



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE SÃO DOMINGOS DO CAPIM
CNPJ. 05.193.115/0001-63

PARECER JURÍDICO Nº 08.01/009 – PGM/SDC

PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N.º 6.2025.01.09-02

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

ASSUNTO: LOCAÇÃO DE UM IMÓVEL PARA FIM NÃO RESIDENCIAL, LOCALIZADO NA RUA GOMES PALHETA, Nº 426, CENTRO, VISANDO O FUNCIONAMENTO DO CEO CENTRO DE ESPECIALIDADES ODONTOLÓGICAS EM ATENDIMENTO A SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. INEXIGIBILIDADE. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL: LEI Nº 14.133/2021. ANÁLISE JURÍDICA DA FASE PREPARATÓRIA.

I. RELATÓRIO

A presente manifestação tem por objetivo esmiuçar requisitos e ponderações a respeito da celebração de contrato de locação pela administração pública municipal, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que versa sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação para a locação de imóveis cujas características de instalações e locações tornem necessária sua escolha.

Os seguintes documentos são relevantes para a análise jurídica: I – Ofício n.º 246/2025 - Documento de Formalização de Demanda – DFD; II – ETP – Estudo Técnico Preliminar; III – Despacho informando a Reserva Orçamentária; IV – Declaração de adequação orçamentária e financeira; V – Autorização para abertura de procedimento de inexigibilidade; VI – Juntada de documentos de habilitação; VII – Parecer Técnico; É a síntese do necessário.

II. DA APRECIÇÃO JURÍDICA

2.1 FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER JURÍDICO

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme estabelece o artigo 53, I e II da Lei nº 14.133, de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos – NLLC):

Avenida Dr. Lauro Sodré S/N Centro, CEP: 68635-000 – São Domingos do Capim / PA



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE SÃO DOMINGOS DO CAPIM
CNPJ. 05.193.115/0001-63

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:

I – apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;

II – redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica.

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função de exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de convivência e oportunidade.

Em relação a esses, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia – Geral da União: Enunciados BPC nº 7 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.

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU: “344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, que tal ato é estranho à sua atuação, à exemplo do Acórdão 181/2025 – TCU-Plenário, de relatório do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010 – TCU – Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: ‘O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE SÃO DOMINGOS DO CAPIM
CNPJ. 05.193.115/0001-63

procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentes técnicas do edital”. (Acordão TCU 1492/21)

De outro lado, cabe esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do aspecto de competências sempre observado princípio da segregação de funções.

Finalmente, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O seguimento do processo sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração.

2.2 DA HIPÓTESE LEGAL DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA A CELEBRAÇÃO DE CONTRATO DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL.

Aquisições e contratações das entidades das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual determina que ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições efetivas da proposta, nos termos da lei.

A regulamentação para as licitações e contratações públicas foi recentemente inovada em âmbito nacional, por meio na promulgação da Lei nº 14.133/2021, mais conhecida como Nova Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos – NLLCA. Entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivas 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. Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre 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 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 Avenida Dr. Lauro Sodré S/N Centro, CEP: 68635-000 – São Domingos do Capim / PA



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE SÃO DOMINGOS DO CAPIM
CNPJ. 05.193.115/0001-63

contrário, deve adotar o procedimento administrativo mais adequado, destinados à realização da melhor contratação possível, devendo sempre justificar a escolha do contrato, com vistas à satisfação do interesse público.

A Lei nº 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizado 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.

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.

Há de se atentar, neste texto, que a aquisição ou locação de imóveis pela Administração Pública, desde que atendidos alguns requisitos, está prevista na Lei 14.133/2021 como caso de licitação inexigível. Na linha do que veicula a doutrina, significa dizer que, em se tratando dessa espécie de contratação direta, seria inviável o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel, que não aquele selecionado. Essa é a exegese que se faz do art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021:

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 locação tornem necessária sua escolha. [...]

A melhor doutrina ensina que deve haver uma comunicação entre a necessidade da Administração e as características do imóvel escolhido para ser locado, devendo haver ser valorizadas, 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, 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 a destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível para a destinação 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.”



