



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 00006.20240805/0001-84

Ementa: Consulta. Parecer. Contrato de Locação de imóvel. Obrigatoriedade de licitar. Exceção: Inexigibilidade de Licitação com fulcro no art. 74, V, da Lei n. 14.133/2021. Necessidade de cumprimento dos requisitos legais. Minuta padrão de contrato de locação.

1. RELATÓRIO

A presente manifestação tem por objetivo esmiuçar requisitos e ponderações a respeito da celebração de contrato de locação pela administração pública municipal, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que versa sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação para locação de imóveis cujas características de instalações e localização tornem necessária sua escolha.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da hipótese legal de inexigibilidade de licitação para celebração de contrato de locação de imóvel. Art. 74, V da Lei 14.133/2021

As aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual determina que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei. A regulamentação para as licitações e contratações públicas foi recentemente inovada em âmbito nacional, por meio na promulgação da Lei nº 14.133/2021, mais conhecida como Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos – NLLCA.

Entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista que se trata de um procedimento que se pauta pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações. No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando impossíveis e/ou inviáveis a utilização dos trâmites usuais.

Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que

devidamente motivada decisão neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.

Cumprido ressaltar que, em que pese a norma permitir algumas contratações diretas sem a necessidade do processo de licitação, isso não significa que a Administração pode atuar de modo arbitrário. Pelo contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinado à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.

Segunda precisa distinção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro no que tange à licitação dispensável e à licitação inexigível:

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável.

No regime jurídico anterior, a compra ou locação de imóvel estava entre as hipóteses de licitação dispensável (art. 24, X da Lei 8.666/93). No entanto, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos passou a prever essa hipótese como 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.

Há de se atentar, neste contexto, que a aquisição ou locação de imóveis pela Administração Pública, desde que atendidos alguns requisitos, está prevista na Lei 14.133/2021 como caso de licitação inexigível. Na linha do que veicula a doutrina, significa dizer que, em se tratando dessa espécie de contratação direta, seria inviável o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. Essa é a exegese que se faz do art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021, se não vejamos:

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.

[...] (Grifo nosso).



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 Filho, 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 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. (Grifo nosso).

Nesse entendimento, 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. Ainda que não haja fungibilidade entre os imóveis entre si, integrarão um leque de opções para atender ao interesse da Administração Pública. Ou seja, qualquer dos imóveis satisfará a exigência que justifica a aquisição pela Administração. 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.

Inclusive, caso seja viável a competição, ou seja, no caso de dois ou mais imóveis poderem atender às necessidades da Administração, a regra geral trazida pelo art. 51 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é o dever de licitar, in verbis:

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.

Nesse sentido, colacionamos aresto do Tribunal de Contas da União, proferido ainda na vigência da Lei 8.666/93, mas que se adequa ao contexto da Nova Lei de Licitações e Contratos:

11. Verifica-se, portanto, que a utilização desse dispositivo só é possível quando se identifica um imóvel específico, cujas instalações e localização sinalizem que ele é o único que atende o interesse da administração. Nesse sentido se manifestam Marçal Justen Filho e Jessé Pereira Júnior a respeito desse comando legal:

“A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse sob a tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado... **Antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo...**” (Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Edição, p. 250).

“Em princípio, a Administração compra ou loca mediante licitação, tais e tantas podem ser as contingências do mercado, variáveis no tempo e no espaço, a viabilizarem a competição. Mas se a operação tiver por alvo imóvel que atenda a necessidades específicas cumuladas de instalação e localização dos serviços, a área de competição pode estreitar-se de modo a ensejar a dispensa... Nestas circunstâncias, e somente nelas, a Administração comprará ou locará diretamente, inclusive para que não se frustrate a finalidade a acudir” (Jessé Torres Pereira Júnior, Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 5ª Edição, p. 277).

