

PARECER JURÍDICO Nº 460/2025/PGM-NDL/PMB

Processo administrativo nº 13480/2025

Inexigibilidade de licitação nº 6074/2025

Órgão(s) interessados: Secretaria Municipal de Administração e Tesouro e Secretaria Extraordinária de Portos, Logística e Energia.

Objeto: Locação de imóvel para funcionamento Secretaria Extraordinária de Portos, Logística e Energia, no âmbito desta Prefeitura Municipal de Barcarena/PA.

Ementa: Parecer Jurídico. Inexigibilidade de Licitação. Inteligência do art. 74, inc. V, da Lei nº 14.133/21 c/c art. 51 da Lei nº 8.245/91. Regularidade na instrução. Regularidade da minuta do contrato.

I – DO RELATÓRIO

1. A presente manifestação tem por intuito esmiuçar os requisitos e ponderações quanto a celebração de contrato para a locação de imóvel pela Secretaria Municipal de Administração e Tesouro, no interesse da Secretaria Extraordinária de Portos, Logística e Energia, para locação de imóvel que possa abrigar as suas instalações. O pedido de análise jurídica (consulta) vem requerido através do Ofício nº 981/2025 - DLC/PMB, a fim de que seja emitido Parecer Jurídico acerca da contratação direta, à luz da Lei nº 14.133/21, notadamente, do art. 74, inc. V.

2. Nesse aspecto, ressalta-se que a finalidade da locação pelo que se infere dos documentos acostados, é única e exclusiva para atender o interesse Público, uma vez que não há imóveis próprios e disponíveis para abrigar as instalações do órgão nesse momento.

3. Os autos foram remetidos a esta Assessoria Jurídica instruído com os seguintes documentos:

- a) Ofício nº 1266/2025 – SEMAT;
- b) DFD nº 26/2025-SEMAT;
- c) Proposta de locação de Rubia Cristina Pereira Melo, com CPF sob o nº 392.351.222-87;
- d) Parecer técnico de avaliação mercadológica;
- e) Estudo Técnico Preliminar nº 015/2025 - SEMAT;
- f) Mapa de riscos;
- g) Termo de referência nº 014/2025 - SEMAT;
- h) Razão da escolha;
- i) Justificativa de preço;

- j) Declaração da compatibilidade orçamentária;
- k) Documentos relativos a pessoa (Locador) e imóvel;
- l) Análise de requisitos e documentos de habilitação;
- m) Ofício nº 981/2025;
- n) Minuta de contrato;
- o) Outros documentos inerentes à locação do imóvel.

4. É o necessário para boa compreensão. Passamos a fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA.

II.1 – DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

5. Salienta-se, inicialmente, que a análise aqui realizada 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.

6. Tais informações são de responsabilidade do administrador da contratação e parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração, conforme orientação constante do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União, Boa Prática Consultiva nº 7, que assim dispõe:

“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 que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

7. Feita a ressalva- passa-se à análise estritamente jurídica do presente processo.

II.1.1 - DO ATENDIMENTO À EVENTUAIS RECOMENDAÇÕES JURIDICAS

8. Ponto que merece destaque, devendo ser objeto de ciência pelos gestores, diz respeito ao devido atendimento às recomendações dos pareceres jurídicos.

9. Após emitido o parecer, os responsáveis pela instrução processual deverão acolher ou justificar o não acolhimento das recomendações emanadas pelo órgão de assessoramento jurídico. E, não havendo acolhimento, as justificativas para tanto deverão ser expostas em documento específico.

10. Sob tal influxo, importante esclarecer que as recomendações jurídicas veiculadas por meio de pareceres comportam justificativa em sentido contrário por parte dos gestores. Isso porque, conforme já exposto, a análise empreendida por procuradores e assessores jurídicos é estritamente técnico-jurídica, mas sem prejuízo de recomendações de aspecto administrativo, cujas decisões, ao fim e ao cabo, competem ao gestor responsável.

