

PROCURADORIA

Parecer: 692/2024-PROJU

Referência: Expediente Eletrônico nº 024813/2024

Assunto: Contratação Direta – Inexigibilidade – Aluguel de Imóvel

Interessado: Diretoria de Logística e Patrimônio

EMENTA: ADMINISTRATIVO. LOCAÇÃO IMOBILIÁRIA. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE. ART. 74, V, DA LEI Nº 14.133/2021. LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Expediente que tem por objeto locação de imóvel para finalidade do funcionamento da Unidade Regional do TCE (PA) em Marabá, por meio de Inexigibilidade fundamentada no art. 74, V da Lei nº 14.133/2021.

Consta do processo o Documento de Oficialização da Demanda – DOD, cujos principais pontos destaque:

3 – JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE
Com o advento do término da vigência do Contrato nº 06/2019, celebrado entre TCE (PA) e Antônio Pedro Carneiro - ME, expirará em 03 de janeiro de 2025, cujo objeto é a locação do imóvel situado na Avenida VP8, folha 32, lote 11, Bairro: Nova Marabá, Cep. 68504-022, Marabá-PA, com a finalidade de funcionamento da Unidade Regional do TCE (PA) para realização de suas atividades institucionais nos municípios localizados no sul e sudeste do Pará.
De acordo com o informado acima, o contrato 06/2019-TCE/PA expirará em 03 de janeiro de 2025, momento em que este Órgão não mais poderá realizar sua prorrogação regular, considerando o alcance do limite de 60 (sessenta) meses de contratação estipulado pelo art. 57, II, da Lei 8.666/93.
Dessa forma, a Administração, ao adotar uma postura proativa, deve garantir que, ao término do prazo vigente dos contratos atuais, já existam instrumentos adequados para assegurar a continuidade dos serviços essenciais relacionados a estratégia de interiorização do TCE (PA) onde se faz necessário local físico capaz de atender as demandas de trabalho da Unidade Regional do TCE (PA) em Marabá. O local físico em Marabá é justificado pela necessidade de descentralização dos serviços, tornando o atendimento mais eficiente e próximo das comunidades local, aumentar a eficiência na realização de fiscalizações e demais atividades do TCE (PA), ao ter uma estrutura física local que permita uma resposta mais rápida às

demandas regionais, além de facilitar a realização de treinamentos, workshops e capacitações, promovendo a melhoria contínua da gestão pública local.

Assim, cabe salientar que a presença do TCE (PA) na região sul e sudeste do Pará, com sede em Marabá contribui para desenvolvimento local com desenvolvimento socioeconômico das regiões do interior, ao estabelecer uma presença institucional que valorize e potencialize os recursos locais, reduzindo tensões internas que possam enfraquecer a unidade e integração do nosso Estado.

Na sequência, apresentou-se Estudo Técnico Preliminar, cujos principais pontos relaciono abaixo:

3 REQUISITOS DA CONTRATAÇÃO

3.1 JUSTIFICATIVA DA NECESSIDADE E PROBLEMA A SER RESOLVIDO

O prédio atual onde funciona a Unidade de Representação de Marabá possui características atuais dentro dos padrões necessários para o funcionamento eficiente de uma Unidade Regional, com 260 m² de área o prédio contém hall amplo para triagem de atendimento, 04 salas de trabalho incluindo sala de auditoria, além de uma sala de reunião para 10 pessoas, copa/cozinha, arquivo, estacionamento e auditório para realização de atividades pedagógicas, treinamentos e atividades de fomento ao controle social.

Cabe enfatizar que sua localização privilegiada também expressa sua singularidade, pois fica situado na principal avenida da região da cidade conhecida como "Nova Marabá" onde estão demais prédios públicos como Prefeitura Municipal, Centro Regional do Governo do Estado, Advocacia Geral da União, Exército Brasileiro, Receita Federal, dentre outros, garantindo visibilidade institucional e facilidade de acesso ao público em geral e aos jurisdicionados.

A permanência no mesmo prédio garante a continuidade das atividades sem interrupções, mantendo a produtividade e o atendimento ao público inalterados, pois os usuários já conhecem a localização do prédio, o que facilita o acesso e o atendimento. A análise de mercado indica ainda que os imóveis com características semelhantes na mesma região apresentam valores de locação mais elevados, o que aumentaria as despesas fixas do TCE (PA).

