



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE IPIRANGA DO NORTE

PARECER JURÍDICO Nº 049/2024

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº 033/2024

INEXIGIBILIDADE nº 008/2024.

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE SERVIÇO DE LOCAÇÃO (*BUILT TO SUIT – BTS*) DE IMÓVEL DESTINADO AO ATENDIMENTO DAS FINALIDADES DA CÂMARA MUNICIPAL DE IPIRANGA DO NORTE/MT.

RELATÓRIO

1. O Setor de Compras e Licitação encaminha a este Departamento Jurídico, consulta sobre a contratação por inexigibilidade de licitação do objeto supramencionado, para parecer jurídico nos termos do art. 53, da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021.
2. O processo foi encaminhado junto ao endereço eletrônico juridicocm@ipirangadonorte.mt.leg.br, no dia 26 de março de 2024, contendo 219 (duzentas e dezenove) páginas.
3. O processo administrativo foi devidamente autuado e veio instruído com os seguintes documentos:
 - a) Estudo Técnico Preliminar para mudança de sede do Poder Legislativo;
 - b) Documento de Formalização da Demanda – DFD com o modelo de locação estilo *built to suit* e Carta de Apresentação do Imóvel e proposta de preço;
 - c) Pesquisa de Mercado Imobiliário e Declaração de Inexistência de Imóveis Públicos Vagos;
 - d) Laudo de Avaliação fornecido por Comissão devidamente designada, com os respectivos documentos a ele referentes;
 - e) Pesquisa de preços de mercado para formação de preço de referência em relação as adaptações necessárias ao uso no formato de locação *built to suit*;
 - f) Termo de Referência;
 - g) Minuta contratual;
 - h) Solicitação de abertura do Processo Administrativo e a respectiva autorização;
 - i) Demonstração de disponibilidade financeira para cobertura da despesa;
 - j) Justificativa de escolha e preço;
 - k) Documentos de regularidade do imóvel e do locatário.
4. É o sucinto relatório.



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

De início, destaco competir a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 53, da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente. Tampouco cabe a esta consultoria examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira afetas a outros departamentos.

Ademais, nos termos do artigo 53, §4º, o órgão de assessoramento jurídico deverá realizar o controle prévio de legalidade inclusive de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos, motivo pelo qual o presente processo foi submetido a avaliação.

Preliminarmente, convém observar que a Lei nº. 14.133, de 1º de abril de 2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, especifica algumas exceções em que a licitação é dispensada, dispensável ou inexigível. Com relação à licitação inexigível, as hipóteses estão previstas no art. 74 da Lei nº. 14.133/21. Nesses casos, a licitação é inviável, tendo em vista a impossibilidade de competição entre dois ou mais interessados. Consoante dispõe o art. 74 da Lei nº 14.133/2021, a inexigibilidade de licitação deriva da inviabilidade de competição, ou seja, são aquelas situações em que não é possível se escolher a proposta mais vantajosa através da disputa entre dois ou mais interessados, pois a estrutura legal do procedimento licitatório não é adequada para a obtenção do resultado pretendido.

É importante esclarecer que o legislador não cuidou de esclarecer o conceito de viabilidade de competição, limitando-se a trazer um rol de hipóteses (exemplificativo) na qual se presumiu a impossibilidade de competição entre os licitantes, em razão da natureza dos produtos e/ou serviços que serão adquiridos pela Administração.

Neste sentido, vejamos as hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas na Lei nº 14.133/2021:

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

I- aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos;

II- contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública;

III- contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos ou projetos executivos;

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

c) assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;

d) fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços;

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

g) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico;

h) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais, instrumentação e monitoramento de parâmetros específicos de obras e do meio ambiente e demais serviços de engenharia que se enquadrem no disposto neste inciso;

IV – objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento;

V – aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. (g.n)

Como se pode notar, o elenco meramente ilustrativo dos incisos supramencionados se justifica em razão da clara dificuldade do legislador em sistematizar todos os eventos que podem conduzir à inviabilidade de competição, que é causada pela própria complexidade do mundo real, cuja riqueza é impossível de ser limitada por regras jurídicas.