11. Nessa toada, destaque-se o Acórdão 2599/2021-Plenário, do Tribunal de Contas da União –TCU:

Para fins de responsabilização perante o TCU, pode ser tipificada como erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) a decisão do gestor que desconsidera, sem a devida motivação, parecer da consultoria jurídica do órgão ou da entidade que dirige. Tal conduta revela desempenho aquém do esperado do administrador médio, o que configura culpa grave, passível de multa. Acórdão 2599/2021-Plenário.

12. Fica claro então, diante da interpretação do acórdão supra, que a adoção das recomendações emanadas do órgão de assessoramento jurídico não é obrigatória. Contudo, eventual desconsideração deve ser devidamente motivada, sob pena de configuração de culpa grave.

II.2 – DA CARACTERIZAÇÃO DA HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR MEIO DE INEXIGIBILIDADE PREVISTA NO ART. 74, INC. V DA LEI Nº 14.133/21

13. Sobre a obrigatoriedade de licitação, o art. 37, inc. XXI, da Constituição Federal estabelece:

“Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

14. Como se vê, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração. Com efeito, tal

exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração pública, elencados no art. 37, caput, da CF/88.

15. No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

16. A leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

17. Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver inviabilidade de competição, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.

18. No que interessa para o momento, objetiva-se uma manifestação que abarque a inexigibilidade de licitação prevista no art. 74, inc. V, da Lei nº 14.133/21, que assim diz:

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

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

19. Sobre essa hipótese, acrescenta ainda o § 5º do art. 74 que:

§ 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.

20. A despeito do acima demonstrado, a locação de imóvel pela Administração fundada no art. 74, inc. V, da Lei nº 14.133/21 depende de comprovação de que o imóvel

escolhido é o único a satisfazer as necessidades de instalação e localização da Administração, em determinada localidade, em razão da ausência de outro imóvel similar e disponível, bem como, de sua avaliação prévia quanto às condições de conservação.

21. No caso trazido à exame, verifica-se que está atestado nos autos, principalmente no Estudo Técnico Preliminar e no Termo de Referência, que por ocasião da inexistência de imóveis próprios da municipalidade que atenda os requisitos de espaço, infraestrutura, segurança e localização estratégica próxima às áreas portuárias e de transporte, a locação é a solução mais viável.

22. Nada obstante, registra-se que consta nos autos um Laudo Técnico de Avaliação Imobiliária, para determinar o valor mercadológico da locação do imóvel, sendo esse, para a Secretaria interessada, o imóvel que melhor atende as suas necessidades (conforme documento de razão da escolha). Foi registrado um valor de R\$ 7.000,00 (sete mil) reais, sendo este ratificado na justificativa de preço pela Secretaria Municipal de Administração e Tesouro.

23. Dessa forma, considerando o atendimento cumulativo dos requisitos legais previstos no § 5º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, com a devida instrução processual contendo a avaliação do imóvel, a informação de inexistência de bens públicos disponíveis, a justificativa da escolha com demonstração da singularidade e da vantajosidade da contratação, bem como a compatibilidade do valor com os preços de mercado, resta juridicamente viabilizada a locação pretendida, em consonância com os princípios da legalidade, eficiência e interesse público.

24. Diante desse quadro, consubstanciando-se ainda, nas justificativas e documentos anexos aos autos do processo administrativo, vislumbra-se fundamento jurídico para realizar a contratação direta por inexigibilidade de licitação para locação do imóvel, sobretudo, levando em conta a supremacia do interesse público, a fim de atender as necessidades da Prefeitura Municipal de Barcarena, notadamente da Secretaria Extraordinária de Portos, Logística e Energia que, atualmente necessita manter o funcionamento das suas instalações, estando o objeto perfeitamente adequado dentre as hipóteses permissivas do art. 74, da Lei nº 14.133/21.