12. No caso em tela, essa hipótese não se verificou. Tanto é assim que o ICMBio publicou em Diário Oficial aviso de que estava procurando um imóvel, recebeu dez propostas, e a partir delas escolheu qual delas melhor lhe atenderia. Ou seja, não havia um determinado imóvel previamente identificado, que por suas características de instalações e localização fosse o único a atender as necessidades da administração. Havia, potencialmente, diversos imóveis que poderiam atender o instituto. Assim, deveria ter sido realizado um certame licitatório para realizar a locação.

(Acórdão 444/2008, Plenário, Relator Ministro Ubiratan Aguiar) (grifos nossos).

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

2.1.1. Dos requisitos para configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação para locação de imóveis pela Administração Pública

À sequência da análise, 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, 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.**

a) 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 primeiro deles 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 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 da entidade contratante, a quem compete realizar a avaliação de imóveis e precificar o valor mensal dos aluguéis. Nesse



sentido, deverá ser elaborado laudo no qual a contratante 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 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.”

b) 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**.

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 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.

c) 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 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.

2.1.2. Da instrução processual

Importante mencionar que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/2021:

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.

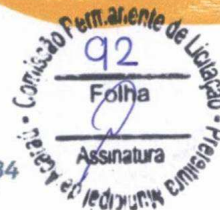
Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Logo, a colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo.

a) Documento de formalização da demanda

Esmiuçando os documentos necessários para a instrução do processo de contratação direta de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, o “documento de formalização da demanda” identifica o objeto desejado pela Administração Pública. Após esse documento e, se for o caso, devem ser juntados o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo. Considerando que a locação de imóvel pela Administração Pública não se trata de uma obra ou serviço, entendemos desnecessária a instrução dos autos com projetos básicos e/ou executivos. Recomendamos a juntada de estudo técnico preliminar para a contratação pretendida, haja vista ser este o documento que visa demonstrar a real necessidade da contratação e analisar sua viabilidade técnica.

b) Estimativa de despesas



No tocante à estimativa de despesas, é imprescindível a realização de uma análise criteriosa do valor de mercado do imóvel em questão. Essa análise deve ser executada pela entidade contratante, abrangendo uma avaliação abrangente que não apenas considere o valor locatício do imóvel, mas também outros custos associados, como eventuais despesas de condomínio. Estes custos adicionais, quando presentes, são componentes integrais da despesa total da contratação e, portanto, devem ser meticulosamente avaliados.

Para reforçar a transparência e a aderência aos princípios da administração pública, foi acostado aos autos do processo um demonstrativo detalhado referente à pesquisa de preços de mercado. Este documento oferece uma visão compreensiva e objetiva dos custos envolvidos, baseando-se em dados de mercado atualizados e relevantes. A inclusão deste demonstrativo no processo não somente atesta a diligência da entidade contratante em assegurar a economicidade da contratação, mas também serve como uma medida de accountability, garantindo que as decisões tomadas estejam em plena conformidade com os preceitos de eficiência e responsabilidade fiscal.

c) Parecer jurídico e técnicos

No desenvolvimento do processo administrativo, não se fez necessária a inclusão de pareceres jurídicos ou técnicos adicionais aos autos.

As diretrizes e condições estipuladas neste documento, forneceram uma base sólida e abrangente para a validação do processo de contratação. Como resultado, qualquer necessidade adicional de pareceres jurídicos ou técnicos foi efetivamente suprida pelas informações e orientações já existentes no Parecer.

Desta forma, o processo administrativo relativo à contratação direta, sob o regime de inexigibilidade de licitação conforme o art. 74, V, da Lei 14.133/2021, atende a todos os requisitos legais e técnicos exigidos, conforme demonstrado de maneira explícita e minuciosa no parecer já elaborado. A ausência da necessidade de acostar pareceres adicionais reflete a completude e a adequação das análises já realizadas, garantindo a legalidade e a eficiência do procedimento adotado.

d) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido

No processo administrativo referente ao objeto do contrato, destaca-se a inclusão de um elemento documental crucial: o demonstrativo que acompanha a Solicitação Financeira. Este demonstrativo é fundamental, pois nele consta uma declaração explicitando a compatibilidade da despesa prevista com as diretrizes do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. A juntada deste documento aos autos do processo não apenas atende a uma exigência formal, mas também assegura a observância dos princípios de responsabilidade fiscal e planejamento orçamentário.