Dentro o rol estabelecido pelo artigo 74, encontra-se o aluguel de imóveis cujas características de instalações tornem necessária sua escolha, nos termos do inciso V.

Em resumo, a partir da leitura atenta do art. 74 da nova lei de licitações é possível afirmar que, via de regra, a inexigibilidade de licitação restará configurada quando houver: ausência de pluralidade de alternativas; ausência de mercado concorrencial; ausência de objetividade na seleção do objeto; ausência de definição objetiva da prestação a ser executada.

No caso específico, busca-se a locação de imóvel necessário para desenvolvimento das atividades precípua do Poder Legislativo de Ipiranga do Norte.

Nesse sentido, nos termos do §5º diploma legal, para caracterizar a viabilidade desta contratação, se exige a realização de algumas diligências, colaciono:

§ 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;



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

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.

Com relação ao inciso I, foi juntado ao procedimento a avaliação do bem imóvel, elaborada por comissão de patrimônio legalmente nomeada pela Câmara Municipal, além das informações contidas no Estudo Técnico Preliminar e Documento de Formalização da Demanda.

Quanto as exigências previstas no inciso II e III, foi juntado ao procedimento Declaração de Inexistência de Imóveis Públicos Vagos, fornecido pelo Executivo Municipal, bem como justificativas apresentadas através do Estudo Técnico Preliminar e do Documento de Formalização da Demanda, elaborados pelos setores correspondentes, atestando, em apertada síntese, a ausência de outros imóveis que atendam as necessidades da Administração no município, e ainda, demonstram as suas características de singularidade e de vantajosidade. Nesses termos, salvo melhor juízo, levando em consideração as informações apresentadas, vislumbro que na hipótese dos autos há justificativa de que o imóvel é o único disponível para bem atender às necessidades de instalação do órgão, bem como foi realizada avaliação mercadológica do bem, com base na qual foi feita a definição do valor da locação, amoldando-se a necessidade, segundo as justificativas, aos termos da lei.

Quando ao modelo de locação, ao estilo *built to suit* – *BTS*, o seu fundamento encontra amparo no artigo 51 e 89, da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021, bem como no artigo 54-A, da Lei 8.245/91, e ainda, na Instrução Normativa SEGES/ME nº 103/2022, do Governo Federal, notadamente em seu artigo 3º, inciso III. Colaciono os diplomas:

Lei de Licitações - Lei 14.133, de 1º de abril de 2021:

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. 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. (grifo nosso)

Lei do inquilinato – Lei 8.245/91.



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

Art. 54-A. Na locação não residencial de imóvel urbano na qual o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado por prazo determinado, prevalecerão as condições livremente pactuadas no contrato respectivo e as disposições procedimentais previstas nesta Lei. (grifo nosso)

INSTRUÇÃO NORMATIVA SEGES/ME Nº 103, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2022.

Art. 3º Os órgãos e as entidades poderão firmar contratos de locação de imóveis, observados os seguintes modelos:

III - locação built to suit – BTS: o locador procede à prévia aquisição, construção ou substancial reforma, por si mesmo ou por terceiros, do imóvel então especificado pelo pretendente à locação, a fim de que seja a este locado, prevalecendo as condições livremente pactuadas no respectivo contrato e as disposições procedimentais previstas na Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991

§ 1º A escolha da modelagem de que trata o caput deverá ser justificada no estudo técnico preliminar - ETP, o qual será fundamento para a elaboração do termo de referência ou projeto básico, nos termos dos incisos XXIII e XXV do art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021. (grifo nosso)

No mesmo sentido, nos termos do Acórdão nº 1301/13, o Tribunal de Contas da União teceu considerações acerca das diligências necessárias acerca da viabilização dos contratos *built-to-suit*, nos seguintes termos:

9.4.1. caracterização da efetiva necessidade do novo imóvel, com demonstração de que o imóvel até então porventura em uso não atende mais ao interesse público e de que não comporta readequação;

