



## **PARECER JURÍDICO**

**CONSULENTE:** Câmara Municipal de Paragominas – PA.

**INTERESSADO:** Vereador Presidente Leonardo Andrade.

**REFERÊNCIA:** Processo Administrativo nº 006/2025-CMP

- **Inexigibilidade de Licitação:** Nº003/2025-CMP

- **Objeto:** Locação de imóvel destinado ao funcionamento da ouvidoria especial de combate à violência doméstica contra mulheres, crianças e idosos, visando atender as necessidades da Câmara Municipal de Paragominas.

**EMENTA:** Parecer Jurídico.

Inexigibilidade de Licitação. Processo Administrativo nº 006/2025-CMP, Inexigibilidade de Licitação nº 003/2025-CMP. Art. 74, Inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021. Atendimento aos requisitos legais exigidos. Possibilidade jurídica. Objeto: Locação de imóvel destinado ao funcionamento da ouvidoria especial de combate à violência doméstica contra mulheres, crianças e idosos, visando atender as necessidades da Câmara Municipal de Paragominas.



## **1. RELATÓRIO**

Trata-se de solicitação de parecer jurídico, encaminhada a esta Assessoria Jurídica, nos termos do art. 53, § 1º e §4º da Lei 14.133/21, na qual requer a análise jurídica da legalidade do Processo Administrativo supracitado, de INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO com o objetivo de locação de imóvel visando atender as necessidades da Câmara Municipal de Paragominas, na medida em que se destina ao funcionamento da ouvidoria especial de combate à violência doméstica contra mulheres, crianças e idosos.

O pleito foi iniciado pela Secretaria Geral com o termo de abertura do processo ao norte referido.

A Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Paragominas, por meio do Documento de Formalização de Demanda (DFD), informou a necessidade e o que se pretende contratar e o encaminhou para Secretaria Geral da Câmara para prosseguir a tramitação.

Departamento de Patrimônio e Suprimentos (DPS) justificou a necessidade de locação do referido imóvel levando em consideração critérios de localização, infraestrutura e adequação ao uso pretendido.

Ato seguinte, o Departamento de Patrimônio e Suprimentos (DPS) realizou as cotações e, por ser hipótese de dispensa de Estudo Técnico Preliminar (ETP), elaborou a Análise Preliminar.

Assim, o processo foi encaminhado para a elaboração do Termo de Referência (TR) e posterior envio à Autoridade competente pela autorização da contratação.

Após análise e aprovação do DFD, da Análise Preliminar e TR, o Presidente fez a Declaração de Dotação Orçamentária e encaminhou o processo ao agente público responsável pela condução do procedimento para que fossem tomadas as providências cabíveis.

Constam ainda nos autos: a Portaria de nomeação do Diretor do Departamento de Compras, Licitação e Contratos (DCLC) e a Portaria que designou o agente de contratação responsável pelas contratações diretas; a autuação e o Relatório do processo de inexigibilidade; e, a minuta do aviso de contratação direta, bem como do contrato administrativo.



Esta é a síntese.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, cumpre destacar que este parecer meramente opinativo, sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos a conveniência e oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, salvo hipóteses teratológicas.

O procedimento licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Todavia, em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação.

No tocante aos processos licitatórios, observa-se a aplicabilidade e vigência eminentemente da Lei Federal nº 14.133/21, que é a norma que trata dos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, Direta e Indireta.

Assim, em se tratando das contratações feitas pelo Ente Público, deve-se observar a impessoalidade, a eficiência, a publicidade, a moralidade e a legalidade, de forma a se realizar qualquer contratação em vista de se despender o erário público da forma mais eficiente e que melhor atenda o interesse público, o que se consubstancia no alcance da proposta mais vantajosa.

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.

Em análise aos autos remetidos para análise, visa-se a realização de inexigibilidade de licitação, visando realizar o aluguel de imóvel, com fins a **servir ao funcionamento da ouvidoria especial de combate à violência doméstica contra mulheres, crianças e idosos, visando atender as necessidades da Câmara Municipal de Paragominas.**

Nesse sentido, de acordo com a Lei Federal nº 14.133/21, poderá ser inexigível a licitação para contratação de obras, serviços, equipamentos e outros bens, nos termos do art. 72 Lei das Licitações, nos casos em que se tratar de compra ou locação de imóvel.