Além disso, o processo ressalta a importância de uma gestão orçamentária atenta e proativa por parte do órgão responsável. É recomendável que todas as despesas previstas, incluindo aquelas inseridas no Plano de Contratações Anual, estejam em plena sintonia com os recursos orçamentários disponíveis. Essa harmonização facilita a verificação da disponibilidade de recursos em relação às despesas que serão assumidas, reforçando a transparência e a eficiência na gestão financeira.

Outro ponto de destaque é a inclusão, em todos os contratos, da cláusula que estabelece o crédito pelo qual correrá a despesa, com a devida indicação funcional programática e da categoria econômica. Esta cláusula é mandatória e garante que os contratos estejam alinhados com as disposições da lei orçamentária, conforme estipulado no art. 167, I, da Constituição Federal de 1988. A observância dessa cláusula impede a implementação de programas ou projetos não previstos na legislação orçamentária, consolidando a integridade e a legalidade do processo de contratação.

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

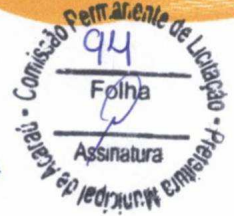
No processo administrativo relativo à contratação direta do imóvel, uma etapa essencial foi a verificação e comprovação da habilitação jurídica, fiscal e social do contratado. Esta análise é crucial para assegurar que o contratado atende a todos os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, como estabelecido nos artigos 66 e 68 (I, III e IV) da Lei nº 14.133/2021.

Conforme enfatizado pelos juristas Diógenes Gasparini e Marçal Justen Filho, mesmo em situações de dispensabilidade da licitação, a Administração Pública não está isenta de realizar a devida verificação dos critérios de habilitação.

A dispensa da licitação não implica automaticamente a dispensa dos requisitos de habilitação e qualificação. Portanto, o contratado deve atender plenamente a esses critérios, sob pena de exclusão não apenas do processo licitatório, mas também de qualquer forma de contratação direta.

Especificamente para o caso em questão, onde o objeto da contratação é a locação de um imóvel, a habilitação técnica e financeira do proprietário não é o foco principal. No entanto, a habilitação jurídica, fiscal e social se mantém como um requisito obrigatório e fundamental. Assim, o processo foi cuidadosamente instruído com a documentação necessária, comprovando que o contratado satisfaz plenamente a esses requisitos. Esta comprovação é um passo vital para garantir a legalidade e a legitimidade do contrato, assegurando que todas as disposições legais sejam atendidas e que a Administração Pública esteja contratando com uma parte plenamente habilitada e em conformidade com as normas vigentes.

f) Razão de escolha do contratado



No processo administrativo referente à inexigibilidade de licitação para a locação do imóvel, um aspecto crucial foi a inclusão da justificativa para a escolha do contratado. Esta justificativa, conforme o inciso VI do art. 72 da Lei nº 14.133/2021, é um componente mandatório do processo e deve ser fundamentada em critérios objetivos e impessoais, garantindo a transparência e a adequação da escolha às necessidades específicas da Administração Pública.

No documento acostado, é detalhadamente explanado o raciocínio e as considerações que levaram à seleção do imóvel em questão, e, por extensão, do contratado. Esta exposição abrange a análise das características do imóvel, incluindo sua localização, instalações e a forma como estas atendem de maneira exclusiva e essencial aos requisitos e objetivos da Administração. Tal justificativa é vital para demonstrar que a escolha não foi apenas a mais adequada, mas também a única viável para satisfazer as necessidades públicas envolvidas.

