

PROCURADORIA-GERAL

Parecer Jurídico

Proc. Administrativo nº 11.343/2024

EMENTA: PROCESSO LICITATÓRIO. 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. CHECKLIST. POSSIBILIDADE CONDICIONADA AO ATENDIMENTO DE TODAS AS RECOMENDAÇÕES DA PGM.

I – DO RELATÓRIO

Os autos foram encaminhados a esta Procuradoria-Geral, nos termos do §4º do art. 53 da Lei 14.133/21, para fins da análise jurídica da legalidade da minuta de Edital nº 068/2024 ser celebrado entre o Município de Assis Chateaubriand/PR e a Sra. Rinara Araújo Rodrigues Rohloff, por meio de inexigibilidade de licitação, com fundamento no Art. 74, inciso V da Lei nº 14.133/2021.

O objeto da contratação em apreço é a celebração de contrato de locação pela administração pública municipal, por meio da Secretaria de Assistência Social e da Mulher, a qual será destinada para uso das atividades desenvolvidas pelo Conselho Tutelar.

Importante salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, sendo que constam dos autos, dentre outros, os seguintes elementos:

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

- Documento de formalização da demanda (fls. 16/17);
- Estudo Técnico Preliminar – (fls. 03/08);
- Termo de Cientificação – (fls. 39);
- Termo de Referência (fls. 10/14);
- Indicação Orçamentária (fl. 64);
- Laudo de Pesquisa de Preço (fls. 26/28);
- Matrícula imobiliária (fls. 29/32);
- Despacho requisitos de habilitação (fls. 72);
- Portaria de nomeação dos agentes de contratação e Equipe de Apoio (fls. 41/42);
- Autorização da realização do processo pelo Chefe do Poder Executivo (fl. 37);
- Minuta do Edital e Contrato (Despacho 74/91);
- Lista de Verificação (fls. 95/102).

A justificativa para a pretendida consta no Estudo Técnico Preliminar – ETP, sendo que, em suma há a necessidade de locação do imóvel destinada para as atividades do Conselho Tutelar, tendo em vista que o atual prédio não mais atende as demandas, bem como há a informação de possível venda daquele imóvel, o que inviabilizaria a continuidade das atividades.

A contratação em si, objetiva atender a demanda da Secretaria de Assistência Social e da Mulher.

Ressalta-se que o exame da matéria posta em debate restringe-se aos seus aspectos exclusivamente jurídicos, excluídos da análise qualquer questão técnica ou econômica, notadamente quanto à conveniência e oportunidade inerentes a qualquer acordo/ajuste, devendo a autoridade competente se municiar de todas as cautelas para que os atos do processo sejam prestados apenas por quem de direito.

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

II.1 Da natureza jurídica do parecer jurídico

De orientação obrigatória, mas de conclusão meramente opinativa, de modo que as orientações apresentadas não vinculam o gestor, que pode, de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da emanada por esta Procuradoria-Geral.

A responsabilidade sobre os atos do processo é de seu respectivo subscritor, restando à esta Procuradoria-Geral a análise da questão sob o prisma da juridicidade, tão somente.

O parecer, portanto, é ato administrativo formal opinativo exarado em prol da segurança jurídica da autoridade assessorada, a quem incumbe tomar a decisão final dentro da margem de discricionariedade conferida pela lei.

II.2 Da hipótese legal de inexigibilidade de licitação para celebração de contrato de locação de imóvel. Art. 74, V da Lei 14.133/2021

Inicialmente, salienta-se que 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

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.

Cumprе ressaltar que, em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.

Segunda precisa distinção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, 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,

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

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

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.

(...)

§ 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 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 Filho², veja-se:

As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação, etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha.

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

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

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 eventual **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, uma 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, colaciona-se 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:

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

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

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

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 Brasileiro³, devendo, para prosseguimento do feito, comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo.

II.2.1 Dos requisitos para configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação para locação de imóveis pela Administração Pública

À sequência da análise, o §5º do art. 74, da Lei nº 14.133/2021 pontua requisitos a serem obedecidos visando à locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, veja-se:

(...)

§ 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.

³ 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.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

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, veja-se:

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)

Foi juntado aos autos, em fls. 44/55 Laudo de Pesquisa de Preço nº 09/2024, emitido pela Comissão Permanente designada pela Portaria nº 586/2021, a concluir que, considerando o estado de conservação (custo x benefício) o valor justo é de até R\$ 3.550 (três mil e quinhentos e cinquenta reais).

