



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO ESPECIALIZADA VIRTUAL DE SERVIÇOS SEM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE
MÃO-DE-OBRA
ATUAÇÃO SUMÁRIA
RUA SANTA CATARINA, 480, 6º ANDAR, LOURDES BELO HORIZONTE/MG

PARECER n. 00410/2024/ADV-SUMÁRIO/E-CJU/SSEM/CGU/AGU

NUP: 08200.023955/2023-95

INTERESSADOS: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DE POLÍCIA FEDERAL NO AMAZONAS - SR/PF/AM

ASSUNTOS: **Inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, V, da Lei n.º 14.133/2021, para locação de imóvel para abrigar as operações do CCPI - Centro de Cooperação de Polícia Internacional da Amazônia, sob a responsabilidade da DAMAZ/PF e SR/PF/AM.**

EMENTA: Inexigibilidade de licitação. Locação de imóvel. Contratação direta. Justificativa e autorização da autoridade competente. Disponibilidade orçamentária.

I – Relatório

1. Cuida-se de processo administrativo cuja cópia foi encaminhada por meio de arquivo com extensão *.pdf* correspondente à íntegra dos autos anexado no *Sistema AGU de Inteligência Jurídica – Sapiens* junto com o ofício de encaminhamento.

2. Vieram os autos a esta Consultoria Jurídica da União encaminhados pela Superintendência Regional da Polícia Federal no Estado do Amazonas – PF/AM para análise e emissão de parecer sobre a inexigibilidade de licitação, com esteio no art. 74, V, da Lei n.º 14.133/2021, para contratação direta da empresa **PROVIGOR ALUGUEL DE IMÓVEIS PRÓPRIOS LTDA.**, para a prestação dos serviços continuados de locação de imóvel, para abrigar as operações do CCPI - Centro de Cooperação de Polícia Internacional da Amazônia, sob a responsabilidade da DAMAZ/PF e SR/PF/AM, unidades da Polícia Federal que demandam ações conjuntas e estratégicas no combate à criminalidade na região da Amazônia Legal, consoante detalhamento e especificações descritos na proposta da empresa a ser contratada, em virtude de ter sido considerada no procedimento de Chamamento Público prévio a única área que atende as exigências e as condições exigidas pela Administração Pública, conforme minuta do termo de contrato (SEI nº 33892821).

3. Para tanto, submete o órgão de origem acima à apreciação desta Consultoria a solicitação da contratação, com justificativa expressa e já devidamente autorizada a abertura do procedimento pela autoridade competente, para que, estando tudo conforme, possa ser dado seguimento ao procedimento deflagrado (SEI nº 33851235 e SEI nº 3398704).

4. O valor mensal estimado da contratação é de **R\$ 94.460,60 (noventa e quatro mil, quatrocentos e sessenta reais e sessenta centavos)** e anual de **R\$ 1.133.527,20 (um milhão, cento e trinta e três mil, quinhentos e vinte e sete reais e vinte centavos)**.

5. O procedimento iniciou-se com um Chamamento Público para prospecção de mercado. Contudo, averiguou-se haver apenas um imóvel que atende as exigências da Administração, razão pela qual converteu-se o procedimento na presente inexigibilidade de licitação. Instruem o feito os seguintes documentos:

- Autorização da autoridade competente para abertura do procedimento licitatório (SEI 30689964);
- Análise de Riscos (SEI 31471155);
- Declaração de Indisponibilidade de Imóveis, emitida pela Secretaria de Patrimônio da União (SEI 31985004);
- Edital de Chamamento Público 03/2023 – SR/PF/AM (SEI nº 32693849);
- Laudo de avaliação imobiliária (SEI nº 33615318);
- Proposta comercial (SEI nº 33615931);
- Estudo Técnico Preliminar (SEI nº 33617218);
- Estudo Técnico Preliminar Digital (SEI nº 33624781);
- Termo de referência (SEI nº 33624794);
- Nota Técnica nº 02/2022 (SEI nº 3389286);
- Minuta de contrato (SEI nº 33892821);
- Nota técnica (SEI nº 33892869);
- Certidões de regularidade administrativa e fiscal (SEI nº 31723178) e consulta ao CADIN (SEI 33005833);
- Ato de declaração de inexigibilidade de licitação (SEI nº 33851235).

6. Consta expressamente do processo despacho com a justificativa, relatando a motivação, conveniência e oportunidade, bem como o interesse público e a necessidade da contratação por inexigibilidade, autorizando-se a abertura do procedimento (SEI nº 33851235).

7. Eis o relatório.

II – Fundamentação

II.1. Contratação direta por inexigibilidade de licitação

8. No processo de contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação, devem ser observados pela Administração Pública os requisitos que estão previstos no art. 72 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

9. Por tal procedimento, permite a Lei n.º 14.133/2021, como exceção à regra geral da exigência do procedimento licitatório, que sejam contratadas diretamente pelo Poder Público a realização de obras, a prestação de serviços, as compras e alienações, nas hipóteses previstas nos seus arts. 74, 75 e 76.

