PARECER JURÍDICO

PROCESSO	:	**N° 6.2024-004/PMT**
MODALIDADE	:	**INEXIBILIDADE**
PARECER	:	**Nº 10.2024**
REQUERENTE	:	**COMISSÃO DE CONTRATAÇÃO**

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/21. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. 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.

RELATÓRIO

Trata-se da análise jurídica dos procedimentos adotados no bojo da Inexigibilidade, cujo objeto é de Contratação de Pessoa Física visando a locação de imóvel para sediar o Centro de Testagem Anônima da PREFEITURA MUNICIPAL do Município de TUCURUÍ/PA, assim como descrever o conjunto de características e condições necessárias ao desenvolvimento das atividades dos servidores e usuários dos serviços prestados por este Centro.

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.

O processo encontra-se instruído com os seguintes documentos: Memorando; Oficio; Relatório de bens imóveis; Solicitação/Resultado de Avaliação do imóvel; estudo técnico preliminar; Justificativa; Solicitação da demanda; Termo de Referência; Dotação orçamentária; Autorização; Ato de designação de agente de

contratação e a equipe de apoio; Autuação do processo licitatório; Proposta de preço; Documentos Pessoais, Documentos do Imóvel; certidão negativa tributaria; Abertura Processo; e despacho de encaminhamento dos autos à Assessoria Jurídica para análise e parecer.

O processo foi remetido a esta Procuradoria Municipal, para análise dos aspectos jurídicos. Este parecer, portanto, tem o objetivo de assistir o Executivo Municipal no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados. É o relatório.

ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA

Preliminarmente, cumpre salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, no expediente encaminhado pela Comissão de Contratação.

O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração, ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato". Eis as palavras de Hely Lopes Meireles, verbis: "Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração".

Portanto, incumbe a este órgão da Procuradoria Municipal, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito das Secretarias envolvidas nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnica, financeira e administrativa.

A Constituição Federal de 1988, condicionou a prestação de serviços públicos à realização de prévio procedimento licitatório, determinando que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública serão precedidas de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, ressalvados os casos especificados na legislação.

Neste sentido, a própria Carta Magna, em capítulo destinado à Administração Pública, ressalva casos em que a legislação infraconstitucional confere ao

Poder Público a faculdade de contratar sem a necessidade de tal procedimento, conforme se depreende do inciso XXI do art. 37, abaixo transcrito:

> "Art. 37. Omissis... XXI - 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, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".

Repetindo o preceito constitucional, o artigo 2º da Lei 14.133/21, estabelece a regra geral da necessidade da licitação, inclusive para os serviços cuja conceituação se contém no inciso V que englobando os trabalhos técnicos profissionais.

E, devidamente autorizado pela Constituição, o legislador ordinário previu hipóteses em que a Inexigibilidade de Licitação no artigo 74 da Lei 14.133/21. A despeito do valor constitucional insculpido no artigo 37, XXI da Carta de 1988, que fixa o princípio do dever geral de licitar como condição de contratação de obras, compras, serviços e alienações a todos os órgãos e entidades da Administração Pública, casos haverá em que o superior atendimento ao interesse público não será atingido pela realização do torneio licitatório, a licitação poderá se afigurar, inviável, configurando o clássico quadro de inexigibilidade de licitação.

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.

Cumpre 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.

Superada a justificativa da inexigibilidade, passamos a tecer antecipadamente algumas considerações sobre os princípios que norteiam a atuação da Administração Pública que também se aplicam na elaboração dos contratos administrativos, os quais estão devidamente esculpidos na Lei Geral de Licitações (14.133/2021), a saber:

> "Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro)".

Não obstante, verifico nos autos que os serventuários públicos pautaram a elaboração dos documentos envolvendo a Administração Pública nas referidas

diretrizes, sem de prejudicar o bem comum, não permitindo lacunas que podem ser utilizadas para fins diversos do que almejou o legislador quando da definição da norma.

Dito isto, levaremos em consideração o que dos autos consta, no caso em tela os documentos acostados ao processo em análise iniciam na solicitação da unidade requisitante e encerram, até o presente momento, na solicitação de parecer jurídico sobre o processo, como um todo.

O artigo 74 da Lei Federal nº 14.133/2021, regula as hipóteses de inexigibilidade de licitação. O caput trata da hipótese em que simplesmente há inviabilidade de competição e seus incisos I, II e III, IV e V disciplinam, respectivamente, a contratação direta em função da exclusividade do fornecedor em face do produto ou serviço, contratação de profissional do setor artístico e a contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização e Aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. , conforme se infere ipsis litteris:

> "Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos; II - contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública; III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação". V - Aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

Neste ponto, cumpre fazer uma digressão para ressaltar que a contratação em análise se fundamenta no art. 74, inciso V da Lei Federal nº 14.133/2021.

