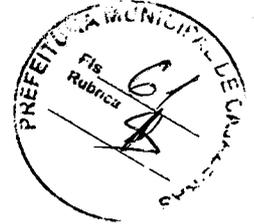




PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



Parecer n. 093/2025

Processo Administrativo 066.2025.SECOP

Inexigibilidade nº IN98001/2025

1. RELATÓRIO

Debruço-me sobre processo administrativo tendente a viabilizar a **locação de imóvel para funcionamento da Casa de Apoio, localizada na Rua Francisca Moura, 324, Centro de João Pessoa/PB.**

Os autos devem ser encaminhados a mim pela Secretaria de Contratações Públicas – SECOP para a emissão do competente parecer, como determina o artigo 53 da Lei de Licitações e Contratos Administrativo – LLCA e a artigo 8º, inciso XI, Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Município de Cajazeiras/PB.

O caderno processual foi encaminhado em **volume único contendo 60 páginas**. Os documentos constantes estão apresentados na sequência abaixo:

- Capa;
- Solicitação e justificativa da contratação;
- Documento de formalização de demanda – DFD;
- Certificação de inexistência de imóveis públicos vagos;
- Despacho de instauração do processo administrativo;
- Termo de autuação do processo administrativo;
- Portaria de designação da equipe de planejamento;
- Estudo Técnico Preliminar – ETP;
- Matriz de Gerenciamento de Riscos – MGR;
- Termo de Referência – TR;
- Aprovação do TR;
- Valor de referência: consulta de mercado;
- Laudo de Avaliação de Imóvel;
- Declaração de disponibilidade orçamentária;
- Protocolo;
- Autorização para realização de certame
- Portaria de nomeação do agente de contratação, pregoeiro e equipe de apoio;
- Termo de autuação do processo licitatório;
- Minuta do contrato;
- Documentos de habilitação.

2. APRECIÇÃO JURÍDICA

Inicialmente, esclareço que cabe aos procuradores realizar tão somente o controle de legalidade dos processos licitatórios, não incursionando em discussões de ordem técnica, tampouco sobre o mérito administrativo.

Ademais, saliento que somente após o acatamento ou afastamento motivado das recomendações contidas neste parecer será possível dar prosseguimento ao feito, consoante previsão do art. 50, VII, da



Lei n. 9.784, de 1999. Em ambos os casos, desnecessário retorno para nova manifestação desta unidade jurídica.

2.1. Boas práticas procedimentais

Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo expressa disposição legal. Com efeito, no que consiste especificamente à licitação, bem como contratos/convênios e outros ajustes, o processo administrativo deverá observar as normas que lhes são pertinentes, iniciando-se com a devida autuação, com a correspondente protocolização e numeração, juntando-se, em sequência cronológica, os documentos pertinentes, cujas folhas devem ser numeradas e rubricadas.

As boas práticas procedimentais orientam que as folhas do processo deverão ser numeradas em ordem crescente, pelas unidades administrativas que as adicionarem, mediante carimbo específico, que será apostado no canto superior direito na frente da folha.

Saliento que, ao receber um processo, cada unidade administrativa é responsável pela conferência da sequência numérica da paginação do processo.

O processo não deve tramitar sem que suas folhas estejam devidamente carimbadas, numeradas e rubricadas por um servidor.

2.2. Caracterização da hipótese de inexigibilidade

A obrigatoriedade de licitação para a celebração de contratos com a Administração Pública é estabelecida no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal – CF. No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral. Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos artigos 74 e 75 da LLCA, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

No que interessa por ora, objetiva-se a elaboração de parecer que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no artigo 74, inciso V, da LLCA, *verbis*:

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.

A LLCA previu a compra ou locação de imóvel como hipótese de licitação inexigível, passando a adotar o posicionamento de alguns doutrinadores que entendiam que, nesses casos, haveria a inviabilidade de se estabelecer critérios objetivos para uma comparação isonômica entre os potenciais imóveis.

