

**PARECER JURÍDICO Nº 0163/2025 – AJUR/SEMEC**

<b>Processo:</b>	<b>6409/2025-SEMEC</b>
<b>Interessado:</b>	<b>Secretaria Executiva Pedagógica - SEP</b>
<b>Assunto:</b>	Análise jurídica acerca da solicitação de locação de imóvel destinado ao funcionamento da Escola Anexa Casa da Criança Santa Inês, sito à Av. João Paulo II nº 1725, entre Trav. Itororó e Lomas Valentina, Bairro do Marco, Belém/PA.

PARECER JURÍDICO OPINATIVO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTRATAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEIS COM FUNDAMENTO NO ARTIGO 74, INCISO V, DA LEI FEDERAL Nº 14133/202. REGULAMENTADA PELO DECRETO MUNICIPAL Nº 107.921/2023-PMB. ATO DISCRICIONÁRIO. POSSIBILIDADE.

## I. RELATÓRIO

O presente parecer jurídico alude à análise do Processo Administrativo nº 6409/2025-SEMEC, em que a **Secretaria Executiva Pedagógica – SEP**, através de memorando Nº 34/2025 – SEP/SEMEC, e por meio do Documento de Formalização da Demanda, de 04/04/2025, formaliza a proposta de contratação de aluguel de imóvel para acomodar a ESCOLA ANEXA CASA DA CRIANÇA SANTA INÊS, ao que, por meio do Memorando, a SEP informa que:

“A permanência da presente locação está fundamentada para dar continuidade do funcionamento de todas as turmas desta unidade, neste sentido somos favoráveis a referida locação do imóvel para garantir o atendimento de nossas crianças na Rede Municipal de Ensino. Para tanto, segue em anexo os documentos necessários, bem como a instrução processual para compor o contrato supramencionado à locação para os anos letivos de 2025 e 2026.”(sic)

Ademais, a instrução inicial do processo foi feita com os seguintes documentos:

- a) **Memorando nº 34/2025**, da Secretaria Executiva Pedagógica - SEP ao GABS/SEMEC, assinado em 04/04/2025 pela Senhora Secretaria Executiva Pedagógica apresentando documentação necessária e solicitando locação de imóvel para funcionamento da Escola Anexa Casa da Criança Santa Inês;

- b) **Documento de Formalização de Demanda - DFD**, datado de 04/04/2025, assinado pela servidora Beatriz Nuna Morrone Araujo Novaes, Secretária Executiva Pedagógica - SEP;
- c) **Estudo Técnico Preliminar - ETP**, datado de 04/04/2025, justificando a necessidade da contratação; subscrito pela servidora Beatriz Nuna Morrone Araujo Novaes, Secretária Executiva Pedagógica - SEP;
- d) **Termo de Referência**, datado de 04/04/2025, assinado pela Secretária Executiva Pedagógica, Beatriz Nuna Morrone Araujo Novaes;
- e) **Análise e avaliação de Risco**, datado de 04/04/2025, assinado pela servidora Beatriz Nuna Morrone Araujo Novaes, Secretária Executiva Pedagógica;
- f) **Justificativa da escolha do locador**, datada de 04/04/2025, com o seguinte:

“As características principais para seleção deste imóvel consistiu em avaliar a capacidade de espaço para funcionamento, que possui hall de entrada, secretaria, direção, uma área aberta, salas de aula, refeitório, copa/cozinha, depósito e demais espaços especificados no relatório técnico-pedagógico, anexado nos autos do processo. O referido espaço possibilitará o atendimento de 4 (quatro) turmas, totalizando 99 (noventa e nove) crianças matriculadas.

Quanto à escolha do imóvel, ressaltamos ainda que foi realizada uma busca de diversos imóveis, contudo, não havia imóveis na proximidade que acolhesse a demanda existente para o funcionamento do espaço educacional, o que justifica também a escolha pelo referido imóvel e sua localização. A priorização desta localização foi feita com objetivo de zelar pela permanência dos estudantes matriculados, observado que com endereço distante da escola poderiam ocorrer desistências e conseqüentemente descontinuidade do processo de aprendizagem.”(sic)

- g) **Quanto ao Ofício** que solicita a SEMAD informe a disponibilidade de imóveis disponíveis, a **Diretoria de Contratos Administrativos** informa em folha de instrução **anexa** que:

(...) Inicialmente, foi juntado por esta Diretoria o Ofício nº 423/2024/SEMAD, onde se declara a inexistência de imóvel público vago apto a atender a necessidade específica da SEMEC. O referido Ofício é referenciado e transcrito no documento “ETP” acostado às folhas 13 dos autos.

**h) Ofício nº 423/2024-GABS/DARM/SEMAD**, assinado pela Secretária Municipal de Administração, em 12/08/2024, informando que *foi identificado que não existe nenhum imóvel disponível que atenda às especificações informadas por essa SEMEC*;

**i) Proposta de valor da locação**, assinada pelo proprietário do imóvel a ser locado, no valor de **R\$ 13.000,00 (treze mil reais)**;

**j) Laudo Técnico de Avaliação de Imóvel – DEMA**, assinado em 24/03/2024 pela servidora Thaiany Amanda C da Silva, engenheira civil, matrícula nº 0282829-020, pelo qual conclui que o valor médio para locação do imóvel é de **R\$ 16.813,89 (Dezesseis mil, oitocentos e treze mil, oitenta e oito centavos)**, com as seguintes recomendações e prazo de 60 dias para entrega:

1. Instalação de forro em PVC na área onde será o refeitório, após a cozinha; (proprietário)
2. Instalação da porta sanfonada tipo PVC no banheiro do térreo; (proprietário)
3. Tratamento das infiltrações; (proprietário)
4. Revisão das instalações elétricas, troca de tomadas para novo padrão e colocação de tampa. Cega onde necessário; (proprietário)
5. Instalação de divisória para criação da sala de coordenação e diretoria; (semec)
6. Instalação de divisória para isolamento da copa; (semec)
7. Instalação de porta e fechamento das janelas da sala para criação de uma sala de aula no primeiro andar; (semec)
8. Instalação de tela de proteção na varanda do 1º pavimento e na área da escada; (semec)
9. Instalação de 06 (seis) ventiladores; (semec) e
10. Placa de identificação da escola (Semec);

**k) Certidão de Registro de Imóvel**, com reconhecimento de firma pelo Cartório de Registro de Imóveis, 2º Ofício de Notas Públicas, de quando fora vendido o imóvel em apreço para o Senhor Devete Araújo de Figueiredo;

**l) Certidão de Óbito**, de Devete Araújo de Figueiredo, falecido em 13/09/2022;

**m) Escritura Pública de nomeação de Inventariante**, 5º Tabelionato de Notas, a qual declara Luciane Amanajás de Figueiredo como inventariante dos bens de Devete Araújo de Figueiredo, incluindo o bem imóvel dos autos em apreço;

**n) Procuração pública de inventário** do bem imóvel objeto da pretensa locação outorgada por Luciane Amanajás de Figueiredo, para a bastante procuradora Adriane Amanajás de Figueiredo Carneiro;

**o) Documentos de identificação pessoal** da Inventariante, senhora Luciane Amanajás de Figueiredo, inscrita no CPF sob o nº 394.174.172-15, e da Procuradora, senhora Adriane Amanajás de Figueiredo Carneiro, inscrita no CPF sob o nº 394.167.202-;

**p) Comprovante de endereço do imóvel em tela**, sito à Av. João Paulo II nº 1725, entre Trav. Itororó e Lomas Valentina, Bairro do Marco, Belém/PA, CEP 66.095-493;

**q) Desenho da Planta baixa do imóvel (CROQUI IMÓVEL);**

**r) Laudo de Avaliação CODEM**, assinado em 16/04/2024 pelos servidores CARLOS ANTÔNIO C. FARIAS, engenheiro civil, CREA nº 10.934D - PA gestor UABI e HELIONARDO AMARAL PORTAL, engenheiro civil, CREA nº 1518904408, pelo qual conclui que o valor médio para locação do imóvel é de **R\$ 17.153,15 (Dezesse mil, cento e cinquenta e três reais e quinze centavos).**

**s) Quanto à certidão emitida pela SEFIN**, informando que não constam débitos em nome do espólio, a **Diretoria de Contratos Administrativos** informa em folha de instrução **anexa** que:

(...) ao pedido da certidão Negativa de IPTU ou Positiva com efeito de Negativa, informamos que consta nos autos, nas folhas de n.º 50 e 51, o n.º da guia e comprovante de pagamento do IPTU do ano de 2025, sendo o comprovante da quitação da obrigação por parte da responsável pelo imóvel.

Ademais, a procuradora, ao receber a solicitação da certidão, informou que, por ser o imóvel objeto de inventário, só conseguirá obter tal certidão presencialmente junto à SEFIN, pelo que se comprometeu em apresentar o documento em momento posterior.

**t) Quanto a justificativa** para a locação do imóvel em tela, a **Diretoria de Contratos Administrativos** informa em folha de instrução **anexa** que:

“Referente ao pedido de uma justificativa que informe as razões pelas quais o imóvel escolhido é o único que pode satisfazer as

necessidades de instalação e localização em conformidade com o Decreto n.º 107.921/23 – PMB, Art. 19, VII, já se encontra nos autos o documento “JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO LOCADOR” na folha n.º 11, contendo as razões e características do imóvel que configuram os requisitos para contratação em caráter de inexigibilidade.”

**u) Minuta do Contrato;**

Assim, os autos vieram a este Núcleo Jurídico, a fim de se lavrar parecer conclusivo acerca da legalidade do procedimento na forma do artigo 53, § 4º, e do artigo 72, inciso III, ambos da Lei nº 14.133/2021. Objetivando a locação de imóvel por meio da Inexigibilidade de Licitação fundamentada no artigo 74, inciso V, da Lei de Licitações.

## II. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Destacamos que o parecer jurídico deste Núcleo tem por fim assistir à autoridade máxima do Órgão no controle prévio de legalidade, conforme o artigo 53, inciso I e II e § 4º e artigo 72, inciso III, da Lei Federal nº 14.133/2021 que assim dispõe:

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;

(...)

**§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas,** acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.

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:**

(...)

III - **parecer jurídico e pareceres técnicos**, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

Na forma do dispositivo legal supradito, a presente análise tem por finalidade a verificação da conformidade do procedimento, com as disposições estabelecidas pela Lei de Licitações. Especificamente no que tange à possibilidade de locação de imóvel por meio da Inexigibilidade de Licitação no caso em apreço, fundamentada pelo artigo 74, inciso V da Lei Federal nº 14.133/2021.

Cumpra elucidar que o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise estritamente jurídica da futura contratação, não lhe cabendo imiscuir-se nos demais aspectos referentes à natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade da prática dos atos da Administração, os quais são reservados à alçada discricionária do gestor público, tampouco faz exame das questões financeira ou