As peças 3 a 10 trazem a proposta comercial, a cotação de preços e os documentos de habilitação da empresa a ser contratada.

Consta ainda no expediente, o Termo de Referência, em consonância com o Estudo Técnico Preliminar – ETP e em conformidade com o Documento de Oficialização da Demanda – DOD.

A Diretoria de Finanças – DIFI acostou a Informação nº 437/2024 – DIFI, com o seguinte teor:

DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA:

Unidade Gestora:

020101 - Tribunal de Contas do Estado do Pará

Programa de Trabalho

01.122.1529. 6.267 – Operacionalização das Ações Administrativas

Natureza da Despesa:

33.90.39 – Outros Serviços de Terceiros-Pessoa Jurídica

Fonte de Recursos:

01500000001 - Recursos Ordinários

Encontra-se anexada ao expediente a minuta do contrato.

É o relatório.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Escopo do Parecer Jurídico

O presente parecer jurídico destina-se ao controle prévio de legalidade do processo licitatório, que o faz com espeque no art. 53, I e II, da Lei nº 14.133, de 2021:

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;

§ 4º- Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração **também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas**, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos. (grifei)

Verifica-se, conforme determina o texto legal, que a manifestação jurídica se atém aos aspectos legais que envolvem a contratação pretendida, não fazendo parte da presente análise os aspectos técnicos relacionados ao objeto de interesse da administração e nem o mérito administrativo, conforme o Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC nº 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Dessa forma, salienta-se que a opinião do parecerista não possui efeito vinculante à administração, que dentro dos limites da discricionariedade legal, pode decidir, de forma fundamentada, em acatar ou não as ponderações exaradas pelo órgão de assessoramento jurídico.

2.2 Da inexigibilidade de licitação

Importante ressaltar que, na Lei nº 8.666/93 (revogada), a hipótese de locação ou aquisição de imóveis, nas condições expostas acima, era caso de licitação dispensável.

Todavia, houve uma mudança na natureza dessa contratação direta que, pela nova Lei (14.133/2021), passa a ser considerada como inexigível, por inviabilidade de competição, sempre que as justificativas apontem a singularidade daquele imóvel ao atendimento das necessidades públicas.

Nos casos de aquisição ou locação de imóvel, prevê a legislação atual que:

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.

Os requisitos previstos no parágrafo 5º do referido artigo são específicos das hipóteses de inexigibilidade de licitação e visam maior segurança na comprovação da singularidade do imóvel (avaliação do bem, certificação de inexistência de imóveis públicos vagos que atendam à necessidade da administração e, justificativas que demonstrem a singularidade e vantajosidade do imóvel para a Administração).

Compulsando os autos, observa-se que foram apresentadas a Avaliação prévia do bem (Peça 4. INFOR - 307/2024) e as justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel (Peça 2 e Peça 14).

Em relação a certificação da inexistência de imóveis públicos vagos, há menção no ETP ao expediente 024216/2024 que trata da consulta a Seplad, porém não consta nos autos a resposta do órgão estadual.

Além dos requisitos específicos, nas contratações diretas devem ser observados os requisitos gerais previstos no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, que serão analisadas no tópico a seguir.

2.3 Da fase interna. Instrução do processo: Contratação Direta

A Lei nº 14.133/2021 sobre as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação traz as seguintes disposições sobre a instrução processual:

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 público em sítio eletrônico oficial.

Analisemos os requisitos legais:

1) O documento de oficialização de demanda, estudo técnico preliminar, e o termo de referência: Encontram-se presentes no processo, foram destacados no relatório deste parecer e examinados, por questões metodológicas, no item 1 deste relatório. A confecção de projeto básico ou projeto executivo não se mostra pertinente e a análise de risco não é indispensável para a contratação, tendo em vista o objeto da contratação.

2) A estimativa de despesa: O orçamento estimado da contratação é tratado no artigo 23 da Lei nº 14.133, de 2021, sendo que, para compras, devem ser observados os parâmetros previstos em seu §1º:

Art. 23. 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. [...]