9.4.2. comprovação da inexistência de imóveis disponíveis no âmbito da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, de acordo com as “Orientações para destinação do Patrimônio da União”, que foram editadas pela SPU/MPOG em 2010;



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

9.4.3. fundamentação da decisão pela locação sob medida baseada em estudos técnicos, pareceres e documentos comprobatórios que justifiquem tal opção contratual, incluindo a necessidade de se demonstrar que, comprovada a impossibilidade de suprir a demanda por outras formas, a utilização da locação sob encomenda mostra-se inequivocamente mais favorável economicamente do que a realização de reforma ou adequação em imóvel alugado sob a forma convencional.

Pelo que se depreende do presente caderno administrativo, vislumbra-se a informação acerca da estrutura precária do prédio atualmente ocupado, a qual não seria plenamente corrigida com pequenas reformas ou ainda não comportaria readaptações diante da sua estrutura, nos termos dos itens 1.1 e 1.2 do ETP. Da mesma forma, pela Declaração fornecida pelo Poder Executivo e pelo item 6 do ETP, constatou-se que o município não possui outro imóvel apto a receber a estrutura do Poder Legislativo. Por fim, nos termos do item 5.1.3 e 5.2 do ETP, a medida proposta se mostra mais favorável economicamente do que a realização de reforma do imóvel atual, pelos fundamentos ali expostos.

Superado tal ponto, ainda que se trate de contratação direta, por inexigibilidade de licitação, faz-se necessária a formalização de um procedimento para celebração da contratação. Nesses termos, o artigo 72, da Nova Lei de Licitações, elenca os documentos necessários para a instrução do processo administrativo, colaciono:

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.

Não obstante, a Câmara Municipal de Ipiranga do Norte também possui regulamento próprio acerca da matéria, se trata da Resolução nº 02, de 6 de março de 2023, a qual também institui parâmetros e procedimentos necessários para formalização das contratações diretas, nos termos do seu



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

artigo 84 e seguintes, sendo de observância obrigatória pelos setores envolvidos.

Deve se ressaltar que, pelo que se verifica, os autos até o momento contêm toda a documentação necessária para a viabilização do procedimento, conforme relatório, inclusive a estimativa de despesa para o feito, nos termos do art. 72, inciso II, da Lei nº. 14.133/21. Assim, em atenção ao comando legal que determina a verificação de existência de recursos financeiros previamente à realização da contratação, consta nos autos que há previsão de crédito orçamentário para suportar tal despesa, fornecido pelo Departamento Contábil da Casa.

O preço para a contratação do serviço de aluguel, a ser pago mensalmente, foi de R\$ 8.500,00 (oito mil e quinhentos reais). No caso em tela, o preço máximo admitido para a presente contratação tomou por referência a proposta apresentada pelo locador, bem como extrato de consulta junto ao sistema RADAR do TCE/MT acerca de contratações semelhantes pela Administração Pública, além da avaliação mercadológica do imóvel acostado ao processo, conforme se extrai do Mapa Comparativo de Preços elaborado pelo setor correspondente, mostrando-se satisfatória, por atender aquilo previsto no artigo 33, da Resolução nº 02/2023.

Ademais, quanto ao contrato *built to suit* e as adaptações necessárias para o recebimento da estrutura da Câmara Municipal, sendo os serviços de instalação de divisórias em *drywall*; serviços de lixamento, emassamento e pintura e outras adequações em encanamento e rodapés; serviço de instalação de fachada externa e interna, e; serviços elétricos com fornecimento de material, chegou-se a importância de R\$ 114.201,35 (cento e quatorze mil duzentos e um reais e trinta e cinco centavos), a serem pagas pelo pretenso LOCADOR e reembolsadas pela Administração.

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

Por oportuno, ressalta-se que a planilha de quantitativos e valores deve ser a consolidação da consulta de mercado realizada, extraindo-se a média dos orçamentos colhidos, com o fim de fazer refletir o real preço de mercado, devendo ser devidamente assinada pelo servidor público responsável.

