. Considerando que a locação de imóvel pela Administração Pública não se trata de uma obra ou serviço, entendemos desnecessária a instrução dos autos com projetos básicos e/ou executivos.

No caso concreto, o DFD constante nos autos relata:

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA – DFD
ÓRGÃO/UNID. ADM. REQUISITANTE: Fundo Municipal de Saúde (FMS) - Secretaria Municipal de Saúde.
RESPONSÁVEL PELA DEMANDA: Renata de Araújo Oliveira.
1. OBJETO: locação de imóvel destinado ao funcionamento da Unidade de Estratégia de Saúde da Família IV.
2. FORMA DE CONTRATAÇÃO SUGERIDA E BASE LEGAL DE REGULAMENTAÇÃO: 2.1. Forma Sugerida: Contratação Direta por meio de Inexigibilidade de Licitação. 2.2. Base Legal de Regulamentação: O DFD está regulamentado pelo Decreto Municipal nº 003 de 02 de janeiro de 2024 que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo do Município de Tucumã-PA, a Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021 – Lei de Licitações e Contratos Administrativos.
3. JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO: 3.1. A Locação do imóvel visa atender as necessidades de manutenção e funcionamento da Unidade de Saúde da Família IV que irá passar por reforma e a municipalidade não possui prédio próprio para alocar a mencionada

Unidade de Saúde no período necessário para a efetivação da obra.

3.2. A locação de imóvel se justifica pela necessidade de ter um local para o funcionamento da Unidade de Saúde da Família IV, onde são prestados uma gama de atendimentos aos usuários do Sistema Único de Saúde.

3.3. O imóvel foi escolhido com base na necessidade informada pela gestão do Departamento de Atenção Primária à Saúde, e, em atenção ao preenchimento dos requisitos necessários impostos pela legislação vigente, conforme documentos contidos nos autos deste procedimento administrativo.

3.3. Em conformidade com o disposto no Artigo 74 inciso V, da Lei de Licitações 14.133/2021, justifica-se a Inexigibilidade de Licitação para Locação de Imóvel, na Rua Afuá, 588 – Centro – Tucumã-PA, CEP: 68.385-000, possuindo 360,98m² de área total e 218,47,00m² de área edificada, dividida em 02 suítes, 01 quarto, 01 banheiro social, 02 salas, 01 cozinha, 01 cômodo aos fundos, 01 área aos fundos com quintal pavimentado, atendendo dessa forma as necessidades da Unidade de Saúde da Família VI.

4. DESCRIÇÕES E QUANTIDADES: A descrição e quantitativos dos itens estão encartados na Solicitação de Despesa, em anexo.

5. DEMONSTRATIVO DA PREVISÃO DA CONTRATAÇÃO NO PCA – PLANO DE CONTRATAÇÕES ANUAL:

Procederemos à inserção da presente solução no âmbito do Plano de Contratações Anual (PCA), referente ao exercício de 2024, com efetividade a partir do exercício subsequente de 2025. Cumprindo ressaltar que a realização da contratação em apreço está em consonância com o planejamento estratégico desta instituição, conforme estabelecido nos termos do Decreto Municipal nº 003 de 02 de janeiro de 2024.

6. PREVISÃO DA DATA EM QUE DEVE SER ASSINADA O INSTRUMENTO CONTRATUAL:

A assinatura ocorrerá após a concretização do procedimento, na forma da lei.