O dispositivo é cristalino ao indicar os documentos necessários para instruir o processo:

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.

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.

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.

A Lei Federal nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

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<sup>1</sup>, 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.” (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998).

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, não é o que ocorre nesse caso concreto.

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:

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.

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:

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



§ 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.

Também, 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”.

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.

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.

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.

Nos autos deste processo analisado, verificou-se que as autoridades competentes juntaram aos autos justificativa da singularidade do imóvel, avaliação prévia e certificação da inexistência de imóveis públicos vagos, atendendo ao §5º do art. 74 da Lei 14.133/2021. Não sendo de responsabilidade desta assessoria opinar quanto ao mérito administrativo destes documentos.

A razão de escolha do contratado é de fundamental importância no processo de inexigibilidade de licitação, devendo-se adotar critérios objetivos e impessoais para a escolha do imóvel que atenda às necessidades da Administração Pública. Justificada a escolha do imóvel, por consequência, estará devidamente justificada a escolha do(a) contratado(a).

A justificativa de preços, conforme já aduzido, há de ser feita mediante avaliação prévia do imóvel pela autoridade competente, que emitirá parecer quanto às condições do imóvel e seu valor de mercado.

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.

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 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.



Não obstante ao disposto anteriormente, importante se ressaltar que permanece o dever de realizar a melhor contratação possível, dando tratamento igualitário a todos os possíveis contratantes. Isso porque, a previsão da inexigibilidade de licitação não afasta os princípios aos quais à administração permanece adstrita, em razão de disposição constitucional expressa.

Desse modo, ainda que caiba ao gestor, em sua margem discricionária, escolher o imóvel que atenda às necessidades da administração pública, deve observar os requisitos fixados em lei para balizar sua conduta.

O objeto da presente inexigibilidade, portanto, aparentemente enquadra-se na hipótese legal outrora referida. Cabe a administração pública, no entanto, verificar se a presente contratação atende aos requisitos elencados em lei. De forma didática, Marçal Justen Filho (2009) estabelece os seguintes critérios:

- a) necessidade de imóvel para satisfação das necessidades administrativas;
- b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais;
- c) compatibilidade do preço (do aluguel) com os parâmetros do mercado;

A justificativa fundamentada de necessidade da locação de imóvel, considerando as necessidades da Câmara Municipal de Paragominas, e ainda, da ausência de imóvel dentro do acervo da administração pública capaz de atender plenamente ao solicitado, conforme declaração de inexistência de imóvel.

Outrossim, cumpre fazer constar no presente processo há avaliação prévia do imóvel e do valor do aluguel, de modo a comprovar a adequação aos valores dispostos no âmbito municipal, em vistas ao atendimento da legislação aplicável.

Juntamente com o valor do imóvel é imprescindível que se comprove a inexistência de outro imóvel que atenda às necessidades da administração, fato que foi corroborado nos autos do processo, viabilizando as exigências para concretização da contratação direta que se intenta.

Em tempo, é importante ressaltar a necessidade de documentos comprobatórios que atestem a regularidade – física e documental – do imóvel em



questão, bem como do locatário, assegurando a boa prática contratual celebrada nesta Administração.

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.

Nos autos do processo em análise, esta Procuradoria verificou a existência de todos os documentos exigidos pelo artigo 72 da lei 14.133/2021, pelo que entende terem sido cumpridos todos os requisitos legais.

Desta forma, entendemos que o procedimento cumpriu com as exigências previstas na legislação, para formalização do aluguel do imóvel no valor de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais), conforme laudo e pesquisa mercadológica, para funcionamento da ouvidoria especial de combate à violência doméstica contra mulheres, crianças e idosos.

É o PARECER, salvo melhor juízo.

Paragominas, 21 de fevereiro de 2025

---

**AUGUSTO R. N. PRAXEDES**

Assessor jurídico  
OAB/PA 26.647