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE SÃO DOMINGOS DO CAPIM
CNPJ. 05.193.115/0001-63

2.3 DOS REQUISITOS PARA A CONFIGURAÇÃO DA HIPÓTESE DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA A LOCAÇÃO DE IMÓVEIS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

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:

§ 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.

O primeiro deles 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. Ademais faz-se necessário avaliações prévias que evidenciam que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado.

Com relação ao prazo necessário para a amortização dos investimentos realizados no imóvel, este deve ser avaliado pela Administração antes de se firmar o contrato de aluguel. Também, deve ser certificado por agente técnico competente a inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objetivo de interesse. Cada ente federado possui órgão que administra seus imóveis próprios e estes deve ser consultado quando da intenção de locação de algum imóvel particular.

Nesse sentido, é importante que seja feita a consulta ao órgão competente quanto à disponibilidade de imóvel com as características à demanda administrativa, bem como seja certificado nos autos que não há um imóvel publicado 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. Importante reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de apenas um particular, a singularidade significa que, embora possa existir mais de uma solução potencial, seria inviável definir critérios objetivando de comparação e julgamento entre possíveis propostas.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE SÃO DOMINGOS DO CAPIM
CNPJ. 05.193.115/0001-63

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.

Nos autos deste processo analisado, esta assessoria verificou que as autoridades competentes juntaram aos autos justificativa da singularidade do móvel, 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.

2.4 DA INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Importante mencionar que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/2021:

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.

Logo, a colocação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo. Esmiuçando os presentes autos referente ao processo de contratação



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE SÃO DOMINGOS DO CAPIM
CNPJ. 05.193.115/0001-63

direta de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, estão anexados os seguintes documentos:

- a) O Ofício nº 246/2025 - com o “documento de formalização da demanda” identifica o objeto desejado pela Administração Pública. (fls. 01 a 03);
- b) Parecer Técnico de avaliação locatícia (fls. 04 a 08);
- c) Documentos pessoais da Contratada (fls 09 a 11);
- d) Declaração de Inexistência de Imóveis Públicos disponíveis (fl 12);
- e) Documento do imóvel (fl 13 a 17);
- f) Estudo Técnico Preliminar (fls. 24 a 27);
- g) Análise de riscos (fls 28 a 31);
- h) Termo de Referência (32 a 41);
- i) Solicitação Financeira e Declaração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido (fls 43 a 45); e
- j) Parecer Técnico –CPC (fls 50 a 53).

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.

Acrescenta-se que o contrato de locação poderá ser assinado pelo(a) proprietário(a) do imóvel ou por pessoa física ou jurídica com poderes de representação para tanto, devendo neste caso ser juntada procuração com poderes bastantes para aperfeiçoamento e convalidação do ato. Nesse caso, esta assessoria verificou que o Contrato de compra e venda (fl 13 a 15) encontra-se assinada porém sem o reconhecimento de firma, razão pela qual sugere como medida de segurança, bem como evitar problemas futuros quanto a autenticidade da assinatura, o reconhecimento de firma da assinatura constante da procuração.

Importante salientar que a documentação pessoal do contratado deve estar completa e legível bem como a do imóvel apresentada deve estar em nome do contratado para o recebimento do aluguel mensal. Nesse diapasão, o contratado faz juntada do Recibo de Compra e venda em seu nome e o recibo de quitação, em que pese o Título Definitivo não constar o nome do contratado, mas consta o nome da pessoa que vendeu para o ora contratado.

Por fim, após a análise do processo, esta assessoria 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.

III. CONCLUSÃO

Face do exposto, nos limites da análise jurídica, é admissível juridicamente a celebração de contrato de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, V, da Lei n.º 14.133/2021, desde que se atente aos preceitos jurídicos acima descritos, após o



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA DE SÃO DOMINGOS DO CAPIM
CNPJ. 05.193.115/0001-63

acatamento das recomendações emitidas ao longo do parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada.

É o parecer.

São Domingos do Capim, 08 de janeiro de 2025.

FABIO EDUARDO
PIRES MARTINS

Assinado de forma digital por
FABIO EDUARDO PIRES MARTINS
Dados: 2025.01.08 10:22:29 -03'00'

FÁBIO EDUARDO PIRES MARTINS
ASSESSOR JURÍDICO – OAB/PA 37.745