

PARECER JURÍDICO AJ/C056/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 069/2025/ADM

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE - Nº 6/2025-008FMMATI

OBJETO: LOCAÇÃO DE IMÓVEL URBANO DESTINADO AO FUNCIONAMENTO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE, TURISMO E INDÚSTRIA

ASSUNTO: LEGALIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA

RELATÓRIO:

O presente parecer jurídico, foi solicitado pela Comissão de Contratação da Prefeitura Municipal de Tucumã-PA para fins de manifestação sobre a regularidade de processo de inexigibilidade de licitação. Processo este, com objetivo de locação de imóvel urbano destinado ao funcionamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Indústria.

Vem-se por meio deste elucidar se foram observados todos os regramentos legais quanto aos procedimentos adotados.

Nesse sentido, colhemos o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: 'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.'”

(Acórdão TCU 1492/21)

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, de 1º de abril de 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.

DO EXAME

Preliminarmente, cumpre destacar que compete a esta assessoria, 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.

O procedimento licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Todavia, em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação. No tocante aos processos licitatórios, observa-se a aplicabilidade e vigência eminentemente da Lei Federal nº 14.133/21, que é a norma que trata dos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, Direta e Indireta.

Assim, em se tratando das contratações feitas pelo Ente Público, deve-se observar a impessoalidade, a eficiência, a publicidade, a moralidade e a legalidade, de forma a se realizar qualquer contratação em vista de se despender o erário público da forma mais eficiente e que melhor atenda o interesse público, o que se consubstancia no alcance da proposta mais vantajosa.

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.

Em análise aos autos remetidos para análise, visam a realização de inexigibilidade de licitação, visando realizar o aluguel de imóvel urbano destinado ao funcionamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Indústria.

Nessa senda, de acordo com a Lei Federal nº 14.133/21, poderá ser inexigível a licitação para contratação de obras, serviços, equipamentos e outros bens, nos termos do

art. 72 Lei das Licitações, nos casos em que se tratar de compra ou locação de imóvel. O dispositivo é cristalino ao indicar os documentos necessários para instruir o processo:

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.

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.

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

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

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 Filho¹, 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.”

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.

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:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

§ 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;

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998.

III - justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

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

Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho² :

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

Destarte, a simples existência de imóvel público vago não pode obstar a possibilidade de locação de imóvel particular pela Administração Pública. Como exemplo, temos imóveis que, apesar de pertencerem ao Município, podem estar em más condições, com falta de habite-se, escadas de incêndio e outros fatores que podem afetar a segurança de servidores e munícipes.

Nesse sentido, o fato de existirem outros imóveis públicos com metragem semelhante ao que se pretende locar, porém em mau estado de conservação, má localização ou desatendendo à legislação de segurança, não pode obstar que a Administração opte por celebrar um contrato de locação, no qual seja atendido o interesse público. Jacoby Fernandes³ defende que uma boa prática tem sido que esses imóveis públicos disponíveis sejam avaliados, não somente no que tange ao valor do seu metro quadrado, mas também do atendimento das condições do imóvel frente às necessidades da Administração Pública, bem como se estes estão em plenas condições de funcionamento e segurança. Rejeitar imóveis em más condições é um dever do gestor, que deve prezar pela segurança e salubridade no desempenho das atividades administrativas.

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

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.

² Ob. Cit, p. 363

³ JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. Contratação

Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei n. 114.133/2021. 11. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021

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, reforça-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.

Consultando o Estudo Técnico Preliminar, encontramos:

2. NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

2.1. Contratação justifica-se viável via inexigibilidade de licitação, vez que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Indústria necessita de um imóvel localizado no ou próximo ao Setor Monte Castelo e que possua cômodos suficientes para alocar a referida Secretaria.

2.2. O imóvel em questão foi escolhido por sua localização, dimensão, edificação, tornando-se adequado e apto para a referida locação.

2.5. Em conformidade com o disposto no Artigo 74 inciso V, da Lei de Licitações 14.133/2021, justifica-se a Inexigibilidade de Licitação para Locação de Imóvel, na Avenida Belém, s/nº, Quadra 003, Lote 359 – Setor Monte Castelo – Tucumã-PA, CEP: 68.385-000, possuindo 1.042,90 m² (um mil e quarenta e dois metros quadrados e noventa centésimas de metro quadrado) de área edificada, dividida em 08 (oito) salas, 02 (dois) banheiros, 01 (uma) recepção e 01 (uma) copa, atendendo dessa forma as necessidades da Secretaria de Meio Ambiente, Turismo e Indústria.

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

3.1. Cumprindo com as medidas de Planejamento Estratégico deste ente, a presente contratação está contemplada no Plano Anual de Contratações do Exercício de 2025.

4. DA RAZÃO DA ESCOLHA

4.1. 3.1. Em razão de ser um imóvel com características únicas, não existindo outro imóvel na localidade com as mesmas características e localização que atenda às necessidades ao fim que se destina, uma vez que o imóvel vislumbra-se do interesse da secretaria para atendimento da demanda, ensejando, portanto, a inviabilidade de competição, a referida contratação com o Sr. José Audevam de Sá, inscrito no CPF sob o nº 840.871.884-34, razão, pela qual o prédio objeto deste destina se ao funcionamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Indústria.

5. REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

Especificações e requisitos técnicos dos bens ou serviços

5.1. Locação do imóvel situado na Avenida Belém, s/nº, Quadra 003, Lote 359 – Setor Monte Castelo – Tucumã-PA, CEP: 68.385-000, com 1.042,90 m² (um mil e quarenta e dois metros quadrados e noventa centésimas de metro quadrado) de área edificada. Imóvel que não precisa de adequações para atender às necessidades da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Indústria.

5.1. No caso vertente, a locação do imóvel em apreço será destinada a utilização específica, qual seja, ao funcionamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Indústria. Não bastasse as características do imóvel e sua localização acarreta verdadeira hipótese onde há inviabilidade de competição em razão de ser o único imóvel no Município com condições de instalação ao fim que se destina, possuindo dimensão necessária exata para seu funcionamento, sem necessidades de novos investimentos. Por outro lado, o preço é compatível com o preço de mercado conforme se faz prova a avaliação que parte integrante deste processo.

Ainda:

8. ESTIMATIVA DO VALOR DA CONTRATAÇÃO

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

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

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

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

8.2. Diante do exposto, considerando a inviabilidade de competição, foi realizado estudo de avaliação de imóvel, realizado pela Divisão de Engenharia para a comprovação do preço praticado semelhante à proposta enviada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, correspondente ao valor de R\$ 5.660,71 (cinco mil seiscentos e sessenta reais e setenta e um centavos).

8.3. Desta feita, com vistas à comprovação ora realizada, o valor estimado a ser pago atualmente pela contratação dos serviços será de R\$ 5.660,71 (cinco mil seiscentos e sessenta reais e setenta e um centavos) por mês, perfazendo um valor total de R\$ 67.928,52 (sessenta e sete mil novecentos e vinte e oito reais e cinquenta e dois centavos).

9. LEVANTAMENTO DE MERCADO

9.1. Conforme verificação do preço praticado através das avaliações (prévia) mercadológicas acostadas aos autos, o valor constante na proposta de locação do imóvel, comprova-se que os valores propostos correspondem ao preço praticado no mercado atual no âmbito local.

9.2. Ressaltamos que a contratação é imperiosa e necessária pelo fato de a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Turismo e Indústria não possuir prédios próprios ociosos aonde possa alocar a Secretaria. Assim necessita locar um imóvel bem centralizado, de fácil acesso aos usuários e que possua espaço suficiente para acomodar a Secretaria.

9.3. De acordo com o que narra a Lei nº 14.133/2021, deve ser realizada certificação por agente técnico competente a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto de interesse. Cada ente federado possui órgão que administra seus imóveis próprios e este deve ser consultado quando da intenção de locação de algum imóvel particular.

Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho:

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

9.4. 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.

9.5. Deste modo fora verificado o atendimento dos requisitos acima mencionados, conforme documentação apresentada pela Secretaria de Meio Ambiente, Turismo e Indústria.

D’outra banda, verificou-se que as autoridades competentes juntaram aos autos justificativa da singularidade do imóvel, avaliação prévia e certificação 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.

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

A razão de escolha do contratado é de fundamental importância no processo de inexigibilidade de licitação, devendo-se adotar critérios objetivos e impessoais para a escolha do imóvel que atenda às necessidades da Administração Pública. Justificada a escolha do imóvel, por consequência, estará devidamente justificada a escolha do(a) contratado(a). O que entendemos, restou cumprido nos autos.

A justificativa de preços, conforme já aduzido, há de ser feita mediante avaliação prévia do imóvel pela autoridade competente, que emitirá parecer quanto às condições do imóvel e seu valor de mercado. O que entendemos, de igual sorte foi desincumbido nos autos.

Por fim, há de ser jungida aos autos da contratação direta a autorização da autoridade competente (gestor do órgão/entidade). Salienta-se que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a

informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

Não obstante ao disposto anteriormente, importante se ressaltar que permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes. Isso porque, a previsão da dispensa de licitação não afasta os princípios aos quais à administração permanece adstrita, em razão de disposição constitucional expressa.

Em tempo, é importante ressaltar a necessidade de documentos comprobatórios que atestem a regularidade – física e documental- do imóvel em questão, bem como do locatário, assegurando a boa prática contratual celebrada com esta municipalidade. O que consultando os autos, também entendemos foi desincumbido. Ou seja, esta assessoria verificou a existência de todos os documentos exigidos pelo artigo 72 da lei 14.133/2021, pelo que entende terem sido cumpridos todos os requisitos legais.

Desta forma, entendemos que a o procedimento cumpriu com as exigências previstas na legislação, para formalização do aluguel.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se, salvo melhor juízo, presentes os pressupostos de regularidade jurídica dos autos, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise da Assessoria Jurídica, podendo o processo produzir os efeitos jurídicos pretendidos, a realização do aluguel do imóvel nos termos expostos no processo, com fulcro no art. 72 e art. 74, V da Lei Federal nº 14.133/21.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Tucumã-PA 06 de março de 2025.

SÁVIO ROVENO OAB/PA 9561
Assessoria Jurídica