



PARECER JURÍDICO

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 01300301/25

MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº 21.2025

OBJETO: LOCAÇÃO DE UM IMÓVEL PARA O FUNCIONAMENTO DO CENTRO DE ABASTECIMENTO FARMACÊUTICO (CAF) E ALMOXARIFADO DA SECRETARIA DE SAÚDE QUAL ESTÁ LOCALIZADO NO SEGUINTE ENDEREÇO: AV. BARÃO DO RIO BRANCO, S/N, TÉRREO, AO LADO DO MERCADO SÃO JOSÉ, BAIRRO VILA ALTA, CEP 67830-000, NOVA TIMBOTEUA/PA.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INTELIGÊNCIA DO ART. 74, V, DA LEI 14.133/21. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. ANÁLISE DA MINUTA DO CONTRATO.

I- RELATÓRIO

Trata-se de pedido encaminhado a esta Assessoria Jurídica a emissão de parecer conclusivo a respeito da legalidade do procedimento, ocasião em que encaminha para análise a minuta contratual, referente a celebração de contrato de locação do imóvel onde a administração pública pretende destinar ao FUNCIONAMENTO DO CENTRO DE ABASTECIMENTO FARMACÊUTICO (CAF) E ALMOXARIFADO DA SECRETARIA DE SAÚDE, conforme especificações contidas no correspondente processo.

O pedido foi encaminhado através do Agente de Contratação de Nova Timboteua - PA para análise e parecer.

Os autos vieram instruídos com os seguintes documentos:

- a) **Documento de Oficialização de Demanda - DOD, com as justificativas para contratação;**
- b) **Despacho solicitando laudo técnico de avaliação do imóvel;**
- c) **Laudo técnico firmado pelo setor de engenharia;**
- d) **Declaração de Inexistência de Imóveis Vagos Disponíveis;**
- e) **Despacho solicitando aceite do locador conforme laudo técnico;**
- f) **Expediente com anuência do locador;**
- g) **Convocação para apresentação de documentos habilitatórios;**
- h) **Juntada de documentos do locador e do imóvel**
- i) **Despacho ao setor contábil, pedido de confirmação de Disponibilidade Orçamentária;**
- j) **Resposta do setor contábil, confirmando disponibilidade orçamentária;**
- k) **Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira;**
- l) **Autorização;**



- m) Justificativa técnica de Singularidade do Imóvel;**
- n) Termo de Referência;**
- o) Justificativa de Preço;**
- p) Razão da Escolha;**
- q) Termo de Designação de Fiscal de Contrato;**
- r) Termo de Autuação – Processo de Inexigibilidade de Licitação;**
- s) Justificativas para contratação;**
- t) Despacho a Assessoria Jurídica;**
- u) Minuta do Contrato;**

Posteriormente, os autos vieram a esta Assessoria Jurídica Municipal por forma do art. 72, inciso V, da lei 14.133/21.

É o breve relatório.

II- ANÁLISE JURÍDICA

Consigne-se que a presente análise considerará tão somente os aspectos estritamente jurídicos da questão trazida ao exame desta Assessoria Jurídica, partindo-se da premissa básica de que, ao propor a solução administrativa ora analisada, o administrador público se certificou quanto às possibilidades orçamentárias, financeiras, organizacionais e administrativas, levando em consideração as análises econômicas e sociais de sua competência.

Com efeito, será examinada a adequação do procedimento administrativo instaurado à legislação pátria e a documentação colacionada aos autos, nos termos do § 4º do art. 53 da Lei n. 14.133/2021.

A espécie normativa que, atualmente, disciplina a Licitação é a Lei Federal nº 14.133 de 01 de abril de 2021. Esta veio regulamentar o artigo 37, XXI da Constituição Federal de 1988, haja vista a referida norma não ser de eficácia plena, mas sim de eficácia limitada que, em outros dizeres, significa a necessidade de lei posterior vir regulamentar seu conteúdo para que gere efeitos no mundo jurídico.

No que paira a discussão, cumpre salientar o que trata o artigo 37, XXI da CF/88, in verbis:

“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



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA
CNPJ: 05.149.125/0001-00



técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Percebe-se, portanto, que o dever de licitar possui viés constitucional. Esta obrigação significa não apenas aceitar o caráter compulsório da licitação em geral, mas também respeitar a modalidade já definida para a espécie de contratação a ser buscada.

Acontece que a própria Constituição da República, como sobredito, delega às legislações infraconstitucionais o possível modo de operar, dentre eles as hipóteses em que as contratações da Administração Pública não serão precedidas de processos licitatórios, o que não dispensa um processo administrativo, ressalta-se.

Essas exceções normativas denominam-se dispensa e inexigibilidade de licitação, limitadas aos casos definidos nos arts. 74 e 75 da Lei Federal nº 14.133/21, respectivamente.

Há de se atentar, neste contexto, 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.

