



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Ao Setor de Compras,

Protocolo nº 28142/2024

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E RECURSOS HUMANOS.

ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA FUNCIONAMENTO DO ALMOXARIFADO CENTRAL.

PARECER JURÍDICO

I. DO BREVE RELATÓRIO:

A Administração Pública realizou, por meio da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos, o Edital de Chamamento Público para a locação de um imóvel destinado ao funcionamento do Almoxarifado Central da Prefeitura Municipal.

Após publicação do Edital de Chamamento Público contendo as exigências necessárias do imóvel, uma única proposta foi apresentada.

Importa destacar os documentos contantes nos autos, quais sejam:

1. Documento de Formalização de demanda
2. Estudo Técnico Preliminar;
3. Mapa de Riscos;
4. Edital de Chamamento Público;
5. Pedido de Compras;
6. Declaração quanto a inexistência de outro imóvel que atenda as exigências do ETP;
7. Laudo de avaliação por parte da Comissão;
8. Ata de reunião.

Ademais, importa o destaque que este Parecer Jurídico detém analisar única e exclusivamente aos termos jurídicos aqui discutidos, fugindo da análise questões pertinentes tributos técnicos, econômicos, financeiros, de oportunidade e conveniência.

Eis o breve relatório. Passo então, a opinar.



II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:

Em estrita análise jurídica, importa conceituarmos que o Chamamento Público para locação de imóvel é um procedimento administrativo utilizado pela Administração Pública para garantir a transparência e a isonomia na contratação de espaços físicos para suas atividades.

Esse instrumento busca assegurar que qualquer interessado possa oferecer seu imóvel para locação, observando critérios previamente estabelecidos no Edital.

A Doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro conceitua o Chamamento Público como uma forma de garantir maior participação dos interessados, evitando contratações arbitrárias e garantindo que o melhor imóvel seja escolhido com base em critérios objetivos.

A Lei nº 14.133/2021, estabelece as diretrizes para as contratações públicas no Brasil. Embora a lei não forneça uma definição específica para "Chamamento Público", ela prevê a possibilidade de contratação direta, sem licitação, para a locação de imóveis que atendam às necessidades da administração pública, conforme o inciso V do artigo 74:

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

V - contratação que tenha por objeto:

a) aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha;

Para assegurar a transparência e a isonomia nesse processo, é recomendável que a administração pública realize um Chamamento Público. O Tribunal de Contas da União (TCU) recomenda a promoção de chamamento público como mecanismo de prospecção de mercado, especialmente quando não há imóveis públicos disponíveis que atendam aos requisitos definidos.

É necessário interligar o instrumento convocatório ao objeto almejado, ou seja, os termos contidos no Edital de Chamamento Público precisam ser vinculados ao imóvel participante.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Assim, em atenção ao **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório**, o artigo 18 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que *"a Administração Pública e os licitantes ficam vinculados ao disposto no edital, nos avisos, nos atos normativos e nas regras estabelecidas para a licitação e para a execução do contrato"*.

Além disso, é pacífico o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Contas da União (TCU) que indicam que a Administração Pública deve realizar chamamento público sempre que houver aquisição ou locação de imóveis, garantindo transparência e economicidade (Acórdão TCU 1.214/2020). **Caso o imóvel escolhido não satisfaça completamente as necessidades previstas no edital, a contratação sem um novo chamamento público pode ser considerada irregular.**

A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) estabelece, em seu art. 74, as hipóteses de inexigibilidade de licitação. De acordo com o dispositivo, **a inexigibilidade de licitação ocorre quando houver inviabilidade de competição**, em especial em casos de:

Art. 74, inciso I: Quando o objeto da contratação se referir a imóvel necessário à administração pública, o qual, por suas características, seja exclusivo de um único fornecedor.

Art. 74, inciso II: Quando a contratação de imóvel em caráter temporário, desde que o contrato tenha um caráter específico e não haja possibilidade de obtenção do bem por meio de outra licitação.

Para compreensão num aspecto geral, é importante distinguir os conceitos jurídicos para darmos fluidez no entendimento, destaca-se que o chamamento público é um procedimento específico previsto na Lei nº 14.133/2021 (art. 69), e tem como objetivo dar publicidade e permitir a manifestação de interesse de possíveis interessados na contratação, especialmente no caso de contratos administrativos de serviços e obras que envolvam a administração pública em condições que demandam a escolha de propostas ou a seleção do contratado.

O chamamento público não configura uma modalidade de licitação. Ao contrário, é um processo de divulgação e coleta de propostas ou interesse, sem a rigidez e os requisitos próprios de uma licitação formal. Portanto, o chamamento público, embora importante, não é condição suficiente para se considerar a contratação direta de um imóvel por inexigibilidade de licitação.



