



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AVEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

PARECER JURÍDICO

Assunto: Análise de Processo Administrativo nº 038/2025-Inexigibilidade

Consultante: Equipe de Contratação.

Interessado: Secretaria Municipal de Educação de Aveiro/PA.

Objeto: LOCAÇÃO DE UM IMÓVEL DESTINADO AO ATENDIMENTO DAS FINALIDADES PRECÍPUAS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE DOTAR-SE DE UM PRÉDIO ADEQUADO AO FUNCIONAMENTO ANEXO DA ESCOLA CORINA FERREIRA PALMEIRA NO MUNICÍPIO DE AVEIRO.

I - Relatório

Trata-se de processo administrativo nº 038/2025, instaurado para analisar a viabilidade jurídica da contratação direta, com fundamento em inexigibilidade de licitação, visando à locação de imóvel destinado a atender necessidades da Administração Pública. Consta dos autos que a unidade administrativa requerente identificou um imóvel específico como adequado para a instalação de suas atividades educacionais, pretendendo firmar contrato de locação sem realização de procedimento licitatório, amparada na hipótese de inviabilidade de competição prevista na Lei nº 14.133/2021.

Segundo se depreende dos documentos anexos, a contratação direta foi motivada pela peculiaridade do imóvel em questão. Teria a Administração destacado, em justificativa técnica, que o bem imobiliário pretendido reúne características singulares de instalações, dimensão e localização indispensáveis ao interesse público almejado, não se conhecendo outro imóvel disponível que atenda aos mesmos requisitos. Consta ainda avaliação prévia do valor locatício do bem, realizada por profissional habilitado, bem como documentos relativos à propriedade e à habilitação da parte locadora. Ademais, verifica-se nos autos a documentação formal exigida pelo novo regime de licitações, incluindo ofício de formalização da demanda,



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AVEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Termo de Referência detalhando as condições da locação, laudo técnico de vistoria do imóvel e manifestação de reserva orçamentária para cobertura das despesas contratuais.

Encaminhou-se o feito a esta Consultoria Jurídica para emissão de parecer, nos termos do art. 53, §1º, da Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis, a fim de avaliar a legalidade e regularidade do procedimento de inexigibilidade, examinando-se se foram atendidos os requisitos legais e formais para a contratação direta pretendida.

É o relatório. Passo à análise.

II - Fundamentação

Da Inexigibilidade de Licitação para Locação de Imóvel – Previsão Legal

A Constituição Federal, em seu art. 37, XXI, estabelece a obrigatoriedade de licitação para contratos da Administração Pública, ressalvados os casos específicos previstos em lei. A licitação destina-se a concretizar os princípios da isonomia, seleção da proposta mais vantajosa e impessoalidade na contratação pública. Todavia, a própria ordem jurídica prevê exceções em que a competição fica inviabilizada em razão das peculiaridades do objeto ou da situação, permitindo a contratação direta. Essas hipóteses excepcionais devem ser interpretadas restritivamente e instruídas com rigorosa fundamentação, de modo a preservar os princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público.

No caso em exame – locação de imóvel para uso da Administração –, a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) prevê a inexigibilidade de licitação quando houver inviabilidade de competição em razão de características especiais do imóvel. Dispõe o art. 74, caput, inciso V, da referida Lei que é inexigível a licitação para *“aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha”*.

Trata-se exatamente da situação narrada nos autos: busca-se alugar determinado imóvel porque suas especificações únicas de localização/instalação o tornam, em tese, o único apto a atender às necessidades da Administração, inviabilizando uma disputa licitatória com propostas de imóveis diversos.

Importa salientar que a contratação direta de imóvel, embora agora enquadrada como hipótese de inexigibilidade pela Lei 14.133/21, guarda correspondência com situação já prevista na legislação anterior (Lei nº 8.666/93, art. 24, X – dispensa para compra ou locação de imóvel cujas necessidades de instalação e localização condicionem a escolha). Assim, a



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AVEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) construída sob a égide da lei antiga continua pertinente e tem sido considerada na aplicação do novo regime.