Passando ao estudo da fundamentação legal da inexigibilidade de licitação, prevista no artigo 74 da lei de licitações, nos deparamos com a seguinte determinação:

“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.**”

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.** Elucidando tal apontamento, segue o magistério do professor Marçal Justen Filho [5], 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 destinação peculiar ou com localização determinada, não se torna possível a competição entre particulares. Ou a



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA
CNPJ: 05.149.125/0001-00



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.

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

Nesse sentido, colacionamos aresto do Tribunal de Contas da União, proferido ainda na vigência da Lei anterior, mas que se adequa ao contexto da Nova Lei de Licitações e Contratos:

“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 frustre a finalidade a acudir” (Jessé Torres Pereira Júnior, Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 5ª Edição, p. 277).

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)

Desta feita, para a contratação direta sem licitação para locação de imóveis, é imperiosa a observância dos requisitos legais.

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. 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.



Analisadas as formalidades legais, as quais permitem a inexigibilidade de licitação para locação de imóveis que atendam as necessidades da administração pública, restou verificado em **Parecer Técnico de Vistoria**, conclui que:

“Após realizada a vistoria no Imóvel, foi constatado que ele se encontra em condições razoáveis de uso, estando APTO para uso pois:

- *Não está localizado em área de risco.*
 - *Não está localizado em área de proteção ambiental, várzeas ou áreas de*
 - *preservação permanente (APP).*
 - *Apresenta condições mínimas de segurança, habitabilidade e higiene.*
 - *Está localizado em loteamento regular ou regularizado e liberado para construção.*
 - *A atividade desenvolvida no local está de acordo com a lei de uso e ocupação dosolo vigente.”*

Deve ser certificado por agente técnico competente a **inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto de interesse**. 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:

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**.

Todavia, a simples existência de imóvel público vago não pode obstar a possibilidade de locação de imóvel particular pela Administração Pública. Como exemplo, temos imóveis que, apesar de pertencerem ao Município, podem estar em más condições, com falta de habite-se, escadas de incêndio e outros fatores que podem afetar a segurança de servidores e munícipes. Nesse sentido, o fato de existirem outros imóveis públicos com metragem semelhante ao que se pretende locar, porém em mau estado de conservação, má localização ou desatendendo à legislação de segurança, não pode obstar que a Administração opte por celebrar um contrato de locação, no qual seja atendido o interesse público. Jacoby Fernandes defende que uma boa prática tem sido que esses imóveis públicos disponíveis sejam avaliados, não somente no que tange ao valor do seu metro quadrado, mas também do atendimento das condições do imóvel frente às necessidades da Administração Pública, bem como se estes estão em plenas condições de funcionamento e segurança. Rejeitar imóveis em más condições é um dever do gestor, que deve prezar pela segurança e salubridade no desempenho das atividades administrativas.

Ponto importante é 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. A **Declaração de Inexistência de Imóveis, consta junto ao presente processo.**

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.** Portando deve ainda no presente, a autoridade competente demonstrar de forma clara e objetiva a singularidade do imóvel a ser locado.

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

Cumpre salientar que a **justificativa da escolha** vem expondo o seguinte:

“Localização Estratégica: O imóvel está situado em uma área de fácil acesso para os profissionais, facilitando o deslocamento ao posto de serviço.

- *Inexistência de Alternativas Compatíveis: Não há, até o presente momento, outro imóvel disponível na região que atenda plenamente às necessidades para funcionamento do CENTRO DE ABASTECIMENTO FARMACÊUTICO (CAF) E ALMOXARIFADO DA SECRETARIA DE SAÚDE, considerando fatores como espaço, acessibilidade e infraestrutura A estrutura dos imóveis possibilita a habitação adequada e confortável, garantindo o devido descanso aos profissionais.*

- *Fundamentação Legal: A contratação está amparada na Seção II – Da Inexigibilidade de Licitação, inciso V do caput do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, que prevê a inexigibilidade de licitação em casos específicos, como a locação de imóvel cujas características atendam às necessidades da administração pública.*

- *Necessidade do Programa: Diante da necessidade de garantir um ambiente adequado para a armazenagem e distribuição dos insumos de saúde, justifica-se a locação do imóvel para a instalação do Centro de Abastecimento Farmacêutico (CAF) e do Almojarifado da Secretaria de Saúde. Tal medida assegurará maior eficiência na gestão*



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA
CNPJ: 05.149.125/0001-00



dos recursos, beneficiando diretamente a população atendida pelos serviços de saúde pública”

Importante mencionar que os casos de contratação direta não dispensam a observância de um procedimento formal prévio, com a apuração e comprovação da hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, mediante procedimento administrativo que atenda o art. 72 da Lei n. 14.133/21:

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.

No caso concreto, entende-se que tal requisito vem aparentemente comprovado através dos documentos juntados, tais como DOD e Termo de referência, assim como a justificativa para contratação.