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Assim, a locação de imóvel pela Administração Pública, conforme a Lei nº 14.133/2021, pode ocorrer por inexigibilidade de licitação, mas apenas nas hipóteses em que se evidencie a inviabilidade de competição, ou seja, quando a contratação de determinado imóvel não puder ser realizada de forma concorrencial. As principais condições para isso são:

- Exclusividade do Imóvel: Se o imóvel a ser alugado for único ou exclusivo, ou seja, não houver outro imóvel com características compatíveis com as necessidades da Administração Pública. Este fato justifica a impossibilidade de competição.
- Imóvel de Propriedade de Pessoa Jurídica ou Particular: Quando a locação ocorrer de pessoa jurídica ou pessoa física e não houver possibilidade de obter o imóvel de outro fornecedor, pode-se aplicar a inexigibilidade.

Importa destacar que o chamamento público não é incompatível com a inexigibilidade de licitação, mas é necessário esclarecer que o chamamento público, de forma geral, não exime a exigência de licitação quando a situação de concorrência for viável. Portanto, o chamamento público realizado previamente pode ser parte do processo, mas não substitui a inexigibilidade de licitação quando esta for devida.

Para a locação de imóvel, após um chamamento público, a inexigibilidade de licitação somente será viável se for comprovado que a competição é inviável. Ou seja, não se trata de uma contratação automática sem licitação, mas da demonstração de que, apesar de haver um chamamento público, a locação se apresenta como uma situação em que a competição não é possível devido à exclusividade ou à especificidade do imóvel, para atender as demandas de maneira satisfatória para a Administração Pública.

Após este esclarecimento, vale adentrarmos ao mérito quanto os requisitos necessários para continuidade do feito. Temos que 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, quais sejam:

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, **devem ser observados os seguintes requisitos:**



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

-
- 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.**

Por ser exigências necessárias, importa detalhar cada uma delas, assim, temos:

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.

É necessário 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.

Vejamos:

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)

A avaliação prévia do bem, portanto, deve ser realizada, no âmbito desta Municipalidade pela **Comissão de Avaliação Imobiliária**, a quem compete realizar a avaliação de imóveis e precificar o valor mensal dos aluguéis. Nesse sentido, deverá ser elaborado laudo no qual o referido órgão avalie as condições do imóvel, suas características e valor de mercado.

Com relação ao prazo necessário para a amortização dos investimentos realizados no imóvel, este deve ser avaliado pela Administração antes de se firmar o contrato de aluguel. Em



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Acórdão recente do TCU, 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 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."

Para certificação do requisito em estudo fora anexado aos autos laudo de avaliação de imóvel, incluindo o valor médio proposto referente ao aluguel mensal, devendo, portanto, a o setor competente avaliar se tais requisitos encontram-se previstos no referido laudo e ainda, avaliar se estes são pertinentes ao Interesse Público.

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**. Cada ente federado possui órgão que administra seus imóveis próprios e este deve ser consultado quando da intenção de locação de algum imóvel particular.

Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho:

Antes de promover a contratação direta, a Administração deve comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e **apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo. [Ob. Cit, p. 363.]**

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



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

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

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

Neste ato, verifico que fora anexado aos autos o documento advindo do Setor de Patrimônios informando a inexistência de imóvel com as características necessárias para atender as necessidades do almoxarifado.

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

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

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



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

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.**

Chamamos a atenção da unidade interessada quanto as instruções acima, sendo aconselhada a adequação dos autos nos termos acima, de forma que fique atestada a singularidade do imóvel almejado, por meio de uma justificativa técnica, isto porque caso o almejado imóvel tenha características exclusivas que justifiquem a inexigibilidade, essa justificativa deve ser formalizada e documentada adequadamente, para garantir a legalidade do processo.

III. DA CONCLUSÃO:

Com base na análise da Lei nº 14.133/2021 e das disposições aplicáveis, conclui-se que a locação de imóvel por inexigibilidade de licitação após a realização de chamamento público será **VIÁVEL** desde que comprovado que a locação não pode ser realizada por meio de licitação em razão da inviabilidade de competição, dada a singularidade do imóvel.

É o parecer, salvo melhor juízo.

IV. DAS PROVIDÊNCIAS:



Município de Anchieta
Procuradoria-Geral do Município
Gerência Jurídico Administrativo

Por fim, ao que pese o caráter opinativo deste Parecer Jurídico, e pautando-se no Princípio da Celeridade Processual, recomenda-se, neste momento processual, além da observância de todos os termos deste Parecer, as seguintes providências, sequencialmente:

1. A emissão de justificativa demonstrando a singularidade do imóvel a ser locado pela administração;
2. A emissão de todas as certidões de regularidade fiscal e trabalhista do proprietário do imóvel;
3. O encaminhamento dos autos ao Setor de Compras para providências.

Anchieta/ES, 28 de março de 2025

Fernanda Riedel Dalmolin
Assistente Categoria A
Portaria n.º 188/2025
OAB/ES n.º 36.986