



PARECER JURÍDICO 040/2025 PROC.JUR/PMR

EMENTA: PARECER JURÍDICO – INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO – LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA INSTALAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 00012.20250127/0002-46 – LEI Nº 14.133/2021. Análise jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, para locação de imóvel destinado à sede da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do município de Rurópolis, conforme Processo de Inexigibilidade nº 017/2025. Exame da fundamentação legal para a dispensa de licitação, nos termos do artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a contratação direta quando há inviabilidade de competição, considerando as características de instalações e localização do imóvel. Avaliação da instrução processual, incluindo documentos essenciais, justificativa de preço e adequação orçamentária. Conformidade com os princípios da vantajosidade e da indisponibilidade do interesse público. Parecer favorável à regularidade do procedimento.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre a locação de imóvel em perfeito estado de uso para a instalação e funcionamento da sede da Secretaria Municipal de Meio Ambiente do município de Rurópolis, realizado através do processo de inexigibilidade nº 017/2025, pelo Processo Administrativo nº 00012.20250127/0002-46.

O processo está instruído com os seguintes documentos:

- a) Documento de Formalização de Demanda – DFD;
- b) Convocação;
- c) Juntada de Proposta;
- d) Laudo de Avaliação e Pesquisa de Preços;
- e) Justificativa de Ausência de três orçamentos;
- f) Despacho da Contabilidade;
- g) Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;
- h) Estudo Técnico Preliminar;
- i) Termo de Referência;



- j) Declaração de Inexistência de Imóveis;
- k) Justificativa para locação de imóvel;
- l) Autorização para instauração de processo de inexigibilidade de licitação;
- m) Designação de fiscal de contrato;
- n) Autuação do Processo;
- o) Autorização de Publicação;
- p) Decreto de nomeação da CPL;
- q) Convocação da proponente para apresentar documentação;
- r) Documentos de Habilitação;
- s) Despacho ao Jurídico;
- t) Minuta do Contrato.

Visto isso, o Agente de Contratação, encaminhou os autos do processo a esta Procuradoria Jurídica.

2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Excluindo-se os elementos técnicos e econômicos que embasaram o procedimento, é realizada a presente análise sobre os elementos e/ou requisitos eminentemente jurídicos do presente processo de inexigibilidade.

Via de regra, o processo licitatório tem obrigatoriedade, porém a Constituição Federal apresenta exceções, a exemplo do art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, podendo acontecer, mediante casos ressalvados em legislação que estabeleça normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública, hipóteses que podem ser caracterizadas ou pela dispensa ou pela inexigibilidade de licitação.

Destacamos que o disposto no artigo 11, da Lei nº 14.133/2021 que enfatiza que além da garantia do tratamento isonômico entre os eventuais interessados, a licitação destina-se a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração. Vantajosidade não se confunde com menor preço, mas com obtenção do bem ou serviço que melhor satisfaça o interesse da Administração.

Desta forma, a realização da licitação é, em regra, condição indispensável para a consecução da contratação pública. Com efeito, é preciso que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa ao interesse público e, ainda, conceda a todos os interessados igualdade de condições.



Excepcionalmente, em situações de inviabilidade de competição, a própria lei estabelece hipóteses de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 74 da Lei nº 14.133 de 2021, autorizando a Administração a realizar a contratação direta, sendo a licitação inexigível.

A norma esculpida no art. 74, V da Lei nº 143 de 2021, a qual entende ser inaplicável a regra referente à licitação quando não for viável a competição em casos em que a Administração pretende realizar a aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha.

Diferentemente da sistemática da Lei nº 8.666/93, em que a locação de imóveis era prevista como uma das hipóteses de dispensa de licitação (art. 24, X), a nova lei de licitações e contratações públicas previu como regra a realização de licitação prévia para a celebração de tal espécie contratual:

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.

O novo diploma ressalvou, porém, as situações em que não há viabilidade de competição, como quando as características de instalações e de localização tornem necessária a escolha de um determinado imóvel. Ou seja, pela Lei 14.133/2021, quando apenas um único imóvel é capaz de satisfazer o interesse público, é possível ser concretizada a contratação direta, afastando-se a necessidade de realização de processo de escolha e de ampla concorrência.