A clara articulação das razões por trás da escolha do contratado não apenas cumpre uma exigência legal, mas também reforça os princípios de boa governança, assegurando que a decisão foi tomada de maneira responsável, com base em uma avaliação criteriosa e objetiva das opções disponíveis. Este procedimento é essencial para sustentar a legitimidade do processo de inexigibilidade de licitação, proporcionando a necessária transparência e confiabilidade ao processo administrativo em sua totalidade.

g) Justificativa de preços

Na etapa de justificação dos preços no processo de contratação, foi realizada uma avaliação prévia minuciosa do imóvel pela entidade Contratante. Esta avaliação é um componente fundamental do processo e serve como base sólida para a justificativa dos preços acordados no contrato. O parecer emitido pela Contratante, resultante desta avaliação, abrange uma análise detalhada tanto das condições físicas e estruturais do imóvel quanto de seu valor de mercado.

Este procedimento, alinhado à necessidade de justificar os preços, garante que o valor acordado para a locação esteja em conformidade com as condições de mercado e as especificidades do imóvel. A avaliação prévia fornece um respaldo objetivo, demonstrando que o preço estipulado é não apenas justo, mas também adequado às características únicas do imóvel escolhido.

A inclusão deste parecer detalhado no processo administrativo reforça a transparência e a responsabilidade fiscal no processo de contratação. Essa justificação detalhada do preço, fundamentada em uma avaliação prévia, assegura que a Administração Pública esteja aderindo aos princípios de eficiência e economicidade, evitando gastos excessivos e garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de maneira prudente e justificada.

h) Autorização da autoridade competente

91

Por fim, há de ser jungida aos autos da contratação direta a autorização da autoridade competente (gestor do órgão/entidade). Salienta-se que 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 basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

2.1.3. Outros documentos importantes para a instrução processual.

Entendemos importante a juntada aos autos de documentação que comprove a propriedade do imóvel. Para tanto, deve ser anexada documento hábil que fique demonstrada a propriedade em nome da pessoa (física ou jurídica) contratada. Isto porque, de acordo com a legislação civil pátria, a propriedade de imóveis só é adquirida mediante registro de sua transmissão.

Outrossim, a pasta interessada na celebração do contrato de locação deverá se ater ainda à diferenciação entre pessoa física e pessoa jurídica. Isso porque, o contrato de locação poderá ser assinado pelo(a) proprietário(a) 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.

Assim, deverá ser adequado o contratado de acordo com o que se observe do registro público como proprietário do imóvel e das eventuais concessões de representação via procuração, ato que competirá ao advogado setorial da pasta, haja vista ser caráter de verificação de conformidade com as determinações do presente Parecer.

2.1.4. Do prazo de vigência e prorrogação do contrato de locação com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021

Com relação ao prazo de vigência do contrato de locação a ser celebrado pela Administração Pública, há de ser ressaltado que o art. 112 da Lei 14.133/2021 estabelece que “os prazos contratuais previstos nesta Lei não excluem e nem revogam os prazos previstos em lei especial”.

A mera participação de ente da Administração em uma relação contratual caracteristicamente privada não deve significar a incidência integral do regime de Direito Público. É o caso dos contratos privados praticados pela Administração, que se diferem dos contratos administrativos propriamente ditos.

Segundo Marçal Justen Filho, in verbis:

[...] Tais contratos, no direito privado, apresentam caracteres próprios e não comportam que uma das partes exerça as prerrogativas atribuídas pelo regime de direito público, à Administração. Não se atribui uma relevância mais destacada ao interesse titularizado por uma das partes.





A mera participação da Administração Pública como parte em um contrato acarreta alteração do regime jurídico aplicável. **O regime de direito público passa a incidir, mesmo no silêncio do instrumento escrito.** O conflito entre regras de direito privado e de direito público resolve-se em favor destas últimas. **Aplicam-se os princípios de direito privado na medida em que compatíveis com o regime de direito público.** Isso pode, inclusive, provocar a desnaturação do contrato de direito privado. Assim se passa com alguns contratos, tais como o depósito ou o comodato, em que se assegure a uma das partes faculdades de exigir a restituição do bem sob pena de determinadas sanções.

Não se pode cogitar da incidência de tais regras contra a Administração Pública.