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 [5], 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:

> "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 atende-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).

No caso em exame, a operação, em tese, tem 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.

Compulsando os autos, houve a justificativa da necessidade da Administração e as características do imóvel escolhido para ser locado, tendo sido valoradas, para tanto, as características do bem designado, sua localização e as peculiaridades relacionadas ao interesse público envolvido. Ou seja, trata-se de um determinado imóvel previamente identificado, que por suas características de instalações e localização fosse o único a atender as necessidades da administração.

No entanto, para perfeito atendimento aos critérios estabelecidos pela citada norma, faz-se necessário que o processo seja instruído com os documentos exigidos no art.72 e incisos, senão 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. Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do

> contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do do público em sítio eletrônico oficial.

Observa-se ao analisar os autos que se encontram os documentos de formalização da demanda, em atendimento ao que o artigo supracitado exige. Na Nova Lei de Licitações e Contratos, o Art. 94 prevê que a "divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura".

> "Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura: [...] I - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta".

De acordo com o disposto no art. 174 da Lei nº 14.133/2021, o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) constitui um sítio eletrônico oficial destinado à "divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos por esta Lei" (inciso I).

Nesses termos, infere-se que nos termos da nova Lei de Licitações, não se impõe mais a divulgação dos extratos de termos aditivos na imprensa oficial, como condição para a eficácia das alterações promovidas nos contratos. Em vez disso, a nova Lei de Licitações exige a divulgação dos contratos e de seus aditamentos apenas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Ocorre que, de maneira suplementar, a publicação poderá ser feita, também, no Diário Oficial do Município, todos com o fito de resguardar a publicidade do ato, nos termos do artigo 175 do mesmo diploma legal.

> "Art. 175. Sem prejuízo do disposto no art. 174 desta Lei, os entes federativos poderão instituir sítio eletrônico oficial para divulgação complementar e realização das respectivas contratações". .

Quanto à justificativa de preço, tem-se que o mesmo se resta demonstrado através da juntada de laudo de Avaliação de Imóvel CTA formalizado pela

Prefeitura, através da Secretaria de Obras. Portanto, afastam a hipótese de abusividade e/ou incompatibilidade com o praticado perante outros órgãos. Destarte, atendidas as exigências dispostas no parágrafo único do art. 74, da Lei nº 14.133/21.

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) ".

A avaliação prévia do bem, portanto, foi realizada, no âmbito desta Municipalidade, pela Secretária Municipal de Obras, a quem competiu realizar a avaliação de imóvel e precificar o valor mensal dos aluguéis. Nesse sentido, verifico também que houve avaliação, as condições do imóvel, suas características e valor de mercado.

Além disso, observo o preenchimento do requisito da legislação com a comprovação/certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender ao objeto pretendido, pois antes de promover a contratação direta, a Administração comprovou a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurou a inexistência de outro imóvel apto a atende-lo, no qual vislumbro nos autos.

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. Além disso, foi juntado o estudo técnico preliminar para a contratação pretendida, haja vista ser este o documento que visa demonstrar a real necessidade da contratação e analisar sua viabilidade técnica.

Concernente à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, verifico que houve 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, com básica comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária.

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 contratado. A justificativa de preços, conforme já aduzido, cumpriu os requisitos de ser feita mediante avaliação prévia do imóvel, que emitiu parecer quanto às condições do imóvel e seu valor de mercado,

Importante a juntada aos autos de documentação que comprove a propriedade do imóvel. Volvendo-se com base na análise do art. 4°, §1°, item XIII, da IN n. 010/2015/TCM/GO, com redação trazida alhures, é necessário que haja comprovação da propriedade do bem a ser locado. Para tanto, foi 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.

Ante o exposto, manifestamos favoravelmente ao prosseguimento das demais etapas face ao processo de contratação direta, para sanar a necessidade do objeto em tela, bem como pela divulgação no site oficial do Governo Federal e que poderá ser complementada por divulgação em site eletrônico oficial do órgão municipal.

CONCLUSÃO

Isto posto, este núcleo jurídico opina favoravelmente no sentido 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.

Tucuruí-PA, 12 de fevereiro de 2024.

FRANCISCO GABRIEL FERREIRA
Procurador Municipal
Portaria nº 455/2023-GP
OAB/PA 31.096

FRANCISCO GABRIEL FERREIRA
Digitally signed by FRANCISCO GABRIEL FERREIRA
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=AC VALID BRASIL v5, ou=Pessoa Fisica A3, ou=AC VALID BRASIL V5, ou=Presencial, ou=20553246000106, cn=FRANCISCO GABRIEL FERREIRA
Date: 2024.02.12 09:32:25 -03'00'