



TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO ESPÍRITO SANTO

## **PARECER Nº 1192 - TRE-ES/PRE/ASSJUR-PRE**

Excelentíssimo Senhor Desembargador Presidente,

Cuida-se de procedimento que busca a locação de imóvel não residencial situado à Rua Henrique Novaes, nº 134, Centro, Itaguaçu/ES, com área total de aproximadamente 91,06 m², para fins de abrigar o Cartório Eleitoral da 16ª Zona Eleitoral, nos termos do art. 74, V, § 5º, da Lei nº 14.133/2021.

Foram juntados, resumidamente: (i) requerimento de locação de imóvel pelo Juízo Eleitoral (1120402/1120413); (ii) Declaração de Indisponibilidade de bem público emitida pela SPU (1139574); (iii) Vistoria Técnica sobre as condições da edificação (1141626); (iv) Laudo de Avaliação do valor de locação do imóvel (1141658); (v) Proposta de locação (1143066); (vi) Minuta de instrumento de contrato (1202555).

O processo retornou para análise da Assessoria Jurídica, após saneamento das questões levantadas no Despacho Assjur, id. 1188252.

Adota-se, a título de relatório, a manifestação da Diretoria Geral, que sugere seja autorizada a contratação pretendida (1176290).

Passa-se à análise jurídica.

### **Dos Fundamentos jurídicos e legais:**

A Lei nº 14.133/2021, que institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA) preconiza que:

"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.

(...)

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."

Essa redação deriva da prerrogativa fixada no art. 37, XXI, da Constituição da República, cuja redação estabelece que a licitação é via de regra obrigatória. Porém, a Carta Magna delegou à

legislação infraconstitucional o poder de diferenciar situações em que a Administração pode contratar sem licitar.

O Superior Tribunal de Justiça, antes da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos já entendia que “A compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia, não carece de licitação , ante a ratio do art. 24 da Lei 8666/93.” (REsp n. 797.671/MG, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 5/6/2008, DJe de 16/6/2008.).

Segundo Joel de Menezes Niebuhr, em recente obra sobre a nova Lei:

“Sob essas luzes, o inciso V do caput do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 andou bem ao qualificar a hipótese como de inexigibilidade de licitação, dado que o pressuposto é que o imóvel a ser comprado ou alugado possui características que o singularizam. Ora, a escolha de um imóvel depende de uma série de variáveis, muitos dificilmente comparáveis objetivamente num processo de licitação pública (localização, área, posição solar, qualidade das instalações, estrutura de tecnologia, proximidade de serviços públicos e de serviços de apoio, facilidade de acesso, segurança da região, espaços de convivência, entre outros). Pode-se dizer, pela experiência prática, que a realização de licitação pública para a compra ou locação de imóvel é que representa exceção, justamente em face dessas variáveis que costumam condicionar a escolha da Administração. A exceção é encontrar critérios objetivos para promover licitação. (negrito nosso)”

(Inexigibilidade de licitação pública. In: Licitação Pública E Contrato Administrativo Coleção Fórum. Menezes Niebuhr. Belo Horizonte: Fórum, 2023. p. 457. Acesso: Biblioteca Digital).

Assim, em resumo, as hipóteses de inexigibilidade de licitação demandam o preenchimento dos seguintes requisitos:

- 1) justificativa da necessidade da locação;
- 2) avaliação prévia do bem e dos custos da locação;
- 3) inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis;
- 4) singularidade do imóvel, demonstrando a vantagem da locação para a Administração, considerando a particularidade do imóvel.

A seguir será aferido se citados requisitos estão preenchidos.

### **1. Justificativa da necessidade da locação**

A locação do imóvel tem por propósito acolher o Cartório Eleitoral da 16ª Zona Eleitoral, em razão do atual imóvel se apresentar inadequado às necessidades da Justiça Eleitoral, conforme excertos extraídos do Despacho id. 1120413, do Exmo. Juiz Eleitoral:

"A sede do Cartório Eleitoral da 16ª Zona Eleitoral (Itaguaçu e São Roque do Canaã) não atende mais as necessidades desta Serventia Eleitoral, isso porque o imóvel locado apresenta problemas de umidade, infiltração, mofo, rede elétrica exposta e iluminação insuficiente, trazendo prejuízo ao serviço público e principalmente à saúde dos Servidores.

