



Parecer Nº 033/2024

Processo Administrativo Eletrônico Nº 6.685/2024 – 1Doc

Referência: Locação de imóvel para utilização de uma sala comercial para o setor de TI, NTM – Núcleo de Tecnologia Municipal.

EMENTA. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. INEXIGIBILIDADE. ART. 74, INC. V DA LEI N. 14.133/2021. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. COMPROVAÇÃO DA SINGULARIDADE DA ESCOLHA DO IMÓVEL.

1. Trata o presente expediente de processo administrativo que visa a locação da sala comercial nº 11 no Edifício Pinheiros para atender a necessidade do setor de TI da Secretaria Municipal de Educação, por meio de inexigibilidade de licitação fundamentada no art. 74, inc. V da Lei n. 14.133/2021.

2. Consta nos autos os seguintes documentos para a análise jurídica:

- I) Documento de Formalização de Demanda (DFD);
- II) Estudo Técnico Preliminar;
- III) Termo de Referência;
- IV) Minuta do Contrato;
- V) Proposta comercial da locação;
- VI) Documentos de habilitação jurídica, fiscal e trabalhista;
- VII) Avaliações imobiliárias do valor de locação do imóvel; e
- VIII) Atestado de Não Conformidade.

3. Por fim, foram enviados os presentes autos para esta Procuradoria Jurídica, a fim de se lavrar parecer jurídico para controle prévio de legalidade, na forma do art. 53 e do art. 72, III, da Lei n. 14.133/2021, bem como considerando o disposto no art. 28 do Decreto Municipal n. 10.792/2023.

4. **É o sucinto relatório. Passo ao Parecer.¹**

5. Primeiramente, cumpre destacar que o parecer se caracteriza como um ato opinativo. No âmbito jurídico, sobretudo na Administração Pública, o parecer denominado

¹ Os pareceres, quando emitidos por órgão técnico ou pessoa física habilitada da Administração, são manifestações técnicas sobre assunto submetido a uma análise objetiva, de caráter meramente opinativo. (BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição*. Leme: LED, 2003, pág.273).



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

de parecer jurídico, surge na maioria dos casos, de uma consulta realizada por órgãos ou agentes públicos. A opinião do parecerista exterioriza-se a partir da emissão do respectivo parecer jurídico, do qual em regra, não vincula o administrador, possuindo este a discricionariedade de seguir a opinião disposta ou não.

6. Assim, de regra, o parecer consubstancia uma opinião técnica, pessoal do emitente, ou seja, reflete apenas um juízo de valor, não vinculando o administrador, que tem a competência decisória, para praticar o ato administrativo de acordo ou não com o sugerido pelo consultor jurídico. Sendo atos diversos, o parecer jurídico e o ato próprio e discricionário praticado pela autoridade competente.

7. Neste sentido, tem-se que o parecer jurídico concretiza-se, seja a pedido do administrador ou por exigência legal para aclarar e nortear o administrador que pode segui-lo ou ignorá-lo, quando da prática de determinado ato administrativo.

8. Como bem salientado por Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *"o parecer não possui efeito normativo por si mesmo [...] É o despacho dessa autoridade que dá efeito normativo ao parecer"*².

9. Dito isso, passamos a análise do mérito.

10. Preliminarmente, convém observar que a Lei nº 14.133/2021, ao regulamentar o art. 37, XXI, da Constituição Federal, trouxe uma significativa inovação no que diz respeito ao processamento e execução das atividades instrumentais e decisórias no processo da licitação.

11. No mesmo sentido, o citado dispositivo constitucional estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação. Entretanto, em casos determinados, a novel legislação admite a contratação direta sem a submissão ao processo licitatório.

² Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo: Atlas, 2012. p. 239



12. Dentre as hipóteses de contratação direta, destaca-se, para os propósitos deste parecer, a inexigibilidade de licitação prevista no artigo 74, inc. V da Lei n. 14.133/2021, para contratação de imóvel cujas características atendam a necessidade da Administração.