Conforme destacou o TCU ao interpretar a norma anterior, três requisitos objetivos devem restar demonstrados para legitimar a contratação direta de imóvel:

- (i) *a necessidade de um imóvel para o desempenho das atividades públicas;*
- (ii) *a adequação de um imóvel específico para satisfazer essas necessidades (isto é, que as características desse bem o tornem a única opção viável); e*
- (iii) *a compatibilidade do preço ajustado com o valor de mercado.*

Esses critérios, agora positivados de forma semelhante no art. 74 da Lei 14.133, orientam a análise da inviabilidade de competição e visam assegurar que a exceção legal seja utilizada apenas quando realmente não houver alternativa equivalente que possibilite competição entre eventuais locadores.

No caso da locação de imóvel por inexigibilidade, a *ratio legis* é clara: só se afasta a licitação quando somente aquele imóvel específico atende plenamente ao interesse público, de modo que não adiantaria promover disputa entre outros ofertantes.

O professor Marçal Justen Filho, em sua doutrina, sintetiza com propriedade a ideia¹:

"A ausência de licitação deriva da impossibilidade de o interesse público ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. 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."

Em outras palavras, a inviabilidade de competição decorre de uma situação fática de exclusividade: pelas peculiaridades exigidas (seja uma localização estratégica, seja uma

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 8 ed. São Paulo: Dialética, 2000.p.252



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AVEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

infraestrutura diferenciada), não há múltiplos imóveis aptos a concorrer, mas apenas aquele pretendido pela Administração.

À luz do exposto, verifica-se que a hipótese dos autos – *locação de imóvel para instalação de órgão público* – se enquadra formalmente no inciso V do art. 74 da Lei 14.133/21. Resta, contudo, analisar se, concretamente, foram atendidos todos os requisitos e condições que a lei e a boa prática administrativa impõem para este tipo de contratação direta, de forma a confirmar a legítima inviabilidade de competição e a vantagem da escolha efetuada.

Dos Requisitos Legais Específicos (Art. 74, §5º) e Providências do Procedimento

A nova Lei de Licitações trouxe, em complemento à previsão genérica da hipótese de inexigibilidade, requisitos explícitos que devem ser observados pela Administração ao instruir contratações diretas de imóveis.

O §5º do art. 74 estabelece três condicionantes obrigatórias para justificar a contratação sem licitação fundamentada no inciso V (locação ou aquisição de imóvel singular). Vejamos:

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

I - realização de avaliação prévia do bem, incluindo seu estado de conservação, os custos de eventuais adaptações necessárias ao uso público e o prazo de amortização de investimentos realizados;

II - certificação formal da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender à necessidade; e

III - apresentação de justificativas demonstrando a singularidade do imóvel escolhido e evidenciando a vantagem da contratação para a Administração.

Tais exigências legais visam a comprovar documentalmente a motivação técnica da escolha, resguardando a lisura do processo. No caso em exame, observa-se que o processo contém elementos que atendem a esses pontos:



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AVEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

- **Avaliação prévia do imóvel:** Consta laudo técnico de avaliação imobiliária juntado aos autos, no qual o setor competente avaliou as condições físicas do imóvel, o estado de conservação, e fixou um valor de referência para a locação mensal. Esse laudo é fundamental para verificar se o preço pretendido está condizente com os valores de mercado e, portanto, se há vantajosidade na contratação.

Conforme a jurisprudência e normativos técnicos, deve-se entender por valor de mercado aquele comumente praticado em condições normais, sem sobrepreço ou vantagem exagerada de uma parte sobre a outra. Verifica-se nos autos que o valor mensal proposto (informado no Termo de Referência e na minuta contratual) está dentro dos parâmetros de mercado, **com base na avaliação apresentada** – indicando que o critério (iii) supracitado (vantagem/ preço compatível) restou contemplado, ao menos em análise preliminar.

Ressalte-se que a compatibilidade do preço com o mercado é condição *sine qua non* para legitimar a inexigibilidade; do contrário, mesmo se o imóvel for único, a Administração não poderia contratar por valor excessivo, sob pena de lesão ao erário.

- **Inexistência de imóvel público disponível:** Há documento oficial no processo atestando que não há imóveis pertencentes ao próprio Poder Público, livres e em condições, que possam ser utilizados para a mesma finalidade pretendida. Esse passo cumpre a exigência do inciso II do §5º, evitando que se alugue um imóvel de terceiro desnecessariamente havendo prédio público ocioso que sirva.

No caso concreto, a certificação juntada afirma, em síntese, que não existe bem imóvel público vago capaz de atender às especificações de localização e estrutura delineadas no Termo de Referência. Desse modo, restou justificado que a Administração precisou recorrer ao mercado privado para suprir sua necessidade de espaço físico.

