

## **PARECER JURÍDICO N° 1503/2023 – AJUR/SEMEC**

<b>Processo:</b>	<b>00009226/2023-SEMEC</b>
<b>Interessado (s):</b>	<b>Diretoria de Educação – DIED, por meio do Memorando n° 117/2023 – COEF/DIED/SEMEC</b>
<b>Assunto:</b>	<i>Análise jurídica acerca da solicitação de locação de imóvel localizado na Rua Amazônia, Quadra E, n° 14, Final da Rua do Ranário, Tapanã, Belém-PA, no Distrito DABEN, para atender a EMEI ALDAIR NERI LOPES</i>

*Locação de imóvel. Funcionamento da Escola Municipal. Artigo 37, inciso XXI, CRFB/88, Artigo 74, V da Lei n° 14133/2021- Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ato discricionário. Possibilidade.*

*Ao Senhor Coordenador da AJUR/SEMEC,*

### **I. RELATÓRIO**

**1.** O presente parecer jurídico versa sobre análise do Processo n° 00005097/2023-SEMEC, em que a Diretoria de Educação - DIED, por meio do Memorando n° 117/2023-COEF/DIED/SEMEC, de 24/05/2023, formalizada perante a Diretoria Administrativa a proposta de permanência de aluguel do imóvel localizado na Rua Amazônia, Quadra E, n° 14, Final da Rua do Ranário, Tapanã, Belém-PA, no Distrito DABEN, para atender a EMEI ALDAIR NERI LOPES. Aduz ainda que:

*A permanência da presente locação está fundamentada para dar continuidade do funcionamento de todas as turmas desta escola, neste sentido somos favoráveis a referida locação do imóvel para garantir o atendimento de nossas crianças na Rede Municipal de Ensino.*

**2.** Ademais, a instrução inicial do processo foi feita com os seguintes documentos:

- a.** **Documento de Oficialização da Demanda** datado de 23/05/2023 assinado pelas servidoras Nilcilene Peres Dias, Coordenadora COEI, matrícula n° 0347299-016 e Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, Diretora de Educação, com matrícula de n° 0346306-019;
- b.** **Termo de referência e anexo I** datado de 23/05/2023 assinado pelas servidoras Nilcilene Peres Dias, Coordenadora COEI, matrícula n° 0347299-016 e Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, Diretora de Educação, com matrícula de n° 0346306-019;
- c.** **Estudo técnico preliminar e anexo I** datado de 23/05/2023 assinado pelas servidoras Nilcilene Peres Dias, Coordenadora COEI, matrícula n° 0347299-016 e Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, Diretora de Educação, com matrícula de n° 0346306-019;

- d. Análise e avaliação de riscos**, datado de 23/05/2023 assinado pelas servidoras Nilcilene Peres Dias, Coordenadora COEI, matrícula nº 0347299-016 e Jaqueline do Nascimento Rodrigues Pinto, Diretora de Educação, com matrícula de nº 0346306-019;
- e. Relatório Técnico-Pedagógico e Fotográfico de Locação**, assinado em 23/05/2023 pela servidora Nilcilene Peres Dias, Coordenadora COEI, matrícula nº 0347299-016, cuja análise conclusiva de que:
- Conforme observação técnico-pedagógica do imóvel compreende-se que, no concerne a necessidade de permanência do atendimento à comunidade e funcionalidade pedagógica, é de interesse a renovação do contrato de locação. Porém, quanto a questões estruturais específicas e instalação hidráulica e elétrica, necessita da avaliação pela equipe técnica de engenharia desta SEMEC, de forma que subsidiem as recomendações ao proprietário e demais decisões superiores;*
- f. Proposta de locação** feita pela proprietária, Aurelina Costa da Trindade, inscrita sob o CPF nº 341.865.652-87, de 23/05/2023, no valor de R\$ 7.500,00 (sete mil e quinhentos reais);
- g. Cópia dos documentos pessoais da “proprietária”**, Aurelina Costa da Trindade, inscrita sob o CPF nº 341.865.652-87, RG nº 3987553 – 2ª Via;
- h. Cópia do comprovante de residência da “proprietária”**, em nome de DANIELSON RIBEIRO CARDOSO, sito a Rua Marajoara, Quadra E, nº 15, Loteamento Açaí, CEP 66800-000, Belém-PA;
- i. Cópia da Certidão de Casamento**, DANIELSON RIBEIRO CARDOSO E AURELINA COSTA DA TRINDADE, 10/08/2012;
- j. Declaração de quitação**, emitida em 01/02/2007, emitida pela Servic construtora, declarando que Aurelina Costa Trindade concluiu o pagamento das prestações totais do imóvel constituído e designado pelo lote de terreno nº 14 da quadra E do loteamento Açaí, sito a Alameda Amazônia, Tapanã, Belém, Pará. Ainda, informa que as cláusulas e termos estão de acordo com o Contrato de Promessa de Compra e Venda nº 5699, celebrado entre as partes, concedendo plena, geral, irrevogável e irreputável quitação da transação imobiliária, o que autoriza o adquirente autorizado a lavrar em cartório de registro de imóveis a escritura pública.
- k. Certidão do 1º Ofício de Registro de Imóveis, Cartório Faria Neto, 12/07/1997**, compra e venda de terreno agrícola, sendo adquirente SERVIC-SERVIÇOS IMIBILIÁRIOS E CONSTRUÇÕES LTDA e vendedor o proprietário Hitoshi Ikeda;
- l. Declaração de quitação**, emitida por SERVIC Construtora, de 27/09/2007, concedendo plena, geral, irrevogável e irreputável quitação da transação imobiliária;
- m. Certidão do Registro de Imóveis 1º Ofício, em nome de SERVIC-Serviços Imobiliária e construções LTDA, averbação de desmembramento de uma área de terreno designada pela letra “E” área de frente pela Rua Ranário, lateral esquerda Alameda Marajoara, Lateral direita alameda Amazônia (via de acesso), fundo área comunitária III;**