A recomendação de que, diante da existência de uma multiplicidade de imóveis capazes de atender ao interesse público, deveria a Administração realizar procedimento licitatório, devendo a contratação direta ser formalizada apenas quando comprovada a singularidade do bem, foi objeto das orientações desta Especializada divulgadas nos Boletins Informativos nº 01/2015 e 02/2017:

4. Orientações gerais aplicáveis aos contratos de aquisição ou locação de imóvel fundados no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93. Na aquisição ou locação de imóvel por dispensa de licitação (art. 24, X, da Lei nº 8.666/93), é imprescindível a conjugação dos seguintes requisitos: (i) comprovação de que o imóvel destina-se ao atendimento das finalidades precípua da Administração; (ii) demonstração de que o bem preenche, em termos de estrutura física e de custos com a manutenção, as necessidades da instituição; (iii) escolha condicionada às necessidades de instalação e de localização e (iv) compatibilidade do preço com o valor de mercado, aferida em avaliação prévia, devidamente documentada nos



autos. **Enfatize-se ser inaplicável a contratação direta, quando houver mais um de imóvel que igualmente atenda aos interesses da Administração.** Ainda a respeito do tema, oportuno reiterar que as locações imobiliárias não se submetem às regras de duração dos contratos insculpidas no art. 57, da Lei nº 8.666/93, sendo possibilitada a estipulação de vigência superior a 05 (cinco) anos. (Precedentes TCU: Acórdãos nº 444/08 e nº 1.340/09, do Plenário, e Acórdãos nº 3.461/09, nº 2.243/08, nº 5281/10, da 1ª Câmara; Parecer PGE nº 604/2010). Precedentes TCU: Acórdãos nº 444/08 e nº 1.340/09, do Plenário, e Acórdãos nº 3.461/09, nº 2.243/08, nº 5281/10, da 1ª Câmara; Parecer PGE nº 604/2010).

1.2. Em caso de licitação para a compra ou locação de bem imóvel, prevista no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93, é recomendável publicar aviso da intenção de contratar, indicando os requisitos de instalação e localização do imóvel necessários para o atendimento da necessidade administrativa. Ainda sobre a publicação do aviso, é importante destacar que semelhante raciocínio pode ser aplicado ao caso de dispensa para a compra ou locação de bem destinado ao atendimento das finalidades precípua da Administração, contemplada no art. 24, X, da Lei nº 8.666/93. **Há diversos julgados do TCU que preveem a necessidade de demonstrar que o imóvel a ser locado/adquirido é o único capaz de satisfazer as necessidades administrativas (TCU, Acórdão nº 2.025/2010, 2ª Câmara, dentre diversos outros).** Sendo assim, **fundamental comprovar no processo de dispensa as características do imóvel que condicionaram a sua escolha, bem como a ausência de qualquer outro com tais particularidades. Se houver multiplicidade de imóveis nas condições almejadas, necessário será a realização de procedimento licitatório.** Nesse trilhar, mostra-se relevante recomendar que, também nos casos de dispensa do art. 24, X, da Lei de Licitações, seja publicado, ao menos em portal eletrônico, aviso de intenção de contratar, indicando os requisitos de instalação e localização do imóvel necessários para o atendimento da necessidade administrativa. Se após tal procedimento, restar verificado que apenas um imóvel atende à demanda administrativa, de acordo com as características previamente definidas, autorizada estará a dispensa de licitação. Vale dizer que, ainda que ocorra mais de um interessado, se o imóvel apresentado não cumprir os requisitos elencados, não haverá a necessidade de realizar licitação, pois a norma em tela autoriza a escolha condicionada à comprovação do atendimento às necessidades de instalação e localização do imóvel. Nesse sentido, pode-se asseverar que a publicação do referido aviso se amolda à fase dos “estudos preliminares”, prevista no art. 6º, inc. IX, da Lei de Licitações. Sua finalidade é, portanto, buscar subsídios objetivando conhecer as potencialidades do mercado, a fim de se definir, entre outras coisas, qual o procedimento de contratação adequado ao caso.

Nesses termos, o novo regime apenas positivou entendimento já trilhado pela jurisprudência administrativa, levando a uma capitulação mais correta em relação à forma de contratação empregada quando inexistente mais de um bem com características e condições capazes de satisfazer as necessidades administrativas de instalação e funcionamento de suas atividades.

Assim como em qualquer hipótese de licitação inexigível, a inviabilidade de competição deve estar presente no caso concreto para que se viabilize a contratação direta. **Nessas situações, a disputa não é factível em razão da singularidade do**



imóvel em relação às suas características de instalações e de localização que impedem a seleção através de um certame licitatório.

3. DO REGIME JURÍDICO DOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO DE IMÓVEIS DE TERCEIROS

Como sabido, os contratos de locação imobiliária em que a Administração Pública figura na condição de locatária são regidos por um regime jurídico híbrido, no qual predominam as regras de direito privado, ancoradas na Lei Federal nº 8.245/91 e no Código Civil, com a incidência, porém, das prerrogativas de direito público, ditadas pelo princípio da indisponibilidade do interesse público. Enquadram-se na categoria doutrinária de contratos privados da Administração.