7. ESTIMATIVA FINANCEIRA:

A justificativa do preço nos processos de inexigibilidade deve ser realizada com cautela, razoabilidade e proporcionalidade. Não é possível comparar, de forma direta e objetiva, objetos singulares, em relação aos quais não existe possibilidade de estabelecer critérios objetivos para tal comparação. Assim, a justificativa de preços não deve se pautar em eventuais serviços similares existentes no mercado, haja vista que estamos diante de objeto singular, que não pode ser comparado objetivamente sob nenhum aspecto com outros. Por isso, para demonstrar a razoabilidade de preços em um processo de inexigibilidade, o ideal é que a empresa escolhida demonstre que os preços ofertados para a Administração contratante guardam consonância com os preços que pratica no mercado, isto é, ofertados para outros órgãos e/ou entidades. Conforme art. 7 da IN nº 73/2020:

Art. 7º Os processos de inexigibilidade de licitação deverão ser instruídos com a devida justificativa de que o preço ofertado à administração é condizente com o praticado pelo mercado, em especial por meio de:

I – documentos fiscais ou instrumentos contratuais de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, emitidos no período de até 1 (um) ano anterior à data da autorização da inexigibilidade pela autoridade competente;

II – tabelas de preços vigentes divulgadas pela futura contratada em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, contendo data e hora de acesso.

Diante do exposto, considerando a inviabilidade de competição, foi realizado estudo de avaliação de imóvel,

realizado pelo Divisão de Engenharia para a comprovação do preço praticado semelhante à proposta enviada à Secretaria Municipal de Saúde correspondente ao valor de R\$ 2.644,53 (dois mil e seiscentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e três centavos).

Desta feita, com vistas à comprovação ora realizada, o valor estimado a ser pago atualmente pela contratação dos serviços será de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) mensalmente.

8. LOCAL DA ENTREGA/EXECUÇÃO:

8.1. Rua Afuá, 588 - Centro – Tucumã-PA, CEP: 68.385-000.

9. INDICAÇÃO DA EQUIPE/COMISSÃO RESPONSÁVEL PELO PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO:

Os membros foram designados, nomeados e empossados por meio da Portaria nº 005/2024, a seguir identificados:

NOME: Leandro Chaves dos Santos. MATRÍCULA: 193985-2.

NOME: Sara Pereira de Almeida. MATRÍCULA: 210781-3.

NOME: Cláudia Aparecida da Silva. MATRÍCULA: 125012-4.

10. PRAZO PROJETADO PARA PAGAMENTO:

O prazo projetado para pagamento será de acordo com o usual aplicável ao objeto contratado.

b) Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos

O parecer jurídico se encontra materializado no presente instrumento. Já os pareceres técnicos necessários se encontram acostados aos autos, de modo a demonstrar o atendimento de todos os requisitos exigidos para configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021. Portanto, deve ser demonstrado que as características de instalações e de localização do imóvel são essenciais para o atendimento ao interesse público, que não poderá ser satisfeito por outro imóvel senão aquele que se pretende locar.

c) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido

Concernente à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, faz-se necessária a juntada aos autos da Solicitação Financeira, com a declaração de que a despesa possui adequação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Salienta-se que constitui cláusula obrigatória em todos os contratos aquela que estabeleça o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação funcional programática e da categoria econômica, não podendo ser implementados programas ou projetos que não estejam incluídos na lei orçamentária (art. 167, I, da CF/88).

- d) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, destacamos os entendimentos dos juristas Diógenes Gasparini Marçal Justen Filho, respectivamente:

A dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta. Sendo assim, tudo o mais (verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação (...)) deve ser publicado.

A configuração de contratação direta, sem licitação, não autoriza o não preenchimento dos requisitos de habilitação e contratação (ressalvadas hipóteses excepcionais ...). O sujeito que não satisfizer os requisitos de habilitação deve ser excluído não apenas da licitação. Também será vedada a sua contratação direta.

Tendo em vista que o objeto negocial é o bem imóvel a ser locado, a habilitação técnica e financeira tem pouco relevo para fins administrativos. Desta forma, diante do disposto no art. 72, V, da Lei n.14.133/21, entende-se pela sua desnecessidade, afinal são aspectos em relação ao imóvel que permitirão a inexigibilidade, e não a pessoa de seu(a) proprietário(a).

Por outro lado, obrigatoriamente, é necessário exigir a habilitação jurídica (art. 66), fiscal e social (art. 68, I, III e IV) da pessoa física ou jurídica a ser contratada.