13. Verifica-se no presente caso, que a licitação para contratação de locação de imóvel é a regra, e a inexigibilidade é a exceção. O jurista Jessé Torres Pereira Júnior³, leciona o conceito de inexigibilidade e suas nuances interpretativas:

"O conceito de inexigibilidade de licitação cinde os intérpretes em duas respeitáveis vertentes: (a) a lei descreve hipóteses ilustrativas e admite que de outras, não previstas, possa decorrer a inviabilidade de competição, de forma a configurar a inexigibilidade; mas as hipóteses relacionadas na lei, pelo só fato de constarem da lei, caracterizam a inexigibilidade sempre que ocorrerem, independentemente de, no caso concreto, ser ou não viável a competição; (b) a lei descreve hipóteses que, além de ilustrativas, somente caracterizam a inexigibilidade se, no caso concreto, a competição for inviável; sendo viável, a licitação é de rigor, posto que o traço distintivo entre a exigibilidade e a inexigibilidade é a viabilidade de estabelecer-se, ou não, a disputa."

14. Dando continuidade ao raciocínio, a licitação é sempre inexigível quando exista impossibilidade de competição entre os eventuais licitantes. Desse modo, a inexigibilidade de licitação não pressupõe necessariamente a existência de apenas uma pessoa ou empresa apta a contratar.

15. Assim a licitação é sempre inexigível quando exista a inviabilidade da competição. Nesse sentido, explica Marçal Justen Filho⁴, que a inviabilidade de competição é uma consequência que tem diferentes causas que, por sua vez, consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

16. No presente caso a Lei Federal n. 14.133/2021, trouxe alguns requisitos para que se possa contratar locação de imóvel de forma direta, por meio de inexigibilidade,

³ In Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, Renovar, 3ª Edição, pp. 172 e 173

⁴ Justen Filho, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 14ª edição. São Paulo: Dialética, 2010. p. 356-359.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

vejam os:

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.

17. Verifica-se então que os requisitos para a contratação por meio de inexigibilidade de licitação são: *a)* avaliação prévia do bem; *b)* certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto; e *c)* justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel.

18. Em relação ao item "a", verifica-se que não foi elaborado laudo de avaliação das condições do imóvel, senão levantamentos mercadológicas definindo o valor médio do Aluguel em R\$ 2.040,00 (dois mil e quarenta reais).

19. Quanto à exigência do item "b", a certificação da inexistência de imóveis públicos que possam atender o interesse envolvido na contratação restou demonstrada através do memorando n. 847/2023 emitido pelo Setor de Patrimônio.

20. Referente a demonstração do item "c", em que pese a intenção da Secretaria Requisitante justificar a necessidade do imóvel com localização junto à Secretaria Municipal de Educação, os elementos apresentados no processo administrativo (DFD, ETP e TR) não comprovam a singularidade da escolha do imóvel.



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

21. Sendo inaplicável o inciso V do art. 74 da lei de licitações, diante da ausência de demonstração dos requisitos do §5º do mesmo artigo, a locação do imóvel deve ser precedida de licitação, nos termos do art. 51 da referida lei:

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.

22. Assim, quando for de amplo conhecimento da Administração a múltipla oferta de imóveis no mercado que atendam às suas necessidades e não demonstrada a singularidade como dito, de forma que o procedimento licitatório deverá ser observado.

23. Com efeito, entendemos que a situação posta, não contempla hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos dos artigos 74, inciso V, § 5º da Lei Federal nº 14.133/21, já que não restou demonstrado avaliação prévia da sala comercial n. 11 e a necessidade de adaptações, caso se façam necessárias, além de não ficar comprovado a singularidade nos elementos apresentados no DFD, ETP e TR.

24. Contudo, consta nos documentos acostados no processo a comunicação interna n. 05/2024 pedido de renovação de contrato administrativo n. 021/2023 das salas ns. 11 e 12 no Edifício Pinheiro, cujo objeto é o mesmo analisado no presente caso.