Os problemas foram apontados no Relatório Preliminar de Auditoria sobre o processo de Gestão Patrimonial da Justiça Eleitoral – Integrada pelo Tribunal Superior Eleitoral com os Tribunais Regionais Eleitorais feito em 2023, Processo SEI 0000696-61.2023.6.08.8000 (Relatório 0998583 e seu anexo 0998734), corroborando com as informações prestadas pelo Cartório.

A sala onde ficam os arquivos do cartório não possui nenhuma ventilação, o que causa muito mofo em suas paredes, impactando em problemas à saúde dos servidores, em especial, durante o período eleitoral.

Importante, ainda, mencionar as inadequações onde acontecem os atendimentos aos eleitores e execução das tarefas pelos servidores, pois o espaço é pequeno e a iluminação é insuficiente. Não há, no local, banheiro para o público externo, há apenas dois banheiros internos para os servidores."

Tem-se, assim, que está demonstrada a necessidade da locação em exame, o que atende ao princípio da motivação dos atos administrativos, nos termos do art. 5º da Lei nº 14.133/21.

## **2. Da avaliação prévia do bem e dos custos da locação**

Em razão da constatação pelo Juiz Eleitoral de que o atual imóvel usado pelo TRE-ES não mais atende aos interesses da Administração, o setor técnico deste Tribunal realizou vistoria e avaliação na edificação indicada nos autos como sendo a única encontrada na cidade de Itaguaçu que atende as necessidades locais do Cartório. A equipe técnica avaliou o imóvel pré-selecionado e emitiu Relatório de Vistoria (1141626), subscrito por servidor efetivo deste Tribunal, com especialidade em Engenharia, relatando os serviços de adequação necessários para atender as demandas do TRE-ES, e as seguintes particularidades do imóvel:

### **"5 - Situação Encontrada**

Trata-se de imóvel de uso misto (comercial e residencial) com estrutura de concreto armado com paredes de vedação em alvenaria convencional rebocada e pintada. A área destinada à locação é constituída de uma loja no pavimento térreo, com área de 91,06m². Está localizado em área com oferta de serviços de água, energia e telefonia. O imóvel está assentado nos limites laterais e frontal do terreno, sem recuo das duas testadas principais."

(...)

### **7 - Conclusão**

Em análise ao espaço físico disponível no imóvel, as suas características arquitetônicas, bem como à localização, considero que o imóvel vistoriado atende as necessidades do Cartório Eleitoral da 16ª ZE, desde que executadas as adaptações sugeridas."

Também foi elaborado o Laudo de Avaliação, id. 1141658, com o propósito de comprovar a compatibilidade do preço com o valor de mercado local, a descrição das peculiaridades da edificação e o valor de referência para a localidade, cujos trechos destaco:

"(...) e) Identificação e Caracterização: Imóvel com característica de seminovo, localizado na rua Henrique Novaes, 134 – Centro – Itaguaçu – ES. Edificação com dois pavimentos, sendo o superior residencial, e o pavimento térreo comercial, com aproximadamente 300,0 m² de área total construída. Trata-se de imóvel de uso misto (comercial e residencial) com estrutura de concreto armado com paredes de vedação em alvenaria convencional rebocada. A área destinada à locação é constituída de uma loja no pavimento térreo, com área de 91,06m². Está localizado em área com oferta de serviços de água, energia e telefonia. O imóvel está assentado nos limites laterais e frontal do terreno, sem recuo das duas testadas principais.

f) A região onde se localiza o imóvel (por se tratar de um município pequeno, não se consegue diferenciar se a vocação é comercial ou residencial). Foram utilizados como referências imóveis já locados, e a maioria dos imóveis comerciais são próprios. A localidade da edificação é servida por serviços públicos de água, energia, telefone e acessos pavimentados.

g) Metodologia: Esta avaliação está baseada no método comparativo de dados de mercado, com utilização regressão linear, com auxílio do Software SisDEA, conforme anexo. Para isso, foi realizada pesquisa no centro de Itaguaçu, nas proximidades do Cartório Eleitoral, verificando-se ofertas de locação de imóveis e o valor da locação dos imóveis comerciais, já locados. Foram encontradas 15 (quinze) amostras de imóveis, conforme item 17 do Relatório Estatístico, id. 1141664.

h) A partir dos dados de mercado fez-se a projeção para definição das estimativas, conforme relatório estatístico, id.1141664, item 18, utilizando-se o valor médio da projeção.

