



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

**COMOPARECER JURÍDICO Nº 325/2024-SEJUR/PMP**

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº. 4.226/2024.**

**MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE Nº 6/2024-00014**

**INTERESSADA: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO - SEMEC**

**ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO JURÍDICA**

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021. INEXIGIBILIDADE Nº 6/2024-00014. PARECER JURÍDICO. ANÁLISE DA LEGALIDADE E POSSIBILIDADE DE CONTINUIDADE DO PROCESSO.**

### **1- RELATÓRIO**

Trata-se de consulta encaminhada a esta Assessoria Jurídica para análise e emissão de parecer referente a legalidade do processo licitatório na modalidade INEXIGIBILIDADE Nº 6/2024-00014, cujo objeto é a **LOCAÇÃO DE IMÓVEL LOCALIZADO NA RUA NOSSA SENHORA DE NAZARÉ, ZONA RURAL DE PARAGOMINAS, PARA FUNCIONAR COMO ALOJAMENTO DESTINADO AOS PROFESSORES E DEMAIS SERVIDORES DA ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO FUNDAMENTAL EXPEDITO BRAGANÇA**, com fundamento no artigo 74, inciso V da Lei Federal nº 14.133/2021.

Até a presente análise os autos encontram-se instruídos com os seguintes documentos: Termo de Referência; Declaração de Escolha do Executante; Justificativa de Singularidade do Imóvel; Justificativa do Preço Proposto; Tabela de Locação de Imóveis; Proposta de preço do Locador; Autorização para Abertura de Procedimento Administrativo; Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira; Dotação Orçamentária; Laudo de Vistoria Técnica nº 002/2024 – SEMEC; Relatório Fotográfico do Imóvel; Termo de Avaliação de Imóvel; Certificação de Inexistência de Imóveis Públicos; Inventário de quantidades de bens imóveis; Documento de Formalização da Demanda-DFD; Estudo Técnico Preliminar - ETP; Mapa de Riscos; Portaria nº 03/2024 designando fiscais do contrato; Solicitação de Despesa nº 20240418001; Projeto Básico Simplificado nº 20240418001; Termo de Autuação do Processo Administrativo; Documentação do Imóvel e do locador; Declaração de Análise de Documento de Habilitação; Parecer Técnico da Agente de Contratação; Termo de Inexigibilidade de Licitação; Declaração de Inexigibilidade de Licitação e Minuta do Contrato.

*Adverte-se que não consta anexado aos autos a Portaria designando Agente de Contratação e Equipe de Apoio, falha que se recomenda correção.*



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Destaca-se, que a Agente de Contratação emitiu declaração de análise de documentação, indicando a habilitação da proponente MARIANA DA COSTA ARAGÃO, proprietária do imóvel em questão, e, posteriormente, emitiu parecer técnico, informando que não há imóvel disponível com característica para atender as necessidades da Secretaria de Educação, e que o valor apresentado está compatível com as especificações do imóvel.

Esclarece, ainda, a Agente de Contratação no referido Parecer, que a locação em questão goza de inexigibilidade de licitação, sendo fato de confiabilidade técnica e moral para a Administração Pública Municipal, principalmente para esta Prefeitura Municipal.

Os autos seguiram para análise e manifestação desta Assessoria Jurídica quanto ao procedimento, por força do Art. 72, III, da Lei nº. 14.133/2021.

É o sucinto relatório. Passamos a análise jurídica.

## **2 – DA FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.2. DOS LIMITES DA ANÁLISE**

Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente manifestação limitar-se-á à dúvida estritamente jurídica “*in abstracto*”, ora proposta e, aos aspectos jurídicos da matéria, abstendo-se quanto aos aspectos técnicos, administrativos, econômico-financeiros e quanto à outras questões não ventiladas ou que exijam o exercício de conveniência e discricionariedade da Administração.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU (4ª edição, 2016), cujos fundamentos se revelam compatíveis com a Lei nº 14.133, de 2021:

*A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde*



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

*que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.  
(Manual de Boas Práticas Consultivas aprovado pela  
Portaria Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2016).*

Importa ressaltar que o presente parecer trata-se de documento meramente opinativo, sem caráter vinculante entre as partes. Tanto é verdade que a gestora pode discordar do posicionamento da parecerista e ordenar que os atos administrativos sejam realizados de forma diversa do que for orientado, responsabilizando-se diante da lei.