- n. Certidão conjunta negativa**, emitida pela SEFIN, contribuinte Aurelina Costa da Trindade, endereço Alameda Amazônia, loteamento Açai, nº 12, Tapanã;
- o. Certidão conjunta positiva com efeito de negativa, emitida pela SEFIN**, contribuinte Aurelina Costa da Trindade, endereço Alameda Amazônia, loteamento Açai, nº 14, Tapanã, **loteamento alugado a este órgão**;
- p. Carnê do IPTU não residencial**, endereço Alameda Amazônia, Loteamento Açai, nº 14, L-14, QD-E-LOT AÇAÍ, constando pago e comprovado o pagamento das parcelas 24, 25, 26, 27, 28 29/60 e 2ª Via com comprovante de pagamento, vencimento em 10/03/2023, em nome de Aurelina Costa da Trindade;
- q. Apólice de seguro**, em nome de Aurelina Costa da Trindade, seguro residencial, vigente até 08/07/2023;
- r. Justificava**, datada de 23/05/2023, assinada pela servidora Jaqueline do nascimento Rodrigues Pinto, Diretora de Educação (DIED), inscrita na matrícula sob o nº 0346306-019, e pela Exma. Senhora Secretária Municipal de Educação, Profª Araceli Maria Pereira Lemos, onde asseguram a singularidade do imóvel, conforme o trecho extraído a seguir:

*A presente locação é justificável pela necessidade de se manter o funcionamento da ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL- EMEI ALDAIR NERI LOPES, vinculada à Secretaria Municipal de Educação de Belém – PA, como garantia de Direitos às crianças, à população e aos servidores do nosso município, o imóvel proporciona o funcionamento de todas as turmas desta escola; outro ponto relevante à permanência da locação é a localização de fácil acesso e não tendo outro imóvel no entorno que venha suprir as necessidades da comunidade escolar.*

*Considerando ainda, que há interesse por parte do proprietário de permanência de locação do imóvel para que continue acolhendo a demanda existente na comunidade local e adjacências, no sentido do funcionamento e atendimento às 100 crianças matriculadas, na faixa etária de 03 a 05 anos de idade da Educação Infantil, para o atendimento educacional no referido imóvel.*

*Ressaltamos que as despesas decorrentes da execução dos serviços ao imóvel para as adequações, ocorrem por conta do proprietário em tela, atendendo as recomendações do setor DEMA/SEMEC.*