25. Ademais, da minuta do contrato administrativo a ser firmado, verificou-se que há clareza e precisão nas condições estabelecidas para as suas execuções, as quais foram devidamente expressas em cláusulas que definem direitos, obrigações e responsabilidades para ambas as partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam, obedecendo, portanto, as determinações contidas no art. 89, §1º e § 2º da Lei 14.133/21.

26. E, em respeito ao que determina o art. 92 do diploma legal acima mencionado, a minuta de contrato em apreço contempla cláusulas que dispõem sobre o objeto; vigência, preço, dotação orçamentaria, pagamento, reajustes e alterações, entrega e recebimento, gestão e fiscalização, obrigações da contratada, obrigações da contratante, sanções administrativas, rescisão, vedações, casos omissos, foro competente, entre outras.

27. Nesse aspecto, ressalte-se, oportunamente, que nas contratações para locação de imóvel pela Administração Pública, a legislação aplicável quanto à contagem de prazos, vigência contratual e prorrogações é, prioritariamente, a Lei nº 8.245/1991 (Lei do Inquilinato), sendo a Lei nº 14.133/2021 aplicada de forma subsidiária, naquilo que for compatível. Assim, os contratos de locação não se submetem às limitações de prazo previstas na nova Lei de Licitações, devendo observar, preferencialmente, as disposições específicas da legislação locatícia.

28. Vale frisar ainda que, em decorrência da supremacia do interesse público sobre o privado, em todos os contratos firmados pela administração pública existem as chamadas cláusulas exorbitantes, previstas no art. 104 da Lei 14.133/21. Vejamos:

Art. 104. O regime jurídico dos contratos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, as prerrogativas de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - extingui-los, unilateralmente, nos casos especificados nesta Lei;

III - fiscalizar sua execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - ocupar provisoriamente bens móveis e imóveis e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato nas hipóteses de:

a) risco à prestação de serviços essenciais;

b) necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, inclusive após extinção do contrato.

§ 1º As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos não poderão ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese prevista no inciso I do **caput** deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas para que se mantenha o equilíbrio contratual.

29. Estas cláusulas possuem o condão de conferir ao Poder Público uma posição superioridade em relação aos seus contratados, não havendo sequer a necessidade de estarem dispostas de maneira explícita no instrumento contratual.

30. Por fim, compreende-se que o processo em epígrafe está observando de maneira devida os princípios norteadores da Administração Pública, quais sejam, os princípios da legalidade, economicidade, eficiência e da continuidade dos serviços públicos, os quais têm a finalidade de promover um verdadeiro controle social nas ações executadas pelo próprio Poder Público.

III - CONCLUSÃO

31. Por todo o exposto, abstraídas as questões técnicas, econômicas e financeiras, e resguardado o poder discricionário do gestor público quanto à oportunidade e conveniência na prática do ato administrativo, estando justificada e comprovada a necessidade de locar o imóvel com o objetivo de dar continuidade de modo adequado aos serviços obrigacionais da Administração Pública, notadamente quanto as atividades Secretaria Municipal de Administração e Tesouro, observados, ainda, os Princípios da Legalidade, Eficiência e da Continuidade dos serviços público, o preço ofertado estando compatível com o mercado trazendo economia aos cofres público, a fim de se evitar prejuízos à Administração Pública, **opino favoravelmente** pelos procedimentos e **possibilidade de contratação do processo de Inexigibilidade de Licitação n.º 6074/2025** em tudo obedecida a formalização do contrato de inexigibilidade.

32. É o parecer. s.m.j.

Barcarena/PA, datado conforme assinatura digital.

MARIA JÚLIA DE SOUZA BARROS

Advogada OAB/PA nº 28.888

Matrícula nº 12253-0/2

DANIEL FELIPE ALCANTARA DE ALBUQUERQUE

OAB/PA 27.643-A | OAB/CE 33.921

Procurador Geral do Município de Barcarena/PA

Decreto Municipal nº 0004/2025 – GPMB