Atente-se, inclusive, para o fato de que o parecer não ordena despesa, não é capaz de gerenciar, guardar, ou administrar quaisquer bens ou valores públicos, mas tão somente serve para informar, sugerir e elucidar providências administrativas.

Portanto, passa-se à análise dos aspectos relacionados às orientações jurídicas ora perquiridas.

**2.3 - DA INEXIGIBILIDADE – LOCAÇÃO DE IMÓVEL –ART. 74, INCISO V, DA LEI 14.133/21**

As contratações públicas devem ser precedidas da realização de certame licitatório, cumprindo ao administrador a escolha da avença que seja mais vantajosa ao interesse público, sem menosprezar o princípio da impessoalidade, que regula a participação dos licitantes, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1.988 e da Lei n.º 14.133/2021.

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.

É neste sentido o art. 51, da Lei 14.133/21, para os casos em que o objeto da contratação seja alocação de imóvel, vejamos:

*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.*



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Considerando, 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.

Vale 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.

Conforme a precisa distinção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup>, 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.

Assim, excepcionalmente, determina a Lei nº 14.133/21 no art. 74, inciso V, que é inexigível a licitação para aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha, vejamos:

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

---

<sup>1</sup> DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 30.ed. rev.atual. e ampl.- Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 432.



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

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

*(...)*

Entretanto, 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.

Ilustrando tal apontamento, o professor Marçal Justen Filho<sup>2</sup>, disciplina que:

*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.

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*

---

<sup>2</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998.



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

*licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.*

É neste sentido o acórdão 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, vejamos:

*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).*



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Contudo, cabe alertar que para a contratação direta sem licitação objetivando a 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<sup>3</sup>.

**2.4. DOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

No tocante aos requisitos necessários para configurar hipótese de inexigibilidade de licitação para locação de imóvel pela Administração Pública, o Art. 74, §5º, da Lei nº. 14.133/21, dispõe:

*Art. 74 (...)*

*§ 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. (Grifo nosso).*

► **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.**

No que 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, nos seguintes termos:

*1.7. Determinar ao Banco do Estado de Santa Catarina S.A. que:*

*(...)*

---

<sup>3</sup> Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei: Pena: reclusão de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

*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)*

Em atenção a tal requisito consta nos autos, Termo de Avaliação do Imóvel em questão elaborado por engenheiro da Prefeitura Municipal de Paragominas/Secretaria Municipal de Educação atestando em síntese que “*consideramos diversos fatores importantes, tais como a localização, formato, dimensões, e o estado de conservação... Com base nessas considerações, o valor de locação do imóvel foi avaliado em R\$ 1.350,00 (um mil, trezentos e cinquenta reais)*”.

**► Certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender ao objeto pretendido**

Para o cumprimento de tal requisito deve ser certificado por agente técnico competente a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto de interesse.

Destaca-se, que 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<sup>4</sup>:

*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.*

Contudo, é importante 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.

Visando atender tal requisito, consta nos autos, o Memorando nº 7.073/2024 da Secretaria Municipal de Educação declarando que “*após averiguação junto ao departamento de patrimônio desta Prefeitura, constatou-se que não há imóvel disponível com características a atender a necessidade da*

---

<sup>4</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p.363.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

demanda da Secretaria de Educação para os professores da EMEF Expedito Bragança”.

► **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 secretaria solicitante, indicando as condições técnicas e os motivos que conduziram à sua escolha como imóvel a ser locado.

