

**PARECER JURÍDICO****INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 004/2025 – IL****PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 024/2025****OBJETO – LOCAÇÃO DE IMÓVEL, PARA FUNCIONAMENTO DA CASA DE APOIO DE ITAITUBA/PA, NO MUNICÍPIO DE SANTARÉM/PA, PARA ATENDER AS DEMANDAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITAITUBA – PA, POR UM PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.****I – RELATÓRIO**

Trata-se de consulta encaminhada pelo Agente de Contratação para análise e emissão de parecer jurídico atinente ao procedimento administrativo na modalidade INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, cujo objeto é a locação de imóvel para funcionamento da Casa de Apoio de Itaituba/PA, no Município de Santarém/PA, para atender as demandas da Secretaria Municipal de Saúde de Itaituba – PA, por um período de 12 (doze) meses.

A presente manifestação tem por objetivo esmiuçar requisitos e ponderações a respeito da celebração de contrato de locação, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei no 14.133/2021 (Nova Lei de licitações e Contratos - NLLC), que versa sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação para locação de imóveis cujas características de instalações e localização tornem necessária sua escolha.

Oportuno esclarecer que o exame deste órgão de assessoramento jurídico é feito nos termos do art. 53, I, II e 72, III da Lei Federal nº 14.133/ 2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

a) Da hipótese legal de inexigibilidade de licitação para celebração de contrato de locação de imóvel e dos requisitos a serem observados (Art. 74, V e §5º da Lei 14.133/2021).

Preliminarmente, cumpre destacar que compete a Procuradoria, única e exclusivamente, prestar consultoria, sendo este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

A Constituição Federal, consoante princípios e normas estabelecidas pelo art. 37, caput, e inciso XX, estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação. Entretanto, em casos determinados, a legislação admite a contratação direta sem submissão ao processo licitatório.

A contratação direta é gênero do qual se divide em inexigibilidade e dispensa.

Cumpramos 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.

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, se não 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.

[...]

Além disso, a referida Lei, através do seu §5º do art. 74, pontua requisitos a serem obedecidos visando à locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, vejamos:

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

I - Avaliação previa 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.”

Portanto, na leitura do ora supracitado, vemos a necessidade da administração pública de observar alguns requisitos para o seguimento do presente feito, esmiuçadas abaixo:

Com relação ao Inciso I, do referido artigo, constam nos autos da presente inexigibilidade todas as qualificações do imóvel a ser locado.

No que se refere ao Inciso II, do mencionado artigo, estão presentes nos autos do processo, a declaração de não existência de imóveis públicos disponíveis para locação nas mesmas qualidades/especificações do imóvel que consta nos autos, ou seja, apenas o imóvel ora previamente selecionado atende, concluindo portando, somente o mesmo, atender as necessidades pleiteadas pela administração pública.

Por fim, em relação ao Inciso III, vemos, portanto, que constam nos autos as justificativas que demonstram as qualidades do imóvel ora perquirido, tais como: Preço, localização, tamanho, e as demais configurações que já existem no imóvel, que inclusive atende muito bem os requisitos pleiteados pela Secretaria Municipal de Saúde, no que se refere a instalação da Casa de Apoio.

Nos autos deste processo analisado, verificou-se que juntaram aos autos justificativa da singularidade do imóvel, avaliação prévia e declaração 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.

b) 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.

Constata-se que no presente caso de inexigibilidade de licitação, onde será realizado o processo, o art. 72 da Lei de Licitações prevê que, se for o caso, pode ser dispensada a feitura do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Nos autos estão presentes tanto o Documento de Formalização de Demanda quanto o ETP.

O Termo de Referência, elaborado na etapa do planejamento da contratação direta, é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, o critério de aceitação do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XXVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação.

Com relação a estimativa de despesas, a análise do valor de mercado do imóvel, foi elaborada por um corretor de imóveis (parecer técnico de avaliação de imóvel para locação em anexo).

Com efeito, a Administração Pública não poderá realizar nenhuma licitação nem celebrar contrato sem a demonstração da disponibilidade dos recursos, o que precisará estar documentalmente formalizado nos autos do processo.

Consta nos autos a dotação orçamentária disponível para atender a demanda.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 62, dispõe que a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto do certame, abrangendo documentações jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico-financeiras.

Tendo em vista que o objeto comercial 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 nº 14.133/21¹, 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)².

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.

A razão de escolha 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).

Deste modo, consoante a justificativa/objetivo e detalhamento da contratação c/c as declarações postas, a administração justifica tecnicamente que o imóvel diante das características estruturais, de instalação e peculiaridades quanto a região (acesso, segurança, proximidades etc.) é o único que atende as necessidades da Secretaria Municipal de Saúde, possuindo localização privilegiada e beneficiada com o comércio público, hospitais e serviço de transporte coletivo urbano.

A justificativa de preços, conforme já aduzido, foi efetuada por um corretor de imóveis, que emitiu parecer quanto às condições do imóvel e seu valor de mercado, no valor mensal de R\$ 3.000,00 (três mil reais), perfazendo o total da proposta o importe de R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais).

Desta forma, justificou-se que o valor apresentado encontra-se dentro do praticado no mercado em outras locações, estando, portanto, justificado o preço, de modo a comprovar a adequação aos valores dispostos no âmbito municipal, em vistas ao atendimento da legislação aplicável.

Consta nos autos a autorização da autoridade competente. 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 (art. 72 da NLLC). Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

Entendemos importante a juntada aos autos de documentação que comprove a propriedade do imóvel. É necessário que haja comprovação da propriedade do bem a ser locado. Para tanto, deve ser anexada certidão de matrícula do imóvel designado, constando a propriedade em nome da pessoa (física ou jurídica) contratada. Isto porque, de acordo com a legislação civil pátria, a propriedade de imóveis só é adquirida mediante registro de sua transmissão.

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. Considerando a necessidade de realização de instrumento de contrato, necessária a observância do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, que define quais as cláusulas essenciais para sua formalização.

¹ 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:

² Ainda nesse sentido, válidas as lições de Ronny Charles: "A rígida exigência de toda a documentação de habilitação definida pela Lei nº 14.133/2021, mesmo quando desnecessária à garantia do cumprimento das obrigações, apenas vai gerar disfunção, ampliando custos transacionais e prejudicando a eficiência das contratações públicas. O caráter exemplificativo é evidente quando percebemos as exigências legais de habilitação como comandos normativos relativos que devem ser interpretados de acordo com a Constituição Federal, norma maior que expressamente restringe as exigências de qualificação (habilitação) à "função" garantidora do indispensável cumprimento das obrigações contratuais." TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12. Ed. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, p. 367.

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).

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

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.

Sendo assim, os autos evidenciam que esta inexigibilidade de licitação respeitou as regras e as diretrizes fixadas em lei, de modo que, do ponto de vista jurídico-formal, a contratação é legal.

III – CONCLUSÃO

Face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, 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.

Destarte, recomendamos que os presentes autos sejam encaminhados ao Controle para análise final do trâmite processual.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Itaituba - PA, 15 de abril de 2025


ATEMISTOKHLES A. DE SOUSA
PROCURADOR JURÍDICO MUNICIPAL
OAB/PA N° 9.964