§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

No presente caso, o laudo de avaliação do imóvel (Peça 4) definiu o preço unitário do m² na região, para fins de locação, no valor de R\$ 37,39 (trinta e sete reais e trinta e nove centavos), estimando o valor mensal do aluguel em R\$ 9.700,00 (nove mil reais).

3) Parecer jurídico e pareceres técnicos: No que concerne à manifestação técnica, observa-se a juntada da manifestação da Diretoria de Logística e Patrimônio - DILP, e a exigência de parecer jurídico será atendida com a emissão deste opinativo devendo ser seguida de manifestação do controle interno.

4) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido: A Informação nº 437/2024 – DIFI, além de indicar a fonte orçamentária dos créditos, encontra-se adequadamente reproduzida na minuta de contrato no qual se encontram descritas as obrigações do contratado conforme disposto no ETP e no TR, de modo que o requisito se encontra atendido.

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

Em relação à regularidade fiscal, social e trabalhista, a Lei n. 14.133/2021 estabelece que:

Art. 68. As habilitações fiscal, social e trabalhista serão aferidas mediante a verificação dos seguintes requisitos:

I - a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ);

II - a inscrição no cadastro de contribuintes estadual e/ou municipal, se houver, relativo ao domicílio ou sede do licitante, pertinente ao seu ramo de atividade e compatível com o objeto contratual;

III - a regularidade perante a Fazenda federal, estadual e/ou municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

IV - a regularidade relativa à Seguridade Social e ao FGTS, que demonstre cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei;

V - a regularidade perante a Justiça do Trabalho;

VI - o cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Art. 70. A documentação referida neste Capítulo poderá ser:

I - apresentada em original, por cópia ou por qualquer outro meio expressamente admitido pela Administração;

II - substituída por registro cadastral emitido por órgão ou entidade pública, desde que previsto no edital e que o registro tenha sido feito em obediência ao disposto nesta Lei;

III - dispensada, total ou parcialmente, nas contratações para entrega imediata, nas contratações em valores inferiores a 1/4 (um quarto) do limite para dispensa de licitação para compras em geral e nas contratações de produto para pesquisa e desenvolvimento até o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

Parágrafo único. As empresas estrangeiras que não funcionem no País deverão apresentar documentos equivalentes, na forma de regulamento emitido pelo Poder Executivo federal.

Destaco na jurisprudência de contas federal o seguinte entendimento:

Deve ser exigido comprovante de regularidade com o INSS e o FGTS de todos aqueles que contratam com o poder público, inclusive nas contratações realizadas mediante convite, dispensa ou inexigibilidade de licitação, mesmo quando se tratar de compras para pronta entrega (art. 195, § 3º, da Constituição Federal). Acórdão 2575/2009-Plenário, Relator: RAIMUNDO CARREIRO.

Foi juntado ao expediente documentos que comprovam a habilitação jurídica para contratar com a Administração. Quanto à regularidade fiscal, social, trabalhista e à qualificação econômico-financeira, foram apresentadas as certidões negativas pertinentes.

6) Razão da escolha do contratado: Conforme consta no ETP, o motivo da escolha do imóvel se deu em razão do imóvel já está sendo utilizado por esta Corte de Contas e o prédio atual onde funciona a Unidade de Representação de Marabá possui características atuais dentro dos padrões necessários para o funcionamento eficiente de uma Unidade Regional, com 260 m² de área construída o prédio contém hall amplo para triagem de atendimento, 04 salas de trabalho incluindo sala de auditoria, além de uma sala de reunião para 10 pessoas, copa/cozinha, arquivo, estacionamento e auditório para realização de atividades pedagógicas, treinamentos e atividades de fomento ao controle social.

7) Justificativa de preço: Foram realizadas pesquisas imobiliárias de outros imóveis na região (Peça 5), com especificações semelhantes ao do imóvel que se busca locar, obtendo-se o valor de 40 reais por m².

Assim, considerando o valor mensal da proposta (R\$ 12.000,00) e a metragem do imóvel em questão (324 m²), observa-se que o preço unitário do m² ficou em R\$ 37,03 (trinta e sete reais e três centavos), ou seja, abaixo do valor praticado na região.