- e) Razão de escolha do contratado

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(a) contratado(a).

- f) Justificativa de preços

A justificativa de preços, conforme já aduzido, há de ser feita mediante avaliação prévia, o que foi realizado no caso vertente conforme já mencionado ao norte, e relatado no Termo de Referência da seguinte forma:

“Diante do exposto, considerando a inviabilidade de competição, foi realizado estudo de avaliação de imóvel, realizado pela Divisão de Engenharia para a comprovação do preço praticado semelhante à proposta enviada ao Fundo Municipal de Saúde, correspondente ao valor de R\$ 2.644,53 (dois mil e seiscentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e três centavos).”

g) Autorização da autoridade competente

Por fim, há de ser jungida aos autos da contratação direta a autorização da autoridade competente (gestor do órgão/entidade). Salienta-se 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. Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

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.

Segundo Marçal Justen Filho, *in verbis*:

[...] Tais contratos, no direito privado, apresentam caracteres próprios e não comportam que uma das partes exerça as prerrogativas atribuídas pelo regime de direito público, à Administração. Não se atribui uma relevância mais destacada ao interesse titularizado por uma das partes.

A mera participação da Administração Pública como parte em um contrato acarreta alteração do regime jurídico aplicável. O regime de direito público passa a incidir, mesmo no silêncio do instrumento escrito. O conflito entre regras de direito privado e de direito público resolve-se em favor destas últimas. Aplicam-se os princípios de direito privado na medida em que compatíveis com o regime de direito público. Isso pode, inclusive, provocar a desnaturalização do contrato de direito privado. Assim se passa com alguns contratos, tais como o depósito ou o comodato, em que se assegure a uma das partes faculdades de exigir a restituição do bem sob pena de determinadas sanções.

Não se pode cogitar da incidência de tais regras contra a Administração Pública.

Mas a participação de entidade administrativa em uma relação contratual caracteristicamente privada não significa a incidência integral do regime de direito público. As competências mais características, indicadas no art. 58 não podem ser aplicadas (grifo não constante do original)

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.

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, de forma a certificar qual o valor é considerado como adequado, em razão do mercado local.

Esses contratos, por serem considerados contínuos, poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão no contrato e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração.

Deixamos claro que, a depender do tempo da locação e da necessidade do imóvel para satisfação do interesse público, deverá o administrador sopesar entre a locação ou outra forma de contrato, como, por exemplo, o de compra e venda.

Apesar de o 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. 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.

DOS REAJUSTES

No que tange aos reajustes contratuais, estes não poderão ter periodicidade inferior a um ano (Lei n. 10.192/2001). Prevê o art. 25, §7º, da Lei 14.133/2021 que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com o mercado dos respectivos insumos.

Portanto, a princípio, recomenda-se a adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uma vez que melhor representa a inflação oficial no país. Contudo, desde que haja justificativa técnica adequada e análise mercadológica, pode ser adotado outro índice de reajuste, calculado por instituição oficial, nos termos do art. 9º, §1º, da Instrução Normativa n. 04/2022/SEMAD.

3.2.6. Da divulgação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição de eficácia do contrato de locação e seus aditamentos

Outrossim, há de se ressaltar que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta (art. 94 da Lei 14.133/2021).

DA MINUTA PADRÃO

Com relação ao Contrato de Locação em que o Poder Público seja locatário a previsão contida no art. 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.

Segundo o art. 92 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

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 e etc.

Salienta-se que consta como diretriz da Nova 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 (art. 19, IV).

5. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, ante os propósitos apresentados no relatório, este órgão de assessoramento entende que é admissível juridicamente a celebração de contrato de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, V, da Lei n. 14.133/21, desde que se atente aos preceitos jurídicos acima descritos e que seja cumprido o checklist mencionados neste parecer.

É o parecer.

Tucumã-PA, 08 de abril de 2024.

SÁVIO ROVENO OAB/PA 9561
Assessor Jurídico