Ressalte-se que a Administração deve se certificar da obediência às regras internas de competência para autuação da presente contratação de acordo com o art. 8º da 14.133/21.

Com relação a estimativa de despesas, consta nos autos o Laudo de Avaliação Locatícia, que tem por finalidade a determinação do valor de mercado do imóvel, ressaltando que as despesas com condomínio, caso existentes, também devem ser consideradas quando da contratação, já que estas integram a despesa que será efetivada.

Concernente à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, consta nos autos da Solicitação Financeira, com a declaração de que a despesa possui adequação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.



ESTADO DO PARÁ
PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA TIMBOTEUA
CNPJ: 05.149.125/0001-00



Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, destacamos os entendimentos dos juristas Diógenes Gasparini e Marçal Justen Filho, respectivamente:

A dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta. Sendo assim, tudo o mais (verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação (...)) deve ser publicado. A configuração de contratação direta, sem licitação, não autoriza o não preenchimento dos requisitos de habilitação e contratação (ressalvadas hipóteses excepcionais ...). O sujeito que não satisfizer os requisitos de habilitação deve ser excluído não apenas da licitação. Também será vedada a sua contratação direta.

Tendo em vista que o objeto negocial é o bem imóvel a ser locado, a habilitação técnica e financeira tem pouco relevo para fins administrativos. Desta forma, diante do disposto no art. 72, V, da Lei n. 14.133/21, entende-se pela sua desnecessidade, afinal são aspectos em relação ao imóvel que permitirão a inexigibilidade, e não a pessoa de seu(a) proprietário(a).

Por outro lado, obrigatoriamente, é necessário exigir a habilitação jurídica (art. 66), fiscal e social (art. 68, I, III e IV) da pessoa física ou jurídica a ser contratada.

A razão de escolha do contratado é de fundamental importância no processo de inexigibilidade de licitação, devendo-se adotar critérios objetivos e impessoais para a escolha do imóvel que atenda às necessidades da Administração Pública. Justificada a escolha do imóvel, por consequência, estará devidamente justificada a escolha do(a) contratado(a).

O Secretário Municipal de Saúde, Sr. ADENILSON NITO DA SILVA PEREIRA, assinou o termo de autorização no dia 14 de janeiro de 2025, conforme acostado aos autos.

No que tange aos reajustes contratuais, estes não poderão ter periodicidade inferior a um ano (Lei n. 10.192/2001). Prevê o art. 25, §7º, da Lei 14.133/2021 que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão de índice de reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com **a possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial**, em conformidade com o mercado dos respectivos insumos.

Portanto, a princípio, recomenda-se a adoção do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uma vez que melhor representa a inflação oficial no país.

No caso concreto, a Administração anexou ao processo a Portaria de nomeação do agente de contratação.



É salutar delinear que a administração, deverá observar as formalidades do parágrafo único do dispositivo de lei citado, devendo, ainda, ocorrer as comunicações necessárias para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo legal, como condição para a eficácia dos atos.

Ressalte-se, por fim, quanto à minuta do contrato apresentado, entendo que está em conformidade com o disposto no artigo 92 da Lei 14.133/21, eis que verificando seu conteúdo estão presentes todas as cláusulas necessárias a todo contrato administrativo.

Outrossim, há de se ressaltar que a divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e seus aditamentos e deverá ocorrer no prazo de 10 (dez) dias úteis, no caso de contratação direta (art. 94 da Lei 14.133/2021).

III- CONCLUSÃO

Pelo todo exposto, frisando-se que a análise é feita sob o prisma estritamente jurídico-formal, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa, sendo de responsabilidade dos gestores envolvidos as informações prestadas, sobretudo a que declara necessidade da locação, com base nas quais esta análise jurídica foi realizada e no pressuposto de ser impossível aguardar a realização de procedimento licitatório sem causar prejuízo à prestação dos serviços públicos envolvidos, e desde que observados todas as orientações ao norte descritas, opinamos pelo prosseguimento da contratação direta com a devida aplicação do permissivo de dispensabilidade contido no inciso V, do art. 74, da Lei nº 14.133/21, que visa a celebração de contrato de locação.

Analisada a minuta do contrato apresentada constata-se que está em conformidade com a lei de licitações, nos termos deste parecer.

Registra-se, por fim, que a análise consignada neste parecer foi feita sob o prisma estritamente jurídico-formal observadas na instrução processual e no contrato, não adentrando, portanto, na análise da conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem em aspectos de natureza eminentemente técnico pertinentes, preços ou aqueles de ordem financeira ou orçamentária, cuja exatidão deverá ser verificada pelos setores responsáveis e autoridade competente do Município.

Salvo melhor juízo, é o parecer que submeto à superior apreciação.

Nova Timboteua (PA), 17 de janeiro de 2025.

Felipe de Lima R. Gomes
Assessoria Jurídica
OAB/PA 21.472