A melhor doutrina ensina que deve haver uma comunicação entre a necessidade da Administração e as características do imóvel escolhido para ser locado, devendo ser valoradas, para tanto, as características do bem designado, sua localização e as peculiaridades relacionadas ao interesse público envolvido.

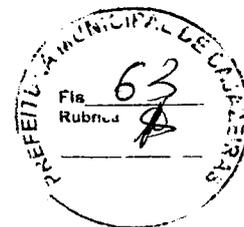
Elucidando tal apontamento, segue o magistério do professor Marçal Justen Filho¹, veja-se:

As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação, etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha. Quando a Administração necessita de imóvel para destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna

¹ Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



possível a competição entre particulares. Ou a Administração encontra o imóvel que se presta a atender seus interesses ou não o encontra. Na primeira hipótese, cabe-lhe adquirir (ou locar) o imóvel disponível; na segunda, é impossível a locação ou aquisição.

É importante asseverar que ante a existência de dois (ou mais) imóveis com características que atendem aos anseios da Administração, a realização de procedimento licitatório se torna imperiosa. Nessas situações, a possibilidade de celebração de contrato de locação de imóvel com fundamento na inexigibilidade de licitação se mostra ofuscada, abrindo passagem para a realização de licitação, vez que estará presente o elemento fundamental da competição.

Caso seja viável a competição, ou seja, no caso de dois ou mais imóveis poderem atender às necessidades da Administração, exsurge o dever de licitar:

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.

Desta feita, para a contratação direta sem licitação para locação de imóveis, é imperiosa a observância dos requisitos legais sob pena de poder configurar hipótese de crime previsto no art. 337-E do Código Penal Brasileiro:

Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:

Pena: reclusão de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

2.3. Requisitos para configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação

À sequência da análise, o § 5º do artigo 74, da LLCA pontua requisitos a serem obedecidos visando à locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, veja-se:

§ 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.

2.3.1. Avaliação prévia do bem

O primeiro dos requisitos diz respeito à necessidade de 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 União², cujo entendimento serve de diretriz para todos os demais tribunais de contas do país³, vem se posicionando sobre a necessidade de avaliações prévias que evidenciem que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado. A avaliação prévia do bem, portanto, deve ser realizada, no âmbito deste Município, pela comissão de avaliação, a quem compete realizar a avaliação de imóveis e precificar o valor mensal dos aluguéis.

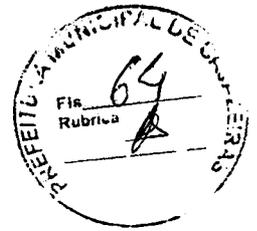
Nesse sentido, deve ser elaborado laudo no qual a comissão avalie o estado de conservação do imóvel, suas características e valor de mercado, além de indicar as adaptações necessárias ao

² TCU, AC-2243-24/08-1 Seção: 15/07/2008. Relator Ministro Marcos Vinícios Vilaça

³ art. 4º, §1º, item XIII, "c", da IN n. 010/2015/TCM/GO.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



cumprimento da finalidade pública a que se destina e o prazo de amortização dos investimentos realizados com as referidas adaptações.

Considerando que tanto neste como em procedimentos anteriores⁴ a documentação avaliação do imóvel, realizada por servidores público ou avaliador de imóveis independente, restringe-se a avaliar o valor de mercado de locação do imóvel e descrever a sua estrutura física, reitero recomendação no sentido de que servidores públicos tecnicamente habilitados realizem uma avaliação prévia do bem, que além de atestarem o seu estado de conservação, discorram acerca dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários, a fim de que seja produzido laudo completo e suficiente a satisfazer o comando do artigo 74, § 5º, inciso III, da LLCA .

2.3.2. Certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender ao objeto

Inicialmente, cabe esclarecer que 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, de forma a afetar a segurança de servidores e munícipes.

Ademais, a existência de imóveis públicos com metragem semelhante à do imóvel que se pretende locar, porém em má localização, não pode obstar que a Administração celebre um contrato de locação por meio do qual seja atendido o interesse público.