- s. Declaração de inexistência de imóvel público vago** datada de 23/05/2023 e assinado pelas servidoras Nilcilene Peres Dias, coordenadora COEI/DIED, matrícula nº 0347299-016 e Jaqueline do nascimento Rodrigues Pinto, Diretora de Educação (DIED), inscrita na matrícula sob o nº 0346306-019;
- t. Laudo técnico de avaliação do imóvel** com relatório fotográfico, emitido pelo Departamento de Manutenção desta Secretaria, subscrito pelo servidor Calor Daniel Alves de Azevedo (arquiteto e Urbanista – Mat. 0473693-020 SEMEC/DEMA), datado de 15/06/2023, **pelo qual concluiu que fica definido para efeito de locação o valor mensal do imóvel de R\$**

**7.382,96 (sete mil, trezentos e oitenta e dois reais e noventa e seis centavos) e 03 recomendações por conta da “proprietária” para atender as exigências mínimas das normas para implantação de uma escola no prazo de até 30 dias:**

- 01 - Forro do banheiro das crianças e recolocação de uma sala de aula;
- 02 - Piso cimentado da área de areia;
- 03 - Pintura geral da escola;

**u. Justificativa do preço para aluguel de imóvel, emitida pelo Departamento de Manutenção – DEMA, datada de 20/06/2023, assinado pelo servidor Calor Daniel Alves de Azevedo (arquiteto e Urbanista – Mat. 0473693-020 SEMEC/DEMA), concluindo que:**

A avaliação de imóveis efetivada por este setor (DEMA); ocorre através de uma análise do valor de mercado que um bem imobiliário vale. Ela é baseada em procedimentos técnicos e normas regulamentadoras, mediante método comparativo de dados do mercado e variações imobiliárias para o logradouro em questão, levando em consideração critérios, como as características do imóvel e o mercado imobiliário da região onde está localizado. Outros métodos também se destacam para a formação do preço além da localização, que são; o tamanho, o estado de conservação, características arquitetônicas, pavimentações; ou seja; fatores mercadológicos que influenciam nas avaliações de imóveis;

**v. Declaração de ciência da “proprietária” e contraproposta, datado de 22/06/2023, assinado pela locadora, estando de acordo com o valor de R\$ R\$ 7.382,96 (sete mil, trezentos e oitenta e dois reais e noventa e seis centavos) ofertado pela SEMEC referente ao aluguel do imóvel destinado ao funcionamento da EMEI Aldair Nery Lopes.**

Após tramitação interna, os altos vieram a esta Assessoria para análise. **É o que de relevante havia para relatar.**

Passa-se, dessa forma, a tratar da análise jurídica.

## **II. DA ANÁLISE JURÍDICA**

**Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação se refere, exclusivamente, aos elementos que constam no processo até a presente data, consubstanciada em análise estritamente jurídica.**

**Assim, abstraindo-se do mérito administrativo, a presente apreciação se restringe, unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e demais abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito apresentado, excluindo-se, portanto, qualquer ponderação acerca de aspectos de natureza eminentemente técnica ou administrativa, não competindo igualmente adentrar na conveniência e oportunidade dos atos da Administração. Feito este esclarecimento, passa-se ao estrito objeto da análise.**

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.

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

Antes de adentrarmos no instituto da inexigibilidade, primeiramente é preciso falar de como 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 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 à 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 Pietro<sup>1</sup>, 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. [...] (Grifo nosso).**

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<sup>2</sup>, 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**

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

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998.

***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, integram 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, *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 frustrate 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<sup>3</sup>.

## II.2 Dos requisitos legais exigidos para contratação direta de imóvel por inexigibilidade

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 e de licitação:

**a) Avaliação do bem;**

**b) Certificação de inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam o 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”, temos que diz respeito à necessidade de que seja apresentada uma avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de

<sup>3</sup> Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena: reclusão de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

adaptações (quando imprescindíveis às necessidades de utilização) e de eventual prazo de amortização dos investimentos.

**Assim, verifica-se que foi elaborado o Laudo técnico de avaliação do imóvel** emitido pelo Departamento de Manutenção desta Secretaria, subscrito pelo servidor Carlos Daniel Alves de Azevedo (arquiteto e urbanista – Mat. 0473693-020 SEMEC/DEMA), assinado em 15/06/2023, concluindo por um **valor estimado do aluguel de R\$ 7.382,96 (sete mil, trezentos e oitenta e dois reais e noventa e seis centavos)**.

**Em relação ao item “b”, verifica-se que foi juntada aos autos a Declaração de inexistência de imóveis** datada de 23/05/2023 e assinada pelas servidoras Nilcilene Peres Dias, Coordenadora – COEI/DIED, matrícula nº :0347299-016 e Jaqueline do nascimento Rodrigues Pinto, Diretora de Educação (DIED), inscrita na matrícula sob o nº 0346306-019.

Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho<sup>4</sup>:

*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 obsta 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 esteio, 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.

**Em relação ao item “c”, verifica-se que na Justificativa de Locação de Imóvel demonstra a singularidade do imóvel quando informa o seguinte:**

*A presente locação é justificável pela extrema necessidade de se manter o funcionamento da ESCOLA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL- EMEI ALDAIR NERI LOPES, vinculada à Secretaria Municipal de Educação Belém - PA, como garantia de Direitos às crianças, a população e aos servidores da Secretaria Municipal de Educação em nosso município, o imóvel proporciona o funcionamento de todas as turmas desta escola; outro ponto relevante à permanência da locação é a localização de fácil acesso e não tendo outro imóvel no entorno que venha suprir as necessidades da comunidade escolar. Considerando ainda, que há interesse por parte do proprietário de permanência de locação do imóvel para que continue acolhendo a demanda*

<sup>4</sup> Ob. Cit, p. 363

*existente na comunidade local e adjacências, no sentido do funcionamento e atendimento às 100 crianças matriculadas, na faixa etária de 03 a 05 anos de idade da Educação Infantil, para o atendimento educacional no referido imóvel.*

Importante reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de somente 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 cabe ao gestor por meio dos setores técnicos competentes, 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.

Neste sentido entendemos que a conjuntura jurídica 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 de modo que a presente análise não adentra os critérios técnicos apresentados nos laudos, relatórios ou quaisquer outros documentos elaborados pelos setores técnicos competentes.

### **II.3 Da Documentação para contratação por Inexigibilidade de licitação**

Deverão constar nos autos todos os elementos que a lei nº 14.133/2021 exige para os casos de inexigibilidade de licitação, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade.

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 presente processo de licitação, estão previstos no art. 72 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:**

**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.

Sendo eles então:

**a) documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo** – foram juntados os seguintes documentos aos autos:

**a.i) Documento de Oficialização da Demanda**, datado de 23/05/2023, assinado por Nilcilene Peres Dias, Coordenadora COEI/DIED, matrícula nº Mat.: 0347299-016 e Jaqueline do Nascimento rodrigues Pinto, Diretora de Educação – DIED (**matrícula nº 0346306-019**);

**a.ii) 2. Estudo Técnico Preliminar**, datado de 23/05/2023, assinado por Nilcilene Peres Dias, Coordenadora COEI/DIED, matrícula nº Mat.: 0347299-016 e Jaqueline do Nascimento rodrigues Pinto, Diretora de Educação – DIED (**matrícula nº 0346306-019**);

**a.iii) Termo de Referência**, datado de 23/05/2023, assinado por Nilcilene Peres Dias, Coordenadora COEI/DIED, matrícula nº Mat.: 0347299-016 e Jaqueline do Nascimento rodrigues Pinto, Diretora de Educação – DIED (**matrícula nº 0346306-019**);

Anexo I especificações e quantitativos

**a.iv) Análise e Avaliação de Riscos**, datado de 23/05/2023, assinado por Nilcilene Peres Dias, Coordenadora COEI/DIED, matrícula nº Mat.: 0347299-016 e Jaqueline do Nascimento rodrigues Pinto, Diretora de Educação – DIED (**matrícula nº 0346306-019**);

**b) estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei** – juntado Laudo técnico de avaliação de imóvel emitido pelo Departamento de Manutenção desta Secretaria, o qual constatou pelo valor do aluguel mensal de R\$ 7.382,96 (sete mil, trezentos e oitenta e dois reais e noventa e seis centavos);

**c) parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos** – Não há parecer técnico juntado aos autos, haja vista não se fazer necessário na atual demanda, e o parecer jurídico é o presente documento;

**d) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido** - As despesas decorrentes do serviço a ser contratado correrão a expensas dos recursos específicos que poderá ser comprovado com a funcional programática e/ou extrato de dotação orçamentária a ser emitido pelo NUSP;

**e) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária** – fora juntado aos autos Fotocópia da Certidão de do imóvel, contudo não consta a atual posseira como proprietária, porém consta o nome da proprietária no carnê de IPTU e na quitação dada pela Servis-Serviços imobiliário, a qual consta na Certidão;