10. A contratação direta deriva tanto da dispensa de licitação quanto da inexigibilidade de licitação. Nesses casos, “o procedimento licitatório normal conduziria ao sacrifício dos fins buscados pelo Estado e não asseguraria a contratação mais vantajosa” (JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 227-228).

11. Embora nessas hipóteses a Administração esteja liberada de licitar, não pode deixar, por outro lado, de observar os princípios da moralidade administrativa e da economicidade quanto ao preço contratado, com vistas a encontrar as condições mais vantajosas para o Poder Público.

12. A dispensa de licitação difere da inexigibilidade basicamente em virtude de que esta última ocorre quando a competição mostra-se inviável, ao passo que aquela primeira decorre de concurso entre particulares possível, mas que se afigura objetivamente inconveniente para a atividade administrativa, dada a relação entre custos e benefícios da contratação, não somente econômicos, mas também temporais (oriundos da demora do procedimento de licitação, por exemplo) ou de outra ordem (como a busca por outras finalidades de interesse público que não propriamente vantagens econômicas). Consoante as lições de Marçal Justen Filho:

Sob o ponto de vista lógico, a Lei deveria ter tratado da inexigibilidade antes da dispensa de licitação. É que a inexigibilidade é conceito que, sob ângulo teórico, antecede ao de dispensa [...]. Porém pode-se afirmar que a dispensa pressupõe uma licitação “exigível”. É inexigível quando a disputa for inviável. Havendo viabilidade de disputa é obrigatória a licitação, excetuados os casos de “dispensa” impostos por lei.

[*Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 233]

13. No caso em apreço, sugere-se a aplicação da hipótese prevista no art. 74, *caput* e inciso V, da Lei de Licitações, por se encontrar configurada a situação ali versada, concernente à contratação da locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha:

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

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

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

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

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

b) pareceres, perícias e avaliações em geral;

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

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

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;

f) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;

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

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

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

V - aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

14. A fundamentação nesse dispositivo decorre da comprovação da total inviabilidade de competição, por se tratar de imóvel de características exclusivas na localidade, a embasar, de fato, a inexigibilidade de licitação, conforme declaração de exclusividade apresentada.

15. Estando o objeto em questão relacionado com a locação de imóvel ímpar na localidade, mostra-se cabível o enquadramento na hipótese de inexigibilidade de licitação por inviabilidade da competição, diante da exclusividade do bem.

16. Constata-se que a Secretaria de Patrimônio da União emitiu a Declaração de Indisponibilidade de Imóveis, o que comprova a indisponibilidade de imóveis aptos a atender as necessidades do órgão consulente (SEI 31985004).

17. Desse modo, justifica-se a contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação no presente processo, a fim de se atender as necessidades do órgão e garantir o bom funcionamento e andamento dos trabalhos desenvolvidos, assegurando-se, ainda, a qualidade da prestação do serviço público naquela unidade.

18. Assim, resta demonstrada a caracterização da hipótese de inexigibilidade de licitação, por ter o imóvel em questão características que o tornam único para as exigências da Administração, conforme declarado pelo órgão. Encontram-se preenchidos, portanto, os requisitos legais para a contratação.

II.2. Autorização e justificativa da autoridade competente

19. É importante ressaltar, quanto à necessidade de instauração de um processo administrativo, que este deve ser justificado, não em razão da escolha da modalidade, mas na necessidade de sua implementação. Analisam-se o custo frente ao benefício e a demonstração da necessidade em face da demanda, para avaliar a razoabilidade quanto à quantidade solicitada de modo que não haja desperdício do produto e de recursos.

20. O princípio da motivação exige que a Administração indique ainda os fundamentos de fato e de direito que justificam a aquisição ou prestação do serviço, sendo essa obrigação do administrador que solicitou. Sobre o tema, assim dispõe a Lei n.º 9.784/99 em seu artigo 2.º:

Art. 2.º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, **motivação**, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

21. Ressalte-se ser incumbência do administrador demonstrar expressamente as razões que sustentam a contratação pretendida, cuja ausência ou incoerência poderá ocasionar a sua responsabilização perante o Tribunal de Contas da União e consequentemente, punições de cunho administrativo, penal e pecuniário.

22. A lei impõe, no caso, serem necessários alguns requisitos, que caberão ser avaliados pelo administrador, dentre outros, aqueles dispostos no art. 18 e seguintes da Lei n.º 14.133/2021. Assim, prevê o art. 72, inciso IV, que “*O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos: [...] demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido*”

23. Cumpre destacar, ainda, que deve ser realizada pesquisa de mercado, nos termos do art. 23. A cotação de preços deve se pautar em painel de preços, contratações similares, publicações em mídia especializada, pesquisa direta contendo, no mínimo ou orçamento de três empresas que atendam às exigências de contratação, de forma a demonstrar o reflexo dos valores praticados no mercado.

24. Ressalta-se que a estimativa de gastos não pode se basear em dados aleatórios, justificando-se, por isso, a realização da pesquisa de mercado na forma preconizada pela legislação, juntando os orçamentos aos autos, de modo a ser bem fundamentado o valor da contratação.