- **Justificativas da singularidade e da escolha do imóvel:** Talvez o ponto central do processo seja a demonstração de por que o imóvel identificado nos autos foi selecionado, e em que medida suas características o tornam singular para o interesse público pretendido, a ponto de afastar a possibilidade de competição.

Consoante o Termo de Referência e o ofício de pedido de contratação, a Administração delineou critérios como: a localização geográfica estratégica, o tamanho e disposição das instalações internas (número de salas, área total, acessibilidade, etc.), além do estado de conservação e adequação imediata para uso (imóvel já pronto para ocupação, evitando gastos e tempo com reformas).



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AVEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Conforme relatado, o imóvel em questão atende a todos esses requisitos específicos, enquanto outros imóveis consultados ou cogitados não os preencheriam de forma satisfatória – seja por estarem em local impróprio, seja por não comportarem a estrutura necessária, ou por indisponibilidade. Essa argumentação deve estar consignada de forma escrita e circunstanciada nos autos (no termo de referência e/ou em parecer técnico de engenharia ou administração imobiliária), o que, pela narrativa, de fato consta.

Destaca-se que a lei exige justificativas sólidas da singularidade: não basta afirmar que o imóvel é conveniente; há que se demonstrar objetivamente que há um conjunto de características únicas que só ele possui e que são indispensáveis para a Administração. No caso *sub examine*, identifica-se, por exemplo, que a necessidade de proximidade com determinada comunidade/bairro ou a integração com um serviço público já existente naquela área tornou imprescindível buscar um imóvel naquele perímetro específico, onde o imóvel escolhido era o único disponível com metragem adequada. Esse tipo de motivação, se bem detalhada, satisfaz o requisito de singularidade.

Além desses requisitos nucleares do art. 74, §5º, a Lei 14.133/2021 e a boa doutrina apontam outras providências formais e materiais que precisam ser observadas na instrução de qualquer contratação direta (seja por inexigibilidade ou dispensa).

O art. 72 da nova Lei dispõe que o processo de contratação direta deverá ser instruído com documentos essenciais, dentre os quais: **(a)** a demanda devidamente formalizada – isto é, o documento que originou o processo, com a descrição da necessidade administrativa e a autorização do responsável para buscar a solução via contratação; **(b)** o Projeto Básico ou Termo de Referência (TR) com definição precisa do objeto (no caso, especificações do imóvel desejado e condições da locação pretendida, incluindo prazo contratual, valor estimado, etc.), nos moldes do art. 6º, inciso XXIII, da Lei 14.133/21; **(c)** quando cabível, os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e a análise de riscos da contratação – considerando que se trata de locação, de menor complexidade, o ETP pode ser simplificado ou dispensado, mas deve haver ao menos uma avaliação qualitativa de riscos (ex.: risco de o imóvel apresentar vícios ocultos, risco de descumprimento contratual pelo locador, etc.), ou justificativa da irrelevância desses estudos nos autos; **(d)** a estimativa de despesa e adequação orçamentária, com a indicação da dotação orçamentária que suportará os gastos (conforme arts. 8º, 18 e 115 da Lei 14.133/21, nenhum contrato pode ser celebrado sem prévia reserva de recursos no orçamento) – aqui constatamos que foi juntado despacho da autoridade aprovando a reserva orçamentária específica para a locação, ***inexistindo apenas a declaração de conformidade com LOA/LDO***, ausência que deve de pronto ser sanada peça Administração; **(e)** a justificativa de preço, já referida, que no caso de inexigibilidade de imóvel se confunde com o laudo de avaliação de mercado; **(f)** a documentação de habilitação do futuro contratado – mesmo não havendo competição, o



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AVEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

contratado deve apresentar documentação que comprove que está apto e regular para contratar com o Poder Público (especialmente certidões de regularidade fiscal, trabalhista, FGTS, certidão de propriedade do imóvel ou matrícula atualizada em cartório, eventuais negativas de ônus/gravames, além de certidões negativas de débitos municipais referentes ao imóvel, como IPTU).

Sobre este último ponto, ressalte-se que a exigência de habilitação em contratações diretas também encontra amparo nos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público – é preciso resguardar que o contratado não esteja impedido de contratar ou em situação de irregularidade que possa macular o contrato.