25. Nos autos não foi juntado o referido contrato administrativo para análise conjunta, pois caso o objeto da presente contratação almeje dar prosseguimento as atividades do Setor do TI da Secretaria Municipal de Educação no local onde já está instalada, a singularidade fica comprovada.

26. **Neste sentido, entendemos que a conjuntura do caso em tela permite a inexigibilidade de licitação, desde que a presente contratação se refira a utilização da sala já ocupada pelo setor do TI, motivo pelo qual os requisitos para inexigibilidade restarão cumpridos, tendo por certo que o gestor faz uso de seu poder discricionário, analisando a conveniência e oportunidade do ato.**



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

27. Já quanto aos procedimentos formais para contratação, o Decreto Municipal n. 10.792/2023 estabelece que o processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os documentos e atos previstos no art. 72 da Lei n. 14.133/2021, quais sejam:

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.

28. Primeiramente, como em qualquer outra contratação pública, a hipótese sob exame também exige fundamentadas justificativas quanto ao preço (art. 72, inciso VII, Lei nº 14.133/2021) ofertado pelo locador à Administração.

29. 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.

30. No presente caso, consta no processo 03 (três) avaliações mercadológicas realizadas por corretores devidamente inscritos no CRECI, definindo o valor da locação



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

entre R\$ 1.900,00 (mil e novecentos reais) a R\$ 2.130,00 (dois mil, cento e trinta reais), cuja média desses valores foi a proposta apresentada pelo locador.

31. Importante destacar, como já mencionado, caso a presente contratação seja para prosseguimento das atividades administrativas em local já ocupado pelo Requisitante, deve-se analisar também a compatibilidade do valor proposto com o já praticado no contrato vigente, aplicando-se a correção do preço pelo índice de anualidade aplicável ao caso.

32. Apresentados esses requisitos quando a justificativa do preço, bem como os respectivos documentos comprobatórios, cabe pontuar as demais providências que devem ser adotadas pela Administração Pública conforme ditames do art. 72 dessa mesma lei.

33. O primeiro passo na instrução do processo de contratação direta é oficializar a necessidade almejada através do Documento de Formalização de Demanda. Nesse ponto, o processo iniciou com a instrução deste documento.

34. Posteriormente, constata-se a instrução processual com o Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência apresentado pela Secretaria Requisitante, atendendo os requisitos do inciso I do art. 72 da Lei n. 14.133/2021.

35. Prosseguindo, os incisos II e IV do artigo supracitado tratam, respectivamente, da estimativa de despesa e da demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

36. Em relação à disponibilidade orçamentária, consta na Certidão Orçamentária o termo de reserva emitido pelo setor competente, atestando a existência de recursos para fazer frente à despesa.

37. Ademais, referente à pessoa, física ou jurídica, a ser contratada, deve a Administração se certificar de que a futura contratada possui a necessária aptidão jurídica para a ser contratada, **nos termos do inciso V do art. 72 da Lei n. 14.133/2021.**



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

38. A verificação quanto à possibilidade jurídica de se contratar determinada pessoa é realizada por meio de aferição quanto aos requisitos de habilitação dispostos no art. 62 da Lei n. 14.133/2021.

39. Nesse ponto, registre-se, por relevante, que a habilitação jurídica deve ser limitada à comprovação de existência jurídica da pessoa, capacidade civil em assumir obrigações e, no presente caso, comprovação da propriedade do imóvel ou documento de outorga de poderes para representação junto ao órgão contratante.

40. Lado outro, imprescindível, em regra, a comprovação da regularidade fiscal, social e trabalhista do locador, nos termos do art. 68 da Lei nº 14.133/2021, que deve ser instruída e analisada pela Diretoria de Compras e Licitações, conforme disciplina o §5º do art. 4 do Decreto Municipal n. 10.792/2023.

41. Ainda quanto aos requisitos de habilitação, deve-se atentar, também, para o requisito negativo que consta no art. 14, inciso III da Lei n. 14.133/2021 e do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1992):

Lei n. 14.133/2021

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

[...]

III - pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta;

Lei n. 8.429/1992

Art. 12. Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (quatorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indi-



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

retamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos;

II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos;

III - na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos;

42. Sob tal influxo, deve ser complementada a documentação com a juntada da certidão do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e no portal de Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas – CEIS dando conta quanto à ausência de condenações por improbidade administrativa da pretensa pessoa contratada, conforme determina o art. 12 da Lei nº 8.429/1992 e impedimento de contratar com a Administração, nos termos do inc. III do art. 14 da Lei de Licitações.

43. Portanto, quanto aos requisitos de habilitação (inciso V do art. 72), parece não haver maiores dificuldades e encontram-se juntados ao processo em questão, visto que a contratação se dará com pessoa física e a documentação se limitará a habilitação jurídica, fiscal, social e trabalhista.

44. Já quanto a minuta do contrato constante no despacho 14 – 6.685/2024, verifica-se divergência entre as obrigações do locador e as informações apresentadas em sua proposta. Isso porque, na proposta foram inclusos no valor total da locação os encargos de IPTU e taxa condominial à Administração, e na minuta do contrato essas obrigações estão relacionadas ao locador.

45. Desse modo, é necessário sanar a contradição junto a secretaria requisitante para que se estabeleça corretamente a responsabilidade pelo pagamento dos tributos, encargos e despesas ordinárias de condomínio, pois havendo a confusão tributária onde o



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

locatário (Administração) se tornará credora e devedora do encargo tributário (IPTU), deve-se comunicar a Secretaria da Fazenda Municipal para que proceda a extinção do crédito tributário pelo período em que o imóvel esteja locado à Administração.

46. Prosseguindo a análise, orienta-se que ao final do processo deve ser apresentada a autorização da autoridade competente para contratação e realização da despesa por inexigibilidade, caso essa se comprove após as premissas apresentadas no item 26, a qual deve ser instruída com despacho motivado e mantida à disposição do público em sítio eletrônico oficial (art. 72, VIII e parágrafo único, da Lei n. 14.133/21).

47. Por fim, é necessário conferir a devida publicidade ao ato da autoridade competente que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato. E o meio eleito pela Lei nº 14.133/2021 para instrumentalizá-la compreende o sítio eletrônico oficial (art. 72, parágrafo único).

48. Assim, é certo que, desde que cumpridos os requisitos exigidos pela lei, a contratação poderá ser enquadrada enquanto hipótese de inexigibilidade de licitação, nos termos do caput, do artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021. Contudo, não sendo verificada o cumprimento dos requisitos do § 5º do art. 74 da citada lei, o processo de contratação de locação do imóvel deverá ser precedido de licitação através do regular processamento com base na Instrução Normativa n. 103, de 30 de dezembro de 2022 da Secretaria de Gestão, do Ministério da Economia, ou outra que vier a substituí-la.

49. Ante o exposto, nos termos do art. 28, caput e § 2º, do Lei nº 14.133/2021, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, opina-se pela viabilidade jurídica da inexigibilidade da licitação pretendida, com fulcro no artigo 74, inciso X, da Lei nº 14.133/2021, desde que seja instruído o processo com as informações **apontadas nos itens 26 e 42 deste Parecer.**

50. Somente após a instrução das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus



Estado de Santa Catarina
Município de CAÇADOR
Procuradoria Geral do Município

demais termos, sendo necessário o retorno dos autos para nova manifestação desta unidade jurídica caso verificada a ausência de singularidade de escolha do imóvel e a necessidade de instauração de licitação para escolha do imóvel que melhor atenda o interesse público.

51. Sendo estas as considerações que nos parecem pertinentes a presente questão, sem embargo de eventuais opiniões divergentes que possa existir.

Caçador, SC, 04 de abril de 2024.

Roselaine de Almeida Périgo
Procuradora Municipal – Portaria n. 11.132/02
OAB/SC 12.903
[assinado digitalmente]