Conforme entendimento exarado pelo TCU no acórdão 2.943/2013-Plenário: “*não se deve considerar, para fins de elaboração do mapa de cotações, as informações relativas a empresas cujos preços revelem-se evidentemente fora da média de mercado, de modo a evitar distorções no custo médio apurado e, conseqüentemente, no valor máximo a ser aceito para cada item licitado*”, o que deve ser avaliado pela área técnica e, por fim, pela Autoridade Competente.

Quanto à necessidade de ampla pesquisa de mercado, a jurisprudência do TCU sinaliza no sentido de que a realização de pesquisa de preços de mercado é uma exigência legal para todos os processos licitatórios, inclusive



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

para os casos de dispensa e inexigibilidade. Nesse sentido estão os Acórdãos 4549/2014 - Segunda Câmara, 1422/2014- Segunda Câmara e 522/2014 - Plenário. A Jurisprudência do TCU aponta também para a necessidade de realizar pesquisa de preços da maneira mais ampla possível, de modo a verificar a compatibilidade das propostas apresentadas com os preços de mercado.

Caso não observados esses preceitos, pode-se gerar uma série de consequências e problemas, inclusive, pode resultar em apontamentos e penalizações de agentes públicos por parte dos órgãos de controle, bem como será objeto de análise pelo Controle Interno da Casa.

Ademais, ainda que se possa compreender que o mercado costuma ofertar preços, para o fim de estimativa, superiores aos que pratica, cabe ao gestor público e à Área Técnica, o exame crítico disso, bem como escolher o parâmetro de pesquisa que melhor se adeque ao objeto e à realidade da Administração.

Ademais, pelo que se depreende, a princípio o termo de referência estabelece o rol de documentos mínimos necessários aptos a viabilizarem a regularidade da contratação e execução do objeto pretendido. De igual modo, pelos documentos acostados no procedimento, vislumbra-se a regularidade do imóvel e do locador.

Feitas essas considerações, quanto a minuta contratual apresentada, não vislumbra-se óbice legal, cumprindo com os requisitos mínimos previstos na Lei 14.133 e necessários na presente contratação, notadamente o objeto e seus elementos, a vinculação a proposta, a legislação aplicável, o regime de execução, o preço pactuado, os prazos estabelecidos, o crédito da despesa, procedimento de repactuação e reequilíbrio, os direitos e responsabilidades, as sanções aplicáveis, modelo de gestão, e os casos de extinção, além da eleição do foro competente. **Não obstante, entendemos pela pertinência da inclusão no instrumento contratual de que sejam apresentados documentos comprobatórios do custeio das adaptações realizadas para ressarcimento da contratada, bem como seja realizada vistoria do local por servidores devidamente designados para conferência das adaptações e adequações conforme a necessidade apresentada pela Câmara.**

Com relação a duração do contrato que se pretende estabelecer, cabe fazer as observações que seguem. Nos termos do artigo 106, da Lei 14.133, a Administração pode celebrar contratos com prazos de até 5 (cinco) anos, nas hipóteses de serviços e funcionamentos contínuos, observadas algumas diretrizes. Senão vejamos:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;



Câmara Municipal de Ipiranga do Norte

Av. Vitória, nº 972 - Centro – Caixa Postal 04

Ipiranga do Norte/MT – CEP 78.578-000

Fone/Fax: (66) 3588 1623

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

Nesses termos, a celebração do contrato de locação por prazo superior ao do crédito orçamentário, como no caso presente, pode acarretar maior segurança na contratação pela garantia de manutenção da sede do órgão na mesma localidade, evitando dispêndios com traslado, e pelo fato de resguardar a administração com relação à investimentos eventualmente realizados com a locação do prédio, o que, contudo, deve ser avaliado pela autoridade competente.

É o parecer. À deliberação da chefia imediata.

Ipiranga do Norte, 26 de setembro de 2024.

Marcos Winícius Paludo
Advogado OAB/MT 22333/O