No caso concreto, percebe-se que foram acostadas cópias de documentos pessoais da locadora (pessoa física proprietária do imóvel), bem como certidões diversas. Todas as certidões de praxe devem ser verificadas. Caso alguma documentação exigível esteja pendente, recomenda-se que seja complementada antes da celebração do contrato. Exemplo: caso o proprietário do imóvel possua alguma pendência fiscal municipal que impeça a emissão de certidão negativa, a Administração deve avaliar se tal pendência é sanável ou, excepcionalmente, se pode relevar alguma certidão específica diante da situação singular.

Há entendimento de que, em hipóteses excepcionais de contratação inadiável e única, algumas formalidades possam ser supridas com cautela – a título ilustrativo, o Parecer nº 0098/2023/PGE-TCE/RO admitiu a dispensa da certidão de regularidade fiscal municipal do único imóvel disponível, em caráter excepcionalíssimo, para viabilizar a contratação de locação, ante a predominância do interesse público urgente. Todavia, essa deve ser a última opção e, se possível, a regularização documental deve ser buscada.

No presente processo, não há indicação de impedimentos relevantes quanto à habilitação da locadora, de modo que se presume atendido também o aspecto da qualificação da contratada.

Por fim, cabe lembrar que, concluída a instrução do processo com parecer jurídico favorável e despacho de aprovação da autoridade competente (ratificação da inexigibilidade), deverá ser dada publicidade ao ato nos termos da lei.

A Nova Lei de Licitações determina que o extrato do contrato ou ao menos o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado em sítio oficial (preferencialmente no Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP), em até 3 dias úteis após a sua assinatura (art. 175, inciso II, da Lei 14.133/21, que impõe publicidade das contratações diretas). Essa providência atende ao princípio da publicidade e transparência, permitindo o controle social e pelos órgãos



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AVEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

de fiscalização, mesmo quando não há licitação. No caso em tela, a Administração deverá observar esse comando, publicando o extrato contratual e mantendo os autos acessíveis para eventual auditoria do Tribunal de Contas.

Da Análise da Inviabilidade de Competição e Jurisprudência Aplicável

Expostos os parâmetros legais e formais, impõe-se verificar a suficiência da motivação técnica apresentada e a real configuração da inviabilidade de competição no caso concreto, à luz da jurisprudência do TCU e dos princípios aplicáveis.

Conforme mencionado, a essência da inexigibilidade está em que não haja pluralidade de opções equivalentes de fornecimento do objeto. Nos autos, a Administração sustenta que somente o imóvel indicado atende plenamente ao interesse público, e elencou os critérios objetivos que o distinguem.

A jurisprudência do TCU enfatiza a necessidade de se demonstrar que não existam outros imóveis particulares aptos a preencher os requisitos. Inclusive, orienta-se como boa prática a realização de um chamamento público prévio ou consulta ampla ao mercado imobiliário local, para averiguar se haveria outros imóveis disponíveis com características semelhantes. Essa medida, recomendada em Acórdãos do TCU (v.g. TCU Plenário n.º 1479/2019) e na Orientação Normativa AGU n.º 68/2020, funciona como prospecção de ofertas: a Administração divulga que tem interesse em alugar um imóvel com determinadas especificações e convida proprietários a apresentar propostas.

No presente caso, não há indicação expressa de que tenha sido feito um chamamento público formal. Contudo, os gestores relatam que foi realizado um levantamento de mercado informativo, no qual verificaram-se algumas opções e apenas o imóvel em questão satisfazia integralmente as necessidades. De fato, a jurisprudência reconhece que, inexistindo outros imóveis que atendam aos requisitos definidos quanto à localização e instalações, resta caracterizada a inviabilidade de competição; por outro lado, se mais de um imóvel puder atender, então há viabilidade de disputa e a contratação deve ocorrer via licitação. Não se identificou nos autos nenhuma proposta alternativa viável, o que reforça a tese de inviabilidade de competição no presente caso.

Desse modo, a situação fática em análise – devidamente documentada – alinha-se aos parâmetros legais e jurisprudenciais que autorizam a inexigibilidade de licitação, não havendo indícios de que a Administração tenha negligenciado a busca por alternativas ou criado exigências artificiais para justificar a contratação direta.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AVEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Ressalte-se que a condução do procedimento, tal como retratada, encontra-se em conformidade com os princípios constitucionais pertinentes. A ampla motivação escrita do ato, com estudos técnicos e pareceres, dá concretude ao princípio da publicidade e da transparência, possibilitando o controle interno e externo.