Em relação a eventuais custos de adaptação do imóvel, deve-se certificar se haverá ou não adaptações ao imóvel e se essas são imprescindíveis à necessidade de utilização, sendo que, em caso positivo, deverá ocorrer nova apreciação do laudo de fls. 44/55, a considerar os custos de adaptação a serem apresentados.

Em Acórdão recente do TCU⁴, houve o entendimento de que a Administração Pública deve “*definir um valor de locação, leia-se de amortização acrescida do custo do capital de terceiros investido, compatível com o espaço fiscal eventualmente existente e projetado segundo as estimativas de receitas e*

⁴ Acórdão n. 1.928/2021.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

despesas do ente contratante, no horizonte de médio e longo prazo. Tais valores seriam definidos a partir do valor do investimento necessário à aquisição ou construção do bem e do custo médio ponderado de capital do projeto.”.

Deste modo, caso haja interesse da Administração em investir no imóvel que se pretende locar (antes de firmar o contrato), deve-se apurar a amortização dos investimentos que se pretendem realizar e, caso contrário, deve-se atestar a negativa.

Portanto, havendo custos de adaptação e/ou interesse em investimento no imóvel, deverá os autos serem encaminhados para a complementação do laudo apresentado.

b) Certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender ao objeto pretendido

Deve ser certificado por agente técnico competente a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto de interesse.

Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho⁵:

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.

No caso em tela, em fl. 25 atestou-se, por meio do Departamento de Bens, Patrimônio e Almojarifado a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam o objeto.

c) Justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

⁵ Ob. Cit, p. 363.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

Outro requisito imprescindível diz respeito à necessidade de apresentação de justificativa demonstrando a singularidade do imóvel a ser locado, indicando as condições técnicas e os motivos que conduziram à sua escolha como imóvel a ser locado.

Importante reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de apenas uma solução apta a atender a necessidade, disponibilizada no mercado por apenas um particular, a singularidade significa que, embora possa existir mais de uma solução potencial, seria inviável definir critérios objetivos de comparação e julgamento entre possíveis propostas.

Ressalta-se que a decisão quanto às características necessárias à satisfação da necessidade administrativa é única e exclusiva do gestor, a partir da verificação dos elementos fáticos e da ponderação quanto à conveniência, oportunidade e interesse público do objeto negocial buscado. Não obstante, reforce-se que o campo de escolha do referido agente não é ilimitado, tampouco arbitrário, devendo ser valoradas especificações técnicas e elementos essenciais inerentes ao imóvel escolhido que sinalizem para o atendimento do interesse público.

Tal apontamento tem guarida na teoria dos motivos determinantes, que preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados.

Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda dos órgãos administrativos, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do órgão/entidade, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

No caso em tela, no Termo de Referência apresentado houve a seguinte manifestação (fls. 12), veja-se:

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

“(...) A locação pretendida está de acordo como praticado no mercado, conforme pesquisa de preços realizada, possui localização e edificação adequada para o desenvolvimento dos serviços previstos no planejamento direcionado ao atendimento ao público e, portanto, se insere dentro das normativas vigentes. (...)”

Em análise ao dispositivo legal referido (inciso III do §5º do art. 74, da Lei nº 14.133/2021), apesar da informação acima transcrita, entende-se que há a necessidade de demonstrar a singularidade do imóvel a ser locado e que evidenciem vantagem à Administração Pública.

Para tanto, para cumprimento integral da determinação legal e possibilidade de prosseguimento do feito com a locação do imóvel em questão, deve a Secretaria de Assistência Social e da Mulher atestar/demonstrar a singularidade do imóvel e que evidenciem vantagem à Administração Pública, sendo que, para tanto sugere-se elaboração de documento que conste sobre:

- Localização estratégica do local que se pretende locar, eventual proximidade com outros espaços públicos, garantindo a continuidade das atividades sem grandes transtornos;
- Infraestrutura Adequada, ou seja, se o imóvel possui infraestrutura adequada ou de fácil adaptação para atender as necessidades do Conselho Tutelar, incluindo salas amplas e bem ventiladas para atendimento, banheiros em quantidade suficiente e acessibilidade.
- Edificação, se esta atende a todas as normas de segurança e acessibilidade exigidas pelas legislações vigentes. Está equipada com saídas de emergência, extintores de incêndio e acessibilidade para pessoas com deficiência, o que garante a segurança dos conselheiros;
- Locação do referido imóvel, se esta apresenta uma vantagem econômica significativa para a Administração Pública. Os custos de locação são compatíveis com o orçamento destinado para

