



PARECER JURÍDICO

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 004/2024-SEMED-INEX PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 241/2024

ASSUNTO: Locação de imóvel para o funcionamento da Escola de Ensino Infantil e Fundamental Nossa Senhora da Conceição.

I - SÍNTESE DOS FATOS:

Trata-se de consulta encaminhada pela Agente de Contratação à esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer jurídico concernente à legalidade do processo de Inexigibilidade de Licitação nº 004/2024-SEMED-INEX, **Locação de imóvel para o funcionamento da Escola de Ensino Infantil e Fundamental Nossa Senhora da Conceição**, 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: documento de formalização da demanda; instrumento particular de doação; documentos pessoais do proprietário e do imóvel; avaliação mercadológica; dotação orçamentária; ato de designação da agente de contratação; autuação; justificativa; minuta do contrato; despacho de encaminhamento dos autos à Assessoria Jurídica para análise e parecer.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

II – DO PARECER

II.I – 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 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.

III – DA FUNDAMENTAÇÃO

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

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.

Segunda precisa distinção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹ 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

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30.ed. rev.atual. e ampl.- Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 432.



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.

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 atender-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 frustre 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.

III.I.I – 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:

Procurador S. Lima
15.02.21
OAL



§ 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.

A avaliação prévia do bem, portanto, deve ser realizada, no âmbito desta Municipalidade, pelo setor de engenharia da prefeitura, a quem compete realizar a avaliação de imóveis e precificar o valor mensal dos aluguéis. Nesse sentido, observa-se que o referido laudo foi elaborado pela Sra, Gláucia Melina, engenheira concursada.

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.

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.

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 edilidade solicitante, indicando as condições técnicas e os motivos que conduziram à sua escolha como 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.

III.I.II – 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.

IV – DA MINUTA DO CONTRATO

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.

V – CONCLUSÃO

Cumpre salientar que esta Assessoria emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa. Além disso, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

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.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Igarapé-Miri/PA, 06 de maio de 2024.


Sylber Roberto da Silva de Lima
Assessor Jurídico