Importa reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de apenas uma solução apta a atender à 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.

Quanto a justificativa apresentada, recomenda-se especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda do órgão administrativo, 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.

### **3 - DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO**

Vale ressaltar, que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio. Assim, além dos requisitos



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

acima, é preciso que a contratação observe ainda o disposto no art. 72, também da Lei nº 14.133/21, que assevera:

*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.*

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

### **3.1. DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA**

De acordo com o inciso IV do art. 2º do Decreto nº 10.947, de 25 de janeiro de 2022, o Documento de Formalização de Demanda (DFD) é o “*documento que fundamenta o plano de contratações anual, em que a área requisitante evidencia e detalha a necessidade de contratação*”.

Analisando os documentos indispensáveis 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, observa-se que no documento de formalização da demanda foram previstos os conteúdos do art. 8º do Decreto nº 10.947/22, especialmente quanto a identificação do objeto desejado pela Administração Pública e a Secretaria requisitante, a justificativa da necessidade da contratação, o valor estimado e demais informações necessárias.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

Cabe alertar que a identificação da demanda, constitui questão de ordem técnica e administrativa, razão pela qual, não deve esta Assessoria Jurídica se pronunciar conclusivamente acerca do mérito (oportunidade e conveniência) da demanda apresentada e das opções feitas pelo Administrador, exceto na hipótese de afronta a preceitos legais. Portanto, vale elucidar, que na identificação deve haver esclarecimento técnico que contenha menção expressa aos documentos do processo que foram utilizados para se chegar ao imóvel pretendido.

### **3.2. ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR**

Nos termos do inciso XX, do art. 6º, da Lei 14.133/21 - estudo técnico preliminar é o “*documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação*”.

No tocante a composição do estudo técnico preliminar o art. 18, inciso I, §1º e §2º, da Lei nº. 14.133/21, assim dispõe:

*Art. 18. A 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 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:*

*I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;*

*(...)*

*§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do **caput** deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:*

*I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;*

*II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;*

*III - requisitos da contratação;*

*IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem*



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

*interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;*

*V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;*

*VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;*

*VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;*

*VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;*

*IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;*

*X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;*

*XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;*

*XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;*

*XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.*

*§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (Grifo nosso).*

No que se refere ao Estudo Técnico Preliminares acostado aos autos, observa-se que o referido documento não contempla todos os elementos exigidos pelos dispositivos acima descritos. *Dessa forma, ressalta-se que o documento deverá conter no mínimo os elementos obrigatórios, ao passo que eventual ausência dos demais elementos, deverá ser devidamente justificada.*

Cabe destacar aqui, também, o art. 44 da Lei 14.133:

Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Objetivando a adequação do documento em questão, recomenda-se o que segue:

- *Para a descrição da necessidade da contratação, recomenda-se que o texto esclareça sobre a informação de que o Município não dispõe de imóvel próprio com estrutura adequada para atender as necessidades da EMEF.*
- *Incluir informações quanto a demonstração da previsão da contratação com o Plano Anual de Compras (art. 18, § 1º, II, da Lei nº 14.133/21), visto que a necessidade da contratação deve estar alinhada aos objetivos estratégicos e ao planejamento e metas governamentais e com previsão no Plano Anual de Compras. Caso não esteja, é necessária a justificativa e a obtenção de aprovação da autoridade superior.*
- *Incluir na descrição da solução escolhida, se for o caso, as exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, (art. 18, § 1º, VII, da Lei nº 14.133/21).*

### **3.3. TERMO DE REFERÊNCIA**

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária (art. 6º, XXIII, da Lei nº 14.133, de 2021).

Quanto ao Termo de Referência anexado aos autos, recomenda-se sua revisão para observar os elementos exigidos/descritos acima para sua formalização, tendo em vista que não contém informações importantes como: a descrição da solução escolhida pela administração na busca da solução do problema apresentado; a forma e critérios de seleção, dentre outros.