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

essa finalidade e evitam despesas adicionais que poderiam ser geradas; e

- O imóvel, se este possui facilidade de adaptação para uso do Conselho Tutelar, minimizando a necessidade de grandes reformas ou adaptações, garantindo que as atividades a serem desenvolvidas no novo espaço continuem e sejam aperfeiçoadas.

Com efeito, fica condicionado ao prosseguimento do feito a juntada de documento que ateste/demonstre a singularidade do imóvel e que evidenciem vantagem à Administração Pública, conforme acima fundamentado.

II.3 Da instrução processual

Importante mencionar que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/2021, *in verbis*:

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;

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

VI - razão da escolha do contratado;

VII - justificativa de preço;

VIII - autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

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

a) Documento de formalização da demanda

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, o que ocorreu em fls. 16/17 dos autos.

Após esse documento e, se for o caso, devem ser juntados o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo. O ETP foi juntado aos autos em fls. 03/08, sendo que, considerando que a locação de imóvel pela Administração Pública não se trata de uma obra ou serviço, entende-se desnecessária a instrução dos autos com projetos básicos e/ou executivos.

Ressalta-se que no ETP demonstra a necessidade da contratação em comento, bem como analisa sua viabilidade técnica.

No presente caso, os servidores da área técnica e requisitante elaboraram o estudo técnico preliminar. Trata-se de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, deverá conter as previsões necessárias, relacionadas no art. 18, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

b) Estimativa de despesas e justificativa de preços

A administração, antes de qualquer contratação, deverá conhecer o total da despesa que, por estimativa, será necessário despende com o objeto contrato. Para tanto, é adequado que a pesquisa seja a mais ampla possível, envolvendo orçamentos praticados por diferentes fornecedores, exame de valores em outras contratações do Poder Público com objeto semelhante, preços constantes em SRP, dentro de outros meios. Nesse ponto, cumpre citar orientações do Acórdão TCU nº 2.170/2007 – Plenário, veja-se:

“A aferição de preços nas aquisições e contratações de produtos e serviços de tecnologia da informação, no âmbito da Administração Pública federal, na fase de estimativa de preços, no momento de adjudicação do objeto do certame licitatório, na contratação e alterações posteriores, deve se basear em valores aceitáveis, que se encontrem dentro da faixa usualmente praticada pelo mercado em determinada época, obtida por meio de pesquisa a partir de fontes diversas, como orçamentos de fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos – inclusos aqueles constantes no Compras net -, valores registrados em atas de Sistema de Registro de Preços, entre outras, a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública. 2. Preço aceitável, a ser considerado na faixa de preços referida no item precedente, é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto ou serviço. 3. A utilização de fontes que não sejam capazes de representar o mercado de tecnologia da informação para produtos com certa complexidade ou serviços fornecidos para o setor público – como sites na Internet, inclusive internacionais - pode servir

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

apenas como mero indicativo de preço, sem que sirvam os valores encontrados, por si sós, para caracterização de sobre preço ou superfaturamento. 4. Os critérios apontados nos itens precedentes devem balizar, também, a atuação dos órgãos de controle, ao ser imputado sobre preço ou superfaturamento nas aquisições e contratações relacionadas à área de tecnologia de informação.”

Neste sentido, em relação ao preço, deve-se observar, na íntegra, os artigos 5º e 7º do Decreto Municipal nº 905/2023, que dispõe sobre a regulamentação da elaboração da Pesquisa de Preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito do Município de Assis Chateaubriand.

Salienta-se que o Laudo apresentado possui parâmetro de preços com objeto semelhante de mesma natureza, com a apresentação de especificações técnicas que demonstram similaridade com o objeto pretendido.

Importante destacar, conforme dito alhures, que nas locações de bens imóveis para demonstração da vantajosidade da contratação, a Administração deverá considerar, além do preço estimado do bem, o seu estado de conservação, e os custos de adaptações (caso existentes), bem como, quando imprescindíveis para a necessidade de sua utilização, deverá observar o prazo de amortização dos investimentos.