25. No caso analisado, porém, cuida-se de inexigibilidade de licitação para contratação de locação de imóvel para abrigar as operações do CCPI - Centro de Cooperação de Polícia Internacional da Amazônia, sob a responsabilidade da DAMAZ/PF e SR/PF/AM. Por isso, a prévia pesquisa de mercado com empresas do ramo deve ser adaptada para avaliação de mercado imobiliário, também sendo possível, por cautela, apurar a razoabilidade do valor da contratação por meio da comparação ou avaliação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados.

26. Diante disso, destaca-se que cabe ser feita uma avaliação em manifestação do órgão sobre a aceitação da proposta de mercado, acerca do valor e dos demais custos apresentados, chegando-se à conclusão de ser favorável à proposta apresentada pela empresa, que cumpriria as necessidades de execução do serviço.

27. A planilha orçamentária com o quantitativo e a estimativa de custos deve ser elaborada tomando-se por base a cotação obtida a partir da proposta comercial, devendo haver a declaração de sua compatibilidade com os preços de mercado em apontamento feito pelo órgão.

28. Verifica-se, em adição, que deve ser juntada aos autos declaração expressa sobre a disponibilidade orçamentária para a cobertura da referida despesa, informação que é imprescindível no momento da assinatura do contrato.

29. Ademais, cabe chamar a atenção para que seja observado o disposto na Lei n.º 11.100/2005, e no art. 16, II, da Lei Complementar n.º 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [...]

II – declaração de ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. [...]

§ 4º - As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II.4. Minuta do contrato

30. Prosseguindo no estudo dos autos, passa-se a analisar a minuta do contrato a ser celebrado, no intuito de verificar se guarda perfeita sintonia com a legislação correlata. Com efeito, pode-se constatar que a minuta em referência traz em seu bojo as cláusulas e demais elementos necessários, conforme disciplinam os arts. 89 e 92 da Lei n.º 14.133/2021 (SEI n.º 33892821).

31. Por oportuno, cabe ressaltar que não pode haver divergências de redação no conteúdo entre a minuta contratual e os demais documentos que compõem o procedimento que dará azo à contratação pretendida, os quais devem ter suas cláusulas e condições com o mesmo teor, evitando-se determinações contrárias, o que ocasionaria maiores prejuízos legais e desgastes às partes.

32. No tocante à publicação oficial, o art. 72, parágrafo único, da Lei de Licitações e Contratos dispõe:

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: [...]

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.

II.5. Habilitação e regularidade fiscal e trabalhista da contratada

33. Finalmente, antes da assinatura da avença ora examinada, deve ser verificada a permanência das condições de habilitação da parte contratada, constatando-se que se encontra com a sua regularidade fiscal e administrativa perante os órgãos competentes. Tal exigência decorre do disposto no art. 68 e 91, § 4.º, da Lei n.º 14.133/2021, bem como da inexistência das sanções previstas nos arts. 155, 156 e seguintes da mesma Lei de Licitações e Contratos.

34. Seria recomendável, então, que se juntasse, além da certidão negativa de débitos tributários e dívida ativa da União, declaração obtida junto ao Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG e/ou ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedor – SICAF ou outra declaração equivalente, dando conta de que o contratado não se encontra impedido de licitar e contratar com o Poder Público.

35. Adicionalmente, com a instituição da Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas – CNDT, passou-se a exigir também regularidade junto à Justiça do Trabalho. Convém, portanto, expedir referido comprovante de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho.

III – Conclusão

36. Ante o exposto, considerando toda a fundamentação explicitada e restringindo o exame ao aspecto jurídico-formal do processo, abstraídas as questões técnicas, as quais fogem à competência de análise deste órgão consultivo, inclusive as de oportunidade e conveniência, opina-se pela possibilidade de prosseguimento do processo examinado, ficando aprovada a minuta do contrato (SEI nº 33892821), na forma prevista no art. 53 da Lei n.º 14.133/2021, desde que atendidas todas as orientações e recomendações acima, notadamente seja providenciada a declaração de disponibilidade orçamentária. Além disso, a minuta de contrato precisa agora ser adaptada para o procedimento de inexigibilidade de licitação, pois ainda faz referências ao anterior processo de pregão eletrônico pretendido pelo órgão (SEI nº 33892821).

37. Deixo de submeter à aprovação da autoridade superior, tendo em vista o quanto disposto no art. 10, § 1º, da Portaria Normativa AGU nº 72 de 07 de dezembro de 2022. Assim, o presente expediente tem caráter de manifestação jurídica da Consultoria-Geral da União.

38. À Coordenação Administrativa para encaminhamento ao órgão assessorado e adoção das demais providências de praxe.

Belo Horizonte, 10 de março de 2024.

ANTONIO JANUARIO DO REGO FILHO
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 08200023955202395 e da chave de acesso 6865c995

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO JANUARIO DO REGO FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1433827570 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO JANUARIO DO REGO FILHO, com certificado A1 institucional (*.agu.gov.br). Data e Hora: 10-03-2024 22:25. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.