### **3.4. RAZÃO DE ESCOLHA DO CONTRATADO**

No Termo de Inexigibilidade em anexo a Agente de Contratação declara que a escolha do executante se dá, por ser o único que apresentou imóvel adequado às necessidades da Secretaria de Educação, especialmente no que



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

condiz à sua finalidade, que demonstra com documento em anexo a vantajosidade da proposta para a Administração”.

A razão de escolha do contratado é de fundamental importância no processo de inexigibilidade de licitação, para tanto *orienta-se que o Administrador Público adote critérios objetivos e impessoais para a escolha do imóvel que atenda às necessidades da Administração Pública, levando em consideração não apenas o preço de mercado, mas as características físicas do imóvel, sua localização em atenção ao público alvo beneficiário dos serviços, bem como que o mesmo atenda de modo eficiente os objetivos da contratação.*

### **3.5. JUSTIFICATIVA DE PREÇOS**

Em que pese o fato a natureza estritamente técnica do orçamento, a adequação da metodologia empregada para estimar o valor de mercado do objeto contratual deixará de ser examinada por esta Assessoria Jurídico, posto ser atribuição não afeta à formação jurídica e ao prisma do exame da estrita legalidade.

Todavia, cabe alertar que a contratação direta não dispensa a justificativa do preço (art. 72, VII, da Lei nº 14.133/21). Assim, deve a Administração verificar se o preço a ser contratado encontra-se em consonância com o valor de mercado, por exemplo, com os demais valores pagos pela Administração Pública em contratações similares, de forma que não exista superfaturamento.

*Recomenda-se que a justificativa de preços, seja feita mediante avaliação prévia do imóvel, por autoridade competente da Administração Pública, através de laudo de avaliação e vistoria técnica.*

A pesquisa de mercado nas contratações diretas é tratada no §4º, do art. 23, da Lei nº 14.133/2021:

Art. 23

(...)

**§ 4º Nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, o contratado deverá comprovar previamente que os preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.**



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

Nos termos do art. 7º, *caput*, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, nas contratações diretas por inexigibilidade ou por dispensa de licitação, aplica-se o disposto no art. 5º, da mencionada Instrução Normativa.

Caso não seja possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida no art. 5º da IN SEGES/ME nº 65, de 2021, a justificativa de preços será dada com base nos valores de contratações de objetos idênticos, comercializados pela futura contratada, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por meio idôneo (art. 7º, §1º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

De forma excepcional, caso a futura contratada não tenha comercializado o objeto anteriormente, a justificativa de preço de que trata o *caput* pode ser realizada com objetos de mesma natureza, devendo apresentar especificações técnicas que demonstrem similaridade com o objeto pretendido (art. 7º, §2º, da IN SEGES/ME nº 65, de 2021).

É recomendável, ainda, que a pesquisa de preços reflita o valor praticado na praça em que será prestado o serviço ou fornecido o produto, refletindo, tanto quanto possível, o valor de mercado da localidade onde será realizada a contratação.

De acordo com o Termo de Inexigibilidade em anexo a Agente de Contratação declara *“que o valor apresentado está compatível com as especificações do imóvel. No entanto, o valor da contratação assemelha-se às contratações similares analisadas, em aspectos como metodologia, tecnologia e inovação, bem como tabela baseada no IGPM-M dos imóveis desta Prefeitura (anexa)”*.