O art. 23 da Lei 14.133/2021 dispõe sobre a estimativa de preço para contratação, dispondo principalmente que o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

Por fim, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo e setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

c) Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos

O presente parecer jurídico, afere quanto aos atendimentos dos requisitos exigidos.

No que se refere ao parecer técnico necessário, deve-se demonstrar o atendimento de todos os requisitos exigidos para configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021.

No presente caso, deverá os autos serem encaminhados à área técnica para manifestação/complementação quanto ao cumprimento das condicionantes previstas neste parecer, em especial no que tange à singularidade do imóvel que se pretende locar.

d) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido

Concernente à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, faz-se necessária 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.

Extrai-se dos autos, que se atestou que a indicação orçamentária, consta no orçamento anual para o exercício financeiro de 2024, contudo, deve-se observar o parecer orçamentário de fls. 64.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

Ainda nesse aspecto, é recomendável que o órgão fique atento à inclusão de despesas que possuam uma previsibilidade no Plano de Contratações Anual⁶, de modo a compatibilizar com os recursos orçamentários do órgão e facilitar a comprovação da disponibilidade de recursos com a despesa assumida.

Salienta-se que constitui cláusula obrigatória em todos os contratos aquela que estabeleça o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação funcional programática e da categoria econômica, não podendo ser implementados programas ou projetos que não estejam incluídos na lei orçamentária (art. 167, I, da CF/88).

e) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, destacamos os entendimentos dos juristas Diógenes Gasparini⁷ e Marçal Justen Filho⁸, respectivamente:

A dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta. Sendo assim, tudo o mais (verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação (...)) deve ser publicado.

A configuração de contratação direta, sem licitação, não autoriza o não preenchimento dos requisitos de habilitação e contratação (ressalvadas hipóteses excepcionais ...). O sujeito que não satisfizer os requisitos de habilitação deve ser excluído não apenas da licitação. Também será vedada a sua contratação direta.

⁶ Art. 12, VII, da Lei 14.133/2021.

⁷ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 465.

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revista dos Tribunais: São Paulo. 16ª edição, p. 526

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

No caso em tela, em fls. 72, atestou-se que a pessoa contratada está de acordo com os requisitos de habilitação.

f) Razão de escolha do contratado

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 finalidade é inerente ao princípio da legalidade, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, consiste na aplicação da lei tal como ela é, ou seja, na conformidade de sua razão de ser, do objetivo em vista do qual foi editada.

E como a Administração sempre está subordinada ao direito público no que se refere ao motivo, finalidade, competência, forma e procedimento de seus contratos, não há como destoar desses elementos essenciais.

Diante dessas considerações, a supremacia do interesse público deve estar na lei que fundamenta o agir da Administração. E sempre há necessidade de motivação, não basta haver previsão legal para que se realize um ato administrativo. Os pressupostos fáticos previstos na lei devem estar presentes.

No caso em comento, a justificativa apresentada deverá ser complementada, em especial no que tange à singularidade do imóvel que se pretende locar, conforme explicado em tópico anterior.

Assim, quando o Administrador pratica seus atos, deve expor as circunstâncias fáticas para justificar a subsunção à autorização legal. Com isso, garante-se transparência à Administração pública, permitindo um melhor controle, inclusive quando de eventual apreciação pelo Poder Judiciário.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

g) Autorização da autoridade competente

Por fim, há de ser jungida aos autos da contratação direta a autorização da autoridade competente (gestor do órgão/entidade). Consta, deste modo, a autorização do Chefe do Poder Executivo para a realização do processo, conforme documento de fls. 37.

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, conforme consta no parágrafo único do Art. 72 da nova lei de licitações.

II.3.1 Outros documentos importantes para a instrução processual.

Faz-se imprescindível a juntada aos autos de documentação que comprove a propriedade do imóvel. É necessário que haja comprovação da propriedade do bem a ser locado.

Deste modo, considerando que a propriedade de imóveis só é adquirida mediante registro de sua transmissão, comprova-se por meio de registro em matrícula imobiliária, o que ocorreu em fls. 29/32.

No referido documento, qual seja, Matrícula Imobiliária nº 3.892 do 2º Ofício de Imóveis da Comarca de Assis Chateaubriand, consta no R.3 que o imóvel em questão pertence a Rinara Araujo Rodrigues Rohloff e seu marido desde 26 de março de 2024.