Assim, encontramos o valor de mercado para o imóvel, objeto da avaliação, de até R\$ 59,24 o metro quadrado, como o imóvel tem 91,06 m<sup>2</sup> o valor total é de R\$ 5.394,00 (Cinco mil, trezentos e noventa e quatro reais), desconsiderando-se os centavos."

A proprietária apresentou proposta de preço de locação (id. 1143066), após tomar conhecimentos das adequações a serem realizadas no imóvel, indicando que o valor da locação mensal é de R\$ 5.360,00 (cinco mil trezentos e sessenta reais), importância que respeita o preço apurado pela área técnica deste Tribunal.

Assim, nota-se que a indicação do imóvel está baseada em avaliação técnica prévia e que o valor de mercado indicado pela área técnica está sendo observado, circunstância que atende aos termos do §5º, I, do art. 74 da Lei nº 13.133/2021.

### **3) Da Inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis**

A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) informa que "não existem imóveis no Patrimônio da União disponíveis com as características solicitadas.", conforme id. 1139574, o que atende ao requisito do §5º, II, do art. 74 da Lei nº 13.133/2021.

### **4) Da Singularidade do imóvel, demonstrando a vantagem da locação para a Administração**

Segundo apurado pela área técnica "(...) Imóvel com característica de seminovo, localizado na rua Henrique Novaes, 134 – Centro – Itaguaçu – ES. Edificação com dois pavimentos, sendo o superior residencial, e o pavimento térreo comercial, com aproximadamente 300,0 m<sup>2</sup> de área total construída. Trata-se de imóvel de uso misto (comercial e residencial) com estrutura de concreto armado com paredes de vedação em alvenaria convencional rebocada. A área destinada à locação é constituída de uma loja no pavimento térreo, com área de 91,06m<sup>2</sup>. Está localizado em área com oferta de serviços de água, energia e telefonia. O imóvel está assentado nos limites laterais e frontal do terreno, sem recuo das duas testadas principais." (...) "A localidade da edificação é servida por serviços públicos de água, energia, telefone e acessos pavimentados."

Soma-se a isso as peculiaridades do imóvel apontadas pelo Juízo Eleitoral no Despacho id. 1120413, cujo trecho destaco:

"(...) apresento a Vossa Excelência **proposta de locação do único imóvel** encontrado na cidade de Itaguaçu que atende as necessidades locais do Cartório. Trata-se de imóvel localizado no centro do Município de Itaguaçu, em local com grande fluxo de pessoas, tendo em vista a existência de diversos comércios na região, em uma parte da cidade onde não há alagamentos. O imóvel possui um pavimento térreo, com aproximadamente 100m<sup>2</sup> e com espaço que atende à demanda do Cartório, onde serão organizadas as salas de atendimento ao público, dos servidores, de arquivo e de urnas. Importante mencionar que existe um outro imóvel, ofertado pelo mesmo proprietário, disponível para locação, porém, não atende as necessidades deste Juízo, uma vez que se trata de imóvel de grande dimensão (mais de 300m<sup>2</sup>), o que dificultaria eventuais reformas e adaptações, tornando-se por ora inadequada a sua utilização." (grifo no original)

Desse modo, entendemos que a singularidade do imóvel está demonstrada, o que atende aos termos do §5º, II, do art. 74 da Lei nº 13.133/2021.

### **5. Da minuta de contrato e demais aspectos contratuais**

Aos contratos de locação de imóveis aplicam-se também as regras de Direito Privado, previstas na Lei do Inquilinato nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, o que torna a locação de imóvel pela

Administração Pública submetida a uma regime normativo híbrido, aplicando-se de modo harmonioso e concomitante os institutos da Lei nº 14.133/2021 e da Lei Lei n.º 8.245/91.

Pretende-se locar apenas o espaço físico do imóvel, sem contemplar os serviços acessórios, os quais serão contratados de forma independente, a exemplo dos serviços de limpeza, administração predial, recepção, vigilância, controle de acesso, entre outros. A essa espécie de locação dá-se o nome de "locação tradicional", segundo os termos do inciso I do art. 3º da Instrução Normativa SEGES/ME nº 103/2022.