**f) razão da escolha do contratado** – foi juntado aos autos **Relatório Técnico-Pedagógico** de 23/05/2023, assinado pelas servidoras Nilcilene Peres Dias, Coordenadora COEI/DIED, matrícula nº Mat.: 0347299-016 e Jaqueline do Nascimento rodrigues Pinto, Diretora de Educação – DIED (**matrícula nº 0346306-019**), e a justificativa da locação do imóvel, pela qual o setor responsável afirma a singularidade do imóvel e ratificada pela Exma. Senhora Secretária, Prof.<sup>a</sup> Araceli Maria Pereira Lemos;

**g) justificativa de preço** – foi juntada aos autos a Justificativa de preço para locação do imóvel pelo Departamento de Manutenção desta Secretaria;

**h) autorização da autoridade competente** – esta que será oportunamente conferida, imprescindivelmente, para concretização da locação;

#### **II.4 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.

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. Vejamos:

**Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:**

**I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;**

**II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;**

**III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.**

**§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.**

**§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.**

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.

Apesar do 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.**

**In casu, o setor demandante solicita o prazo determinado para os anos letivos de 2023 e 2024 para celebração contratual da locação do imóvel, o que, vislumbramos ser possível, haja vista o disposto no art. 106 na NLLCA, acima transcrito.**

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, sendo imprescindível a autoridade competente atestar sobre a vantajosidade econômica.

## **II.5. Do instrumento contratual 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*:

Art. 92. 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 entre outras cláusulas que se mostrarem indispensáveis.

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 da Lei nº 14.133/2021).

No mais, é oportuno reiterar a ausência dos seguintes documentos: Extrato de dotação orçamentária, autorização da ordenadora de despesas, Seguro imobiliário COMERCIAL, Certidão de inteiro Teor e Minuta contratual.

Forte nessas razões e considerando o papel da Secretaria Municipal de Educação em promover o ensino básico, assegurando formação indispensável ao exercício da cidadania, assim como a justificativa da locação formalizada pela DIED, relatório técnico pedagógico, avaliação do DEMA e valor da proposta compatível com o mercado, esta Assessoria Jurídica entende que subsiste plausibilidade jurídica na realização de procedimento de inexigibilidade de licitação, nos moldes do artigo 74, V da Lei 14.133/2021.

A Administração Pública goza de Poder Discricionário, o que permite a prática de determinados atos administrativos com liberdade na escolha, visando o interesse social ou interesse coletivo. Ademais, adota-se o entendimento do Princípio da “*res inter alios acta, allis nec prodest nec nocet*”, os atos dos contratantes não aproveitam e nem prejudicam a terceiros.

Isto posto, a deliberação final, objeto do presente pleito, enseja competência da Autoridade Superior Máxima desta Secretaria Municipal de Educação, qual seja, a Excelentíssima Senhora Secretária.

## **II. 6. Da Posse do imóvel**

O negócio jurídico, ato que tem por finalidade a aquisição, modificação ou extinção do direito, é uma forma de conduta que vai auto regulamentar a conduta das partes, visando satisfazer os seus interesses. É uma declaração da vontade das partes que obedece aos pressupostos de existência, validade e eficácia, e tem como propósito produzir efeitos lícitos.

O artigo 104 do Código Civil prevê três requisitos de validade do negócio jurídico.

Art. 104. A validade do negócio jurídico requer:

I – agente capaz;

II – objeto lícito, possível, determinado ou determinável;

III – forma prescrita ou não defesa em lei.

Desse modo, um contrato que foi celebrado entre pessoas físicas deve, além de ser ajustado por maiores de dezoito anos e capazes, isto é, não interditados ou mesmo maiores de dezesseis anos emancipados, que o objeto tenha licitude, ou seja, que esteja em conformidade com a norma jurídica e que respeite os costumes e, que o contrato respeite a o previsto por Lei.

A venda e compra de um imóvel, principalmente, aqueles com valores acima de trinta salários mínimos, por instrumento contratual particular deve ter a forma escrita e a transferência da propriedade do imóvel ocorrerá por meio de escritura pública:

Art. 108. Não dispondo a lei em contrário, a escritura pública é essencial à validade dos negócios jurídicos que visem à constituição, transferência, modificação ou renúncia de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no País.

O contrato de venda e compra do imóvel, para ser considerado válido deverá conter os requisitos que são essenciais para que possa ser celebrado, assim preconiza o Código Civil no artigo 462 que “*o contrato preliminar, exceto quanto à forma, deve conter todos os requisitos essenciais ao contrato a ser celebrado*”.