Mas a participação de entidade administrativa em uma relação contratual caracteristicamente privada não significa a incidência integral do regime de direito público. As competências mais características, indicadas no art. 58 não podem ser aplicadas (grifo não constante do original)

Considerando, pois, que a locação de imóveis em que o Poder Público figura como locatário é regida pela Lei do Inquilinato (Lei n. 8.245/1991), aplica-se a regra disposta no seu artigo 3º de que “O contrato de locação pode ser ajustado por qualquer prazo, dependendo de vênua conjugal, se igual ou superior a dez anos”.

Todavia, em paralelo ao disposto no art. 106 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que prevê que a Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, entende-se pela adoção de prazo máximo similar. Nesse caso, a autoridade competente deve atestar a maior vantajosidade econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual, bem como o atesto, no início da contratação e de cada exercício, da existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção.

No decorrer dos anos, **em caso de variação significativa dos preços que prejudique a Administração, necessário o envio dos autos à Comissão responsável pela avaliação imobiliária,** de forma a certificar qual o valor é considerado como adequado, em razão do mercado local.

Esses contratos, por serem considerados contínuos, poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a **vigência máxima decenal**, desde que haja previsão no contrato e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração.

Deixamos claro 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.

Apesar de o contrato de locação não ter prazo determinado e poder, ao menos em tese, ser celebrado e prorrogado por prazo superior a 10 anos, recomendamos que, em virtude da atenção e do zelo com a coisa pública, a duração adequada para esse tipo de contrato deverá ser analisada caso a caso, sempre de acordo com a legislação e em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública. Ressaltamos, 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.

2.1.5. Dos reajustes

No que tange aos reajustes contratuais, estes não poderão ter periodicidade inferior a um ano (Lei n. 10.192/2001). Prevê o art. 25, §7º, da Lei 14.133/2021 que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial, em conformidade com o mercado dos respectivos insumos.

Portanto, a princípio, recomenda-se a adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uma vez que melhor representa a inflação oficial no país. .

2.1.6.. Da divulgação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição de eficácia do contrato de locação e seus aditamentos

Outrossim, há de se ressaltar que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta (art. 94 da Lei 14.133/2021).

3. DA MINUTA DE CONTRATO

Com relação ao Contrato de Locação em que o Poder Público seja locatário a previsão contida no art. 95 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é a seguinte:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;



II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Considerando-se, pois, que o contrato de locação com o Poder Público não consubstancia uma das exceções à obrigatoriedade do contrato, entendemos necessário e salutar a celebração de contrato formal entre as partes, dispondo acerca de seus direitos e deveres.

Segundo o art. 92 da Lei 14.133/2021, in verbis:

São necessários 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 as 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.

Os contratos individualizam relações jurídicas específicas, razão pela qual as minutas devem considerar as peculiaridades de cada caso, devendo contemplar cláusulas suficientes para detalhar o objeto, seu custo, os prazos, as obrigações envolvidas, as condições de execução e etc.

Salienta-se que consta como diretriz da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos a instituição, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos (art. 19, IV).

Para promovermos o atendimento ao art. 53 da Lei nº 14.133 de 1º de abril de 2021, nos foi enviado em anexo a Minuta de contrato da avença de locação de imóveis, na qual realizamos o controle prévio de legalidade mediante análise jurídica, estando devidamente aprovada por esta Consultoria Jurídica.

4. CONCLUSÃO

Por todo exposto, observados os preceitos da legislação vigente, os apontamentos acima enumerados, opina-se pela viabilidade jurídica de contratação direta de profissional do setor artístico, com fundamento no art. 74, V, da Lei n. 14.133/2021,




De todo modo, salienta-se que o presente exame limitou-se aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos e da conveniência e oportunidade que ficam a cargo dos órgãos competentes da entidade contratante.

Cumpre anotar que o “parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa”. (Celso Antônio Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª. ed., p. 377). Ou seja, trata-se de ato meramente opinativo.

É o parecer.

ACARAÚ/CE, 02 de setembro de 2024.


FRANCISCO BARBOSA BRAGA NETO
PORT. N° 02.07 - 01/2024 – PGM
PROCURADOR GERAL
MUNICÍPIO DE ACARAÚ/CE