II.4 Da divulgação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição de eficácia do contrato de locação e seus aditamentos

Outrossim, há de se ressaltar que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

contrato e seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta (art. 94 da Lei 14.133/2021).

II.5 Da minuta do contrato

A presente análise parte também da Minuta do contrato de fls. 79/91.

O substrato básico dos contratos é o acordo de vontades com objetivo determinado, pelo qual as pessoas se comprometem a honrar as obrigações ajustadas. Com a Administração não é diferente, sendo apta a adquirir direitos e contrair obrigações, tem a linha necessária que lhe permite figurar como sujeito de contratos.

São vários os conceitos de contrato administrativo formulados pela doutrina, o respeitável doutrinador José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra Manual de Direito Administrativo, define contrato administrativo como o ajuste entre a Administração Pública e um particular, regulado basicamente pelo direito público, e tendo por objeto uma atividade que, de alguma forma, traduza interesse público.

Os contratos privados em geral traduzem um conjunto de direitos e obrigações em relação aos quais as partes se situam no mesmo plano jurídico. Não há supremacia de uma sobre a outra durante todo o processo.

O mesmo não ocorre com os contratos administrativos e isso é explicável pelo fato de que eles visam a alcançar um fim útil para a coletividade. Diante destas circunstâncias, é lógico que diante de um conflito entre os interesses do particular contratado e da Administração Pública contratante prevalecerá os interesses deste último.

Nesse sentido, necessariamente, deverá ocorrer a observância aos princípios expressos **da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade**

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

e eficiência. Tais princípios revelam as diretrizes fundamentais da Administração, de modo que só se poderá considerar válida a conduta administrativa se estiver compatível com eles.

Por fim, mas não menos importante, faz-se referência à observância os princípios da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e segurança jurídica.

O princípio da motivação diz respeito a um ato ou efeito de motivar, e dar uma justificativa ou exposição das razões originária daquele ato administrativo. Diz ainda Celso Antonio Bandeira de Melo, “*que o Princípio da Motivação impõe a Administração Pública o dever de expor as razões de direito e de fato pelas quais tomou a providência adotada.*”

Quando são desrespeitos estes princípios, é perfeitamente possível a responsabilização pessoal dos administradores das pessoas jurídicas, que participam da Administração Pública ou simplesmente são por esta controladas direta ou indiretamente, por atos lesivos ao patrimônio público, sujeitando-se obviamente, se for o caso, à incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

II.5.1 Das cláusulas obrigatórias nos contratos administrativos

Os contratos administrativos devem prever, de forma obrigatória, todas as cláusulas elencadas no art. 89 da Lei nº 14.133/2021, o que não exclui outras disposições contratuais que se fizerem necessárias.

Assim está disposto, *in verbis*:

Art. 89. Os contratos de que trata esta Lei regular-se-ão pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, e a eles serão aplicados, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

§ 1º Todo contrato deverá mencionar os nomes das partes e os de seus representantes, a finalidade, o ato que autorizou sua lavratura, o número do processo da licitação ou da contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas desta Lei e às cláusulas contratuais.

§ 2º Os contratos deverão estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com os termos do edital de licitação e os da proposta vencedora ou com os termos do ato que autorizou a contratação direta e os da respectiva proposta.

Em sentido similar, o Art. 92 do mesmo diploma legal preconiza, *in verbis*:

Art. 92. São necessárias 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;

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

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 nas 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.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

§ 3º Independentemente do prazo de duração, o contrato deverá conter cláusula que estabeleça o índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado, e poderá ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com a realidade de mercado dos respectivos insumos.

§ 4º Nos contratos de serviços contínuos, observado o interregno mínimo de 1 (um) ano, o critério de reajustamento de preços será por:

I - reajustamento em sentido estrito, quando não houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante previsão de índices específicos ou setoriais;

II - repactuação, quando houver regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, mediante demonstração analítica da variação dos custos.

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 e *etc.*

De todo modo, não se vê óbice à inclusão das cláusulas pretendidas no Termo de Referência ao contrato apresentado.