8) Autorização da autoridade competente: Esta pode ser suprida ao final com a emissão da nota de empenho.

9) Indicação do dispositivo legal aplicável: A fundamentação legal para a contratação direta, encontra disposta no artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021.

10) Autorização do ordenador de despesa: Deverá ser providenciada antes de realizada a contratação (assinatura do contrato).

2.4 Análise da minuta do contrato

Passo à análise contratual a partir da forma e dos elementos contratuais obrigatórios definidos pela Lei n. 14.133/2021:

a) Da estrutura do contrato:

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. § 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.

Art. 91. Os contratos e seus aditamentos terão forma escrita e serão juntados ao processo que tiver dado origem à contratação, divulgados e mantidos à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

b) Do conteúdo obrigatório (Cláusulas necessárias):

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; 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.

§ 1º Os contratos celebrados pela Administração Pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive as domiciliadas no exterior, deverão conter cláusula que declare competente o foro da sede da Administração para dirimir qualquer questão contratual, ressalvadas as seguintes hipóteses:

§ 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.

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: II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Do ponto de vista formal, a minuta de contrato apresentada atende às determinações legais uma vez que a qualificação das partes está devidamente preenchida e seus representantes legais identificados.

A finalidade do contrato, o termo de dispensa de licitação, o número do processo de contratação direta e a sujeição dos contratantes às normas da Lei n. 14.133/2021 e às cláusulas contratuais, encontram-se disciplinados nas cláusulas primeira, segunda e terceira do instrumento jurídico.

Além disso, o contrato é apresentado de forma escrita e estabelece, de maneira geral, com clareza e precisão as condições para sua execução, define os direitos, as obrigações e as responsabilidades das partes, em conformidade com o Termo de Referência.

Quanto às cláusulas obrigatórias identificamos na minuta do contrato as seguintes disposições: a) Cláusula Primeira - Do Objeto; b) Cláusula Segunda – Dos Documentos; c) Cláusula Terceira - Do Fundamento Jurídico, d) Cláusula Quarta - Da Descrição Dos Serviços, e) Cláusula Quinta – Da Forma de Execução; f) Cláusula Sexta - Do Valor e Pagamento Do Contrato; g) Cláusula Sétima - Do Reajuste e Das Alterações Dos Valores Contratuais; h) Cláusula Oitava – Da Dotação Orçamentária; i) Cláusula Nona - Do Prazo De Execução e Vigência Do Contrato e Sua Possibilidade De Prorrogação; j) Cláusula Décima - Das Obrigações; l) Cláusula Décima Primeira – Das Sanções e Infrações Administrativas; m) Cláusula Décima Segunda - Da Regularidade Fiscal e Qualificação; n) Cláusula Décima Terceira - Do Modelo de Gestão do Contrato; o) Cláusula Décima Quarta - Da Subcontratação; p) Cláusula Décima Quinta - Da Proteção Dos Dados Pessoais; q) Cláusula Décima Sexta - Das Alterações; r) Cláusula Décima Sétima - Da Extinção Do Contrato; s) Cláusula Décima Oitava – Da Publicação do Extrato; t) Cláusula Décima Nona – Do Foro de Eleição; u) Cláusula Vigésima – Das Disposições Finais; v) Cláusula Vigésima Primeira – Dos Casos Omissos.

Presentes, portanto, as cláusulas necessárias dispostas no art. 92 da Lei n. 14.133/2021.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos do art. 53, caput e §4º, da Lei nº 14.133/2021, esta Procuradoria manifesta-se pela legalidade do processo de contratação direta da locação do imóvel para finalidade do funcionamento da Unidade Regional do TCE (PA) em Marabá, conforme condições, especificações, quantidades, características e prazos constantes no Termo de Referência, pelo valor mensal de R\$ 12.000,00 (doze mil reais), por meio de Inexigibilidade fundamentada no art. 74, V da Lei nº 14.133/2021, opinando, assim, pelo regular prosseguimento do feito.

À consideração superior.

É o parecer.

Belém, 19 de dezembro de 2024.

assinado eletronicamente
Rogério Coelho de Sousa
Auditor de Controle Externo
Matrícula 0101523