Então, as partes celebrantes devem ser devidamente qualificadas, o objeto descrito de forma sem equívocos e o mais detalhado possível, assim como o preço do objeto e a forma de pagamento, atendo-se a outras obrigações entre as partes como a transferência da posse, a qual vai dar ao comprador o poder de usufruir o bem imóvel.

Ainda que o contrato de venda e compra, como um instrumento particular, não transfira a propriedade do imóvel, ele é fonte de obrigações entre as partes, uma vez que cria, altera e extingue direitos de forma irretroatável. Desse modo, esse contrato é um compromisso com validade jurídica, tornando o comprador um possuidor do bem imóvel.

Nesse diapasão a posse é um fato, de maneira que o direito do possuidor é consequência do fato da sua posse, podendo esse usar e fruir do bem imóvel, se comportando como se o dono fosse, com o *animo domini*, usando e alterando a coisa livremente.

Compulsando os autos verificamos que o instrumento de venda e compra do imóvel, com título de “recibo de quitação”, objeto do processo em apreço, está em consonância

com os requisitos normativos, sendo um instrumento preparatório para o negócio jurídico principal, documento que pode ser suficiente para que se possa realizar os procedimentos referentes à escritura do imóvel ao comprador, no caso em tela à senhora Aurelina Costa da Trindade, que ora é reconhecida legalmente como posseira, mas que figura como “proprietária” nos autos.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

### **III. CONCLUSÃO**

À face do que foi exposto, após análise do caso em tela, sob o prisma eminentemente jurídico/formal, ressalvados os aspectos técnicos, administrativos, financeiros e orçamentários. Desse modo, a Assessoria Jurídica, opina pela plausibilidade do pleito e, diante dos documentos acostados aos autos, entende que estão presentes os requisitos legais para a contratação por Inexigibilidade de licitação para locação de imóvel localizado na Rua Amazônia, Quadra E, nº 14, Final da Rua do Ranário, Tapanã, Belém-PA, no Distrito DABEN, para atender a EMEI ALDAIR NERI LOPES, nos termos do Art. 74, V da Lei 14.133/2021, no Valor conforme acertado entre este órgão e a locadora de **R\$ 7.382,96 (sete mil, trezentos e oitenta e dois reais e noventa e seis centavos)**.

No mais, para regular sequencia da contratação deve haver: Expressa autorização da ordenadora de despesas para contratação, bem como a correspondente dotação orçamentária e Minuta Contratual. Ainda, que seja acostado aos autos a Seguro imobiliário COMERCIAL e Certidão de inteiros teor do imóvel.

Não obstante, cabe reiterar **que deve constar no contrato a obrigação** do proprietário atender no prazo de **até 30 dias** após a assinatura do pretendido contrato, sem ônus a Administração, as recomendações feitas pelo Departamento de Manutenção quanto a:

- 01 - Forro do banheiro das crianças e recolocação de uma sala de aula;
- 02 - Piso cimentado da área de areia;
- 03 - Pintura geral da escola.

É o parecer, de natureza meramente opinativa, referente aos aspectos técnicos jurídicos da contratação, o qual se submete à superior apreciação da Exma. Senhora Secretária, deliberação e ulteriores encaminhamentos.

Sendo assim, recomenda-se o seguinte encaminhamento:

- Ao GABS-SEMEC, para conhecimento, deliberação, autorização da ordenadora de despesa e adoção das providências relacionadas junto aos seguintes setores:

- I. Núcleo Setorial de planejamento – NUSP, para apresentação da previsão de dotação orçamentária quanto aos custos do aluguel dos autos em apreço;

2. Setor de Contratos, para elaboração do instrumento contratual respectivo com observância da cláusula de fiscalização.

Belém-PA, 06 de julho de 2023.

**ADRIANA NEVES GOMES**

*Assessora Jurídica  
AJUR/SEMEC*

Visto e acordo com os termos do **Parecer nº 1503/2023-AJUR/SEMEC**, o qual trata do Processo de aluguel da EMEI ALDAIR NERY LOPES

Encaminhe-se ao Gabinete da Secretária.

Belém-PA, 06 de julho de 2023.

**JULIO MACHADO DOS SANTOS**

*Coordenador-AJUR/SEMEC*