Logo, deve ser feita 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.

Consta nos autos certificação de inexistência de imóveis públicos vagos.

2.3.3. Demonstração da singularidade do imóvel e de suas vantagens para a Administração

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 negocial buscado. Não obstante, reforça-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.

⁴ Inexigibilidades n. 96001, 96002 e 96008/2025, para instalação de unidades básicas de saúde no Município de Cajazeiras/PB.



PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS



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 a validade do ato administrativo dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados.

É imprescindível, portanto, o emprego de especial cautela quanto aos termos da justificativa de singularidade do imóvel, que devem ser claros, precisos e corresponder a 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.

Considero que o item 2 do TR demonstra a singularidade do imóvel e de suas vantagens para a Administração.

2.4. Instrução do processo de contratação direta

Dispõe o artigo 72 da LLCA que o processo de contratação direta, dentre os quais estão compreendidos os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os documentos a seguir:

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;

Consta DFD, MGR, ETP e TR.

II - estimativa de despesa;

Consta no ETP e TR.

III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

Nesta ocasião, é emitido o competente parecer jurídico.

Consta Laudo de Avaliação de Um Imóvel, insuficiente a satisfazer o comando do artigo 74, § 5º, inciso III, da LLCA, conforme salientado no tópico 2.3.1. deste parecer.

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

Consta declaração de disponibilidade orçamentária e menções aos planos de contratações anual de 2024 e 2025.

V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

Verificação sob responsabilidade do agente de contratação/pregoeiro.

VI - razão da escolha do contratado;

Abordado no tópico 2.3.3 deste parecer.

VII - justificativa de preço;

Consta Laudo de Avaliação de Um Imóvel.

VIII - autorização da autoridade competente.

Consta autorização para realização do certame.

Por fim, consigno que a autorização para a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.



2.5. Outros documentos importantes para a hipótese específica de contratação direta

É necessário que haja comprovação da propriedade do bem a ser locado. Para tanto, deve ser anexada certidão de matrícula do imóvel designado, constando a propriedade em nome da pessoa contratada, uma vez que a propriedade de imóveis só é adquirida mediante registro de sua transmissão.

Outrossim, o contrato de locação poderá ser assinado pelo proprietário do imóvel ou por pessoa física ou jurídica com poderes de representação para tanto, devendo, neste caso, ser jungida procuração com poderes bastante para aperfeiçoamento e convalidação do ato.

2.6. Prazo de vigência do contrato de locação e reajuste do preço

Consta na minuta que o prazo de vigência do contrato será de 12 meses, podendo, por interesse das partes, ser prorrogado por períodos sucessivos. Após o interregno de um ano, e independentemente de pedido no contrato, os preços iniciais serão reajustados, mediante a aplicação, pelo contratante, do Índice Geral de Preços de Mercado – IGPM, ou outro que venha a substituí-lo, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, exclusivamente para as obrigações iniciadas e concluídas após a ocorrência da anualidade.

Desta forma, recomendo que, no decorrer dos anos, em caso de variação significativa dos preços que prejudique a Administração, certifique-se qual o valor adequado, em razão do mercado local.

Esclareço, ainda, que, a depender do tempo da locação e da necessidade do imóvel para satisfação do interesse público, deverá o administrador sopesar entre a locação ou outra forma de contrato, como, por exemplo, o de compra e venda.

Ressalto, por fim, a impossibilidade de realização do contrato de locação de forma verbal ou até mesmo com prorrogações automáticas, de modo que a cada prorrogação deverá ser firmado termo aditivo ao contrato.

3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, considerando os limites da análise jurídica, opino pela **regularidade do procedimento, desde que sejam observadas as recomendações destacadas em cor amarela.**

É o parecer.

Cajazeiras/PB, data da assinatura eletrônica.



Documento assinado digitalmente
IGOR CARVALHO BARBOSA
Data: 13/03/2025 11:30:08-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Igor Carvalho Barbosa, procurador.