A decisão de atender a necessidade pública de forma direta, em razão da exclusividade de fato, materializa o princípio da eficiência e tutela a continuidade do serviço público, pois evita atrasos injustificados na instalação do órgão ou serviço em questão, que poderiam ocorrer se se aguardasse um certame inviável.

Ademais, a definição objetiva dos critérios de escolha (localização, tamanho, etc.) e a comprovação de preço justo refletem a observância da impessoalidade, isonomia e economicidade, assegurando que a contratação decorre de critérios técnicos e interesse público, e não de favoritismo ou arbitrariedade. Em suma, o conjunto dos autos revela respeito à legalidade estrita e aos princípios da Administração Pública, tendo a exceção (inexigibilidade) sido tratada com a devida cautela e fundamentação.

Importante frisar, por fim, que a manutenção dessa linha de rigor documental e motivação é essencial para resguardar a contratação de questionamentos futuros. O TCU tem alertado que a ausência de diligência na comprovação da inviabilidade de competição ou a exigência de características excessivamente específicas sem justificativa podem levar à contratação direta indevida, acarretando nulidade contratual e sanções aos responsáveis. No caso *sub examine*, entretanto, tais riscos foram mitigados pela correta instrução do feito – que serve, aliás, de modelo de boas práticas –, não havendo óbice jurídico significativo à celebração do contrato pretendido.

III - Conclusão

Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica da contratação direta pretendida, com fundamento na inexigibilidade de licitação para locação de imóvel (art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021). A instrução do Processo Adm. nº 039/2025 demonstra o atendimento dos requisitos legais e formais indispensáveis – a saber, a caracterização da inviabilidade de competição por singularidade do imóvel, a justificativa técnica da necessidade, a compatibilidade do preço com o valor de mercado, a inexistência de imóvel público disponível e a reunião dos documentos exigidos em lei – tudo em conformidade com a jurisprudência do TCU e os ditames da doutrina especializada.

Como ressalva técnica, recomenda-se apenas que sejam ultimadas as providências finais de formalização: notadamente, a publicação do extrato da



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE AVEIRO
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

inexigibilidade/contrato no veículo oficial de divulgação (Portal Nacional de Contratações Públicas – PNCP ou Diário Oficial, conforme o caso) dentro do prazo legal, assegurando-se a transparência do ajuste. Mais se sugere que a minuta contratual submetida a esta análise seja conferida quanto às cláusulas essenciais da Lei nº 14.133/21 (arts. 92 e 95), e que se observe fielmente o resultado da avaliação de mercado na fixação do valor e reajustes do aluguel, bem como que sejam sanadas a pendências apontadas.

Ainda é recomendação desta Consultoria, que a seja regularizada a situação de posse do imóvel, isto por que há nos autos contradição entre documentos, posto que a declaração de posse informa ser possuidora do imóvel uma Pessoa Jurídica, ao passo que o locador é uma Pessoa Física, que nem é titular da PJ citada na declaração de Posse. Em que pese a titular da Pessoa Jurídica ter outorgado poderes ao locador para representa-la, fê-lo em seu nome e não em nome da Pessoa Jurídica, o que torna vulnerável o mandato acostado aos autos. Assim, recomenda-se que seja feita substituição do instrumento de mandato para que figure como outorgante a legal possuidora, embora legitimamente representada por sua titular. Tais medidas visam reforçar a segurança jurídica e a vantajosidade da contratação.

Desta feita, não identificando ilegalidades ou irregularidades materiais no presente feito, esta Consultoria Jurídica manifesta-se, *desde que atendidas as orientações exaradas e sanadas as pendências apontadas*, favoravelmente à contratação direta por inexigibilidade, nos termos propostos, por entendê-la devidamente fundamentada e amparada pela legislação e jurisprudência.

Feito isso, a autoridade competente poderá, com base nesse parecer e nos elementos dos autos, ratificar a inexigibilidade de licitação e autorizar a celebração do contrato de locação, convicta de que a decisão está juridicamente embasada, segura e alinhada ao interesse público.

É o parecer, salvo melhor juízo.
Aveiro/PA, 20 de março de 2025.

ASSINADO DIGITALMENTE
WELLINTON DE JESUS SILVA
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<https://receptra.gov.br/assinador-digital>



WELLINTON DE JESUS SILVA
ADVOGADO – OAB/PA 31.363
Assessor e Consultor Jurídico