A contratação terá vigência de 60 (sessenta) meses, podendo, de comum acordo entre as partes, ser prorrogada através de Termos Aditivos. O Tribunal de Contas da União admitia, ainda na regência da Lei nº 8.666/93, a adoção de prazo mais dilatado para locação de imóveis, segundo se depreende do Acórdão 1.127/2009 TCU Plenário.

A minuta estabelece a possibilidade de rescisão antecipada, após os primeiros 12 (doze) meses de vigência, no interesse de ambas as partes, sem ônus, mediante aviso prévio de 120 (cento e vinte) dias, quando no interesse da Locadora, e de 60 (sessenta) dias, quando no interesse do Locatário. A adoção de prazos diferenciados de denúncia vazia não representa óbice legal, considerando a natureza jurídica híbrida dos contratos de locação e a flexibilidade das partes para pactuarem os prazos contratuais que melhor satisfaçam ao interesse público, hipótese que está em linha os termos do Acórdão 1.127/2009 TCU Plenário.

Caberá ao Locador pagar pontualmente os encargos do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, além de contratar, sem ônus para o Locatário, seguro de incêndio, raio e explosão para o imóvel objeto deste contrato.

No que tocante à minuta de contrato de locação, após análise, constata-se que o documento contempla os requisitos legais aplicáveis à natureza da avença capazes de garantir segurança jurídica à Administração e os seus termos estão em consonância com a legislação vigente que trata da matéria, razão pela qual aprova-se o seu conteúdo, com fundamento nos termos do art. 92 da Lei nº 14.133/2021 c/c a Lei nº 8.245/91.

A Seção de Planejamento e Execução Orçamentária - SEPLAN informa que há disponibilidade orçamentária (1151103).

Os documentos que legitimam a posse e uso do imóvel pela Locadora foram juntados aos autos: Escritura da Edificação (1120411, fls. 03/08), Termo de Compromisso da Locadora com as modificações necessárias (1148884), certidão de óbito do proprietário da edificação (1199611) e declaração de posse mansa e pacífica do imóvel, subscrita pelos herdeiros indicados na certidão de óbito (1199528). A Locadora está sendo representada por Luiz Adolfo Frederico, na forma da procuração id. 1168094.

## **6. Conclusão**

A partir da análise dos elementos técnicos constantes destes autos pode-se inferir que a locação se destina ao atendimento das finalidades precípua da Administração, o local do imóvel atende às necessidades do TRE-ES, além de estar comprovado por meio do Laudo de Avaliação que o preço da locação é compatível com o valor de mercado, razões pelas quais não vislumbra-se óbice jurídico ao prosseguimento do feito.

Desta feita, estando os presentes autos instruídos de acordo com a legislação que rege a matéria, os submeto à apreciação de Vossa Excelência, a fim de que, se assim entender pertinente, conveniente e oportuno, possa:

1. Autorizar a locação de imóvel não residencial na forma da minuta de instrumento de contrato, id. 1202555, observada a regularidade fiscal e trabalhista da Locadora no momento da contratação, bem como à inexistência de óbices que inibam a contratação decorrente de impedimento imposto ao contratado, a ser verificado junto aos cadastros governamentais;
2. Determinar a remessa dos autos à Secretaria de Administração e Orçamento, para as providências pertinentes.

Destaca-se, por fim, que esta Assessoria se restringe à análise dos aspectos jurídicos, subtraindo-se análises que importem considerações relativas à conveniência e oportunidade. Em relação aos aspectos de natureza técnica, alheios à seara jurídica, parte-se da premissa de que as Unidades competentes para a sua apreciação detêm os conhecimentos específicos necessários e os analisaram adequadamente, verificando a exatidão das informações constantes dos autos e atuando em conformidade com suas atribuições.

É o entendimento que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

DARCY HENRIQUE ROCHA PELISSARI

Assessoria Jurídica da Presidência

Em 01 de agosto de 2024.



Documento assinado eletronicamente por **DARCY HENRIQUE ROCHA PELISSARI**, **Analista Judiciário**, em 01/08/2024, às 13:45, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://sei.tre-es.jus.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.tre-es.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0) informando o código verificador **1204116** e o código CRC **8C0A980A**.