A Lei nº 14.133 tratou dos contratos de locação de imóvel pelo Poder Público, disciplinando as formas de seleção processo de licitação como regra (art. 51) ou inexigibilidade de licitação quando comprovada a singularidade do bem (art. 74, V), mas no art. 3º afastou a incidência do seu regime legal sobre as contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

Entende-se, no entanto, que a ausência de previsão expressa quanto à incidência das regras contratuais de direito público aos contratos de locação de imóvel de terceiros não afasta por completo o regime publicista.

Assim, em que pese referidas relações contratuais se submeterem, em grande medida, às normas de direito privado, em especial à lei de locações (Lei nº 8.245/91), não tendo sua vigência, por exemplo, limitada aos prazos estabelecidos no Capítulo V do Título III da Lei 14.133/2021, a incidência do princípio constitucional da indisponibilidade do interesse público autoriza a derrogação parcial das normas privatistas em alguma medida, no limite do estritamente necessário à preservação dos interesses coletivos.

4. INSTRUÇÃO PROCESSUAL

Para tanto, passamos a análise da observância dos requisitos legais impostos. O artigo 72 da Lei nº 14.133/2021 assim dispõe:

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 contratado;

VII – Justificativa de preço;

VIII – Autorização da autoridade competente.

Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente o contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Assim, passamos a verificar se o procedimento em análise obedece aos comandos legais supracitados, o que, desde já, conforme os documentos anexos, observa-se que o procedimento se encontra instruído com os documentos exigidos pela Lei nº 14.133/2021.

Observa-se que o Termo de Referência é o documento que deverá conter os elementos que embasam a avaliação do custo pela Administração Pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, os deveres das partes, a relação dos documentos essenciais à verificação da qualificação técnica e econômico-financeira, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato ou da ata de registro de preços, o prazo para execução do contrato e as sanções.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência completou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

5. DA AVALIAÇÃO DO IMÓVEL

Elencada como requisito inafastável da locação no art. 74, §5º, I, da Lei nº 14.133/2021, a avaliação prévia do bem que se pretende contratar deverá expor a faixa de preços mínimos e máximos do aluguel do imóvel de referência.



O avaliador, considerando a tipologia, a metragem, o estado de conservação do bem, sua localização e os preços de aluguel do mercado local, estima uma faixa de valor que deverá ser utilizada como referência para o valor locatício a ser contratado.

O laudo deve vir acompanhado de registros fotográficos e ser elaborados com observância das diretrizes traçadas pela Portaria SAD nº 1.006/2019 (NBR 14.653, Método Comparativo Direto de Dados, ART ou RRT etc).

Desta feita, o procedimento licitatório apresentou avaliação do imóvel através de método comparativo, onde através de uma média, o avaliador chegou ao valor de R\$ 10,05 por metro quadrado.

O avaliador também sugere o valor estimado da locação com base no levantamento realizado entre R\$ 5.376,75 e R\$ 6.000,00, o que condiz com o valor realizado na proposta.

Em termos de localização, da mesma forma, deve o setor apontar quais os fundamentos daquela escolha em termos de proximidade de outros órgãos públicos com atividade correlatas, de facilidade de acesso ao público etc.

Quanto às vantagens econômicas, impende que seja demonstrado que o valor proposto é razoável e está condizente com o praticado no mercado.

Considerando que se trata de matéria estritamente técnica, inerente à competência da Administração Pública, cabe a essa assessoria jurídica orientar a respeito do tema, sem necessariamente fazer juízo de valor a respeito do resultado da pesquisa.

6. PARECER JURÍDICO E TÉCNICO

O inciso III, do artigo 72 da Lei 14.133/2021 faz alusão à instrução do processo de contratação direta, por inexigibilidade, também a parecer jurídico e pareceres técnicos. Nesse sentido, trazemos abaixo o seguinte entendimento doutrinário:

Quanto à necessidade de pareceres técnicos, colho o ensejo para aludir ao seguinte excerto da obra Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei nº 14.133/2022. O segundo ponto diz respeito à ausência de 'discricionaridade pura', quanto à elaboração de pareceres técnicos para instrução da contratação direta. Assim como ocorre no inciso I; a cujos comentários direcionamos o leitor, deverá ser juntado o parecer técnico salvo quando incompatível ou desnecessário com a hipótese de contratação direta a



que se trata, não sendo um ato de vontade, uma 'facultatividade' a 'opção' por exigir ou não tal parecer. Por exemplo, uma contratação direta por dispensa de bens de valor inferior a R\$ 50.000,00 não necessita de parecer técnico para configuração dos requisitos, desde que a pesquisa de preços siga os ditames legais – nessa situação não será o 'caso' de juntas aos autos tal parecer técnico. Entretanto para aquisição de imóvel que represente a única opção viável para a administração por razões de instalação ou localização, o parecer mostra-se indispensável, já que se trata de circunstância não autoexplicativa, ou seja, não perceptível 'a olho nu'. Se as circunstâncias de fato não dispensarem de plano a elaboração de pareceres técnicos, estes deverão ser feitos e juntados, independentemente da 'conveniência' ou da vontade do gestor respectivo, mas a partir de sua avaliação técnica. (SARAI, Leandro (org.), Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos - Lei nº 14.133/2021, comentada por Advogados Públicos, São Paulo, 2021, Editora Jus Podivm, p.868).

Neste caso, a contratação perfaz um valor superior, sendo necessário o parecer.

O artigo 72, IV, da Nova Lei de Licitações estabelece, dentre outras exigências, que o processo de inexigibilidade seja instruído com o documento probatório da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Na mesma linha, destaca-se o que dispõe o artigo 150 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 150. Nenhuma contratação será feita sem a caracterização adequada de seu objeto e sem a indicação dos créditos orçamentários para pagamento das parcelas contratuais vincendas no exercício em que for realizada a contratação, sob pena de nulidade do ato e de responsabilização de quem lhe tiver dado causa.

No caso dos autos, a disponibilidade orçamentária é comprovada mediante juntada de despacho emitido por servidor público competente, atestando a existência de crédito orçamentário.

Nos termos do artigo 92, inciso XVI, da Lei nº 14.133/2021, a contratada deverá manter durante a contratação, todas as condições de habilitação e qualificação que foram exigidas na licitação, ou nos atos preparatórios que atenderam a contratação direta, por dispensa ou por inexigibilidade. Tais requisitos, segundo os incisos do art. 62 da mesma Lei, englobam habilitação jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira.

Os autos foram instruídos com a comprovação da regularidade na habilitação da empresa.



O artigo 72, VI e VII, da Lei nº 14.133/2021 estabelecem a necessidade de instruir os autos com a razão da escolha do fornecedor e a justificativa do preço em anexo.

O artigo 72, VIII, da Lei nº 14.133/2021 prevê a necessidade de autorização pela autoridade competente, que está em anexo.

Nos atentamos, também, para a exigência e necessidade de cumprimento, no momento oportuno, da obrigatoriedade constante no parágrafo único do art. 72 da Nova Lei de Licitações, o qual determina que “o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial”.

Nesse particular, cumpre chamar atenção para o artigo 94 da Lei nº 14.133/2021 que assim dispõe:

Art. 94. A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e deverá ocorrer nos seguintes prazos, contados da data de sua assinatura: - 20 (vinte) dias úteis, no caso de licitação; II - 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta.

Recomenda-se, portanto, em atenção aos dispositivos em destaque, que o ato que autoriza a contratação direta seja divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial do órgão, bem como ocorra divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para a eficácia do contrato (artigos 72, § único e 94 da Lei nº 14.133/2021).

Quanto a minuta do contrato juntada aos autos, está em consonância com os requisitos insculpidos no art. 92 da Lei de Licitações, em anexo.

7. CONCLUSÕES

O presente parecer se limitou aos aspectos jurídicos, tomando por base exclusivamente, os elementos constantes dos autos até a presente data, não competindo adentrar na análise de aspectos técnicos da conveniência e oportunidade que ficam a cargo do gestor.

Diante do exposto, o **parecer é favorável à contratação direta para Locação do Imóvel objeto do Processo de Inexigibilidade nº 017/2025**, nos termos do artigo 74. V, da Lei 14.133/2021, por inexigibilidade de licitação.



Verificamos que quanto aos aspectos jurídicos formais, não há óbice legal ao prosseguimento do procedimento de inexigibilidade para a pretendida contratação.

Ressalta-se, por fim, **que este parecer é meramente opinativo, não possuindo caráter vinculativo**. A decisão final sobre a contratação cabe ao gestor, que detém a discricionariedade para avaliar a oportunidade e conveniência da contratação, nos termos do interesse público. É imprescindível que todas as medidas administrativas sejam adotadas para garantir a eficiência e economicidade na utilização dos recursos públicos

Salvo melhor entendimento, é o parecer.

Rurópolis, Pará, 19 de fevereiro de 2025

RUAN BITENCOURT DE SOUSA SANTOS TEIXEIRA

Assessor Jurídico Municipal

OAB/PA 31.507