#### **4 - DA MINUTA DO CONTRATO**

No que tange a minuta do Contrato e sua concordância com as imposições do Art. 92 da Lei nº 14.133/21, observa-se a obrigatoriedade da abordagem das seguintes cláusulas:

*Art. 92. São necessárias 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*



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS**

*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 nas 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.*

Quanto a minuta em análise, observa-se que a esta em conformidade com o que determina o dispositivo acima, visto que cumpriu com os principais requisitos exigidos quanto as suas formalidades e composição de cláusulas que se fazem necessárias para elaboração de um contrato. Cabendo recomendar, o que segue:

1. Para a Cláusula V- Da Vigência Contratual, recomenda-se a inclusão do seguinte texto:



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

**“O prazo de vigência poderá ser prorrogado, enquanto houver necessidade pública, por consenso entre as partes e mediante Termo Aditivo.”**

2. Incluir cláusula para dispor sobre as condições das possíveis benfeitorias que, porventura, sejam necessárias para adequação do imóvel ao objeto pretendido:

3. Incluir na Cláusula IX- Das Obrigações do Locador:

**“Fornecer declaração atestando que não pesa sobre o imóvel qualquer impedimento de ordem jurídica capaz de colocar em risco a locação, ou, caso exista algum impedimento, prestar os esclarecimentos cabíveis, inclusive com a juntada da documentação pertinente, para fins de avaliação por parte da Administração.”**

**Realizar, junto com o LOCATÁRIO, a vistoria do imóvel por ocasião da entrega das chaves, para fins de verificação minuciosa do seu estado, fazendo constar no Termo de Vistoria, parte integrante deste contrato, os eventuais defeitos existentes.”**

4. Na Cláusula XII (DA RESCISÃO) inserir os arts. 138 e 139, da Lei 14.133/2021, devendo constar a seguinte redação:

**“Este Contrato poderá ser rescindido conforme orientação dos arts. 137, 138 e 139, da Lei 14.133/21.”**

## **5 – DA PUBLICIDADE E EFICÁCIA DO CONTRATO**

A Lei 14.133/21 institui o Portal Nacional de Compras Públicas – PNPC. Trata-se de um site que reunirá informações sobre todas as licitações e contratos administrativos regidos pela nova Lei de Licitações, inclusive União, Estados e Municípios, e que também poderá ser utilizado como plataforma para realização das licitações eletrônicas.

O Art. 94 estabelece a condição de eficácia dos contratos administrativos a divulgação destes no Portal Nacional de Compras Públicas – PNPC (verificar se este encontra-se em operação). Ressalta-se, também, que os municípios com até 20.000 (vinte mil habitantes) terão o prazo de 6 (seis) anos, contados da publicação da Lei nº 14.133/21 para realizar as divulgações dos processos licitatórios e contratos administrativos no referido Portal, conforme regra de transição estabelecida no art. 176 da Lei de Licitações.

Considerando que o Município de Paragominas possui pouco mais de 100.000 (cem mil) habitantes, deverá publicar no diário oficial, podendo ser na forma de extrato, e divulgar no sítio eletrônico oficial o ato que autorizou a contratação e o contrato, como condições de eficácia destes, caso o PNCP ainda não esteja em operação.



GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE PARAGOMINAS  
SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS

## **6- CONCLUSÃO**

Diante do exposto, esta Assessoria Jurídica ressalva as atribuições próprias desta alçada que não incluem a apresentação e apreciação das justificativas, dos valores ou da conveniência e oportunidade, *manifesta-se pela possibilidade do prosseguimento da licitação na modalidade inexigibilidade, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº. 14.133/21, desde que observadas as orientações em destaque, contantes neste opinativo jurídico e autorizada pela autoridade competente, em obediência aos dispositivos legais supratranscritos, dentro do que preceitua os consagrados princípios da razoabilidade, eficiência e interesse público.*

O presente parecer é prestado sob o prisma estritamente jurídico, não competindo a essa assessoria jurídica adentrar no mérito da conveniência e oportunidade dos atos praticados pelos gestores públicos, tampouco na justificativa de contratação.

Por fim, atente-se, inclusive, para o fato de que o parecer não ordena despesa, não é capaz de gerenciar, guardar, ou administrar quaisquer bens ou valores públicos, mas tão somente serve para informar, sugerir e elucidar providências administrativas.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Paragominas (PA), 13 de junho de 2024.

**DANIELA PANTOJA ARAUJO**  
Assistente Jurídico do Município