II.6 – Lista de verificação

No presente caso, os autos foram instruídos com lista de verificação, documento que segue o modelo elaborado e disponibilizado pela Advocacia-Geral da União. Entretanto, a despeito da inserção da lista de verificação alguns apontamentos devem ser expostos.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

A lista de verificação foi indicada com o cumprimento de algumas etapas que não foram cumpridas. Em especial: não foi certificado nos autos o cumprimento do princípio da segregação de funções e não há justificativa para a ausência dos itens não obrigatórios no ETP.

No caso vertente, limitou-se ao preenchimento formal da lista de verificação, não tendo sido realizada a avaliação de conformidade legal com base nos elementos anexados ao processo licitatório, razão pela qual orienta-se ao órgão assessorado que refaça sua análise.

II.7 – Designação dos agentes públicos

No presente caso, deve-se juntar aos autos as portarias de designação do agente de contratação e da equipe de apoio, o que ocorreu em fls. 69/70.

Ainda, há indicação expressa do gestor e fiscal(is) de contratos, à fl. 39.

III – CONCLUSÃO

Assim, com base nas disposições legais atinentes à matéria, desde que atendidas as recomendações/diligências dispostas no bojo desta manifestação, há regularidade procedimental, emitindo-se este parecer em atendimento ao disposto no art. 53, §4º da Lei nº 14.133/2021, sendo possível a contratação por Inexigibilidade de licitação para Locação de imóvel destinado ao uso da Secretaria de Educação e Cultura, uma vez que atende a necessidade do órgão, estando de acordo os requisitos do Art. 74, V da Lei 14.133/2021.

Se faz desnecessário, sobretudo, o retorno da minuta de contrato para análise dessa advocacia, uma vez que já foi objeto de análise, somente devendo retornar, caso modifique alguma cláusula presente na minuta analisada.

Importante ressaltar que está Procuradoria-Geral atém-se, tão somente a questões relativas à legalidade da presente minuta, ressalvando, portanto, que

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

todo o procedimento deverá observar a legislação supracitada, principalmente no tocante a atos e prazos essenciais.

Ressalte-se que o parecer supra deve ser tratado como esboço jurídico para avaliação dos fatos narrados nos documentos ventilados, não havendo qualquer vinculação a decisão administrativa discricionária a ser tomada por Vossa Senhoria.

A Administração deverá ainda observar a necessária divulgação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas, nos termos do art. 94, II, da Lei nº 14.133/2021.

Registre-se, ainda, que não foram objeto de análise, até porque desbordam da atribuição dessa Procuradoria-Geral, a conveniência e a oportunidade da contratação, nem seus respectivos aspectos técnicos, científicos e orçamentários.

Salienta-se que este parecer toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do processo administrativo em epígrafe, cabendo a esta Procuradoria-Geral prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos administrativos, nem analisar aspectos de natureza técnico-administrativa. Em relação a estes, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiou dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, observando os requisitos legalmente impostos.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

MUNICÍPIO DE ASSIS CHATEAUBRIAND - PARANÁ

De outro lado, cabe esclarecer que, via de regra, não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências. Em face disso, o ideal, para a melhor e completa instrução processual, é que sejam juntadas as publicações dos atos de nomeação/designação, ou as citações destes, da autoridade e demais agentes administrativos, bem como dos atos normativos que estabelecem as respectivas competências, a fim de que, em caso de futura auditoria, possa ser facilmente comprovado que quem praticou determinado ato tinha competência para tanto. Todavia, a ausência de tais documentos, por si, não representa, a nosso ver, óbice ao prosseguimento do feito.

Finalmente, este parecer é meramente opinativo e não vincula a discussão do objeto, uma vez que foram analisados apenas os requisitos formais do processo, não se constituindo de parecer obrigatório, passível de ser censurado por outro entendimento que devidamente fundamentado, comprove melhor resguardo do interesse público.

Esclarece-se que este parecer está vinculado aos documentos e declarações apresentadas na presente solicitação, de sorte, que a inveracidade dos dados apresentados, omissões ou a sua inexatidão, não foram objeto de análise.

Encaminhe-se à autoridade competente para que tome ciência dos termos deste parecer e diga sobre o prosseguimento do feito.

Atentar para publicação dos atos.

É o parecer e a orientação que submeto à consideração superior⁹.

Assis Chateaubriand/PR - 26 de agosto de 2024.

Esmair Raphael F. Martins
Procurador-geral

⁹ Este parecer possui **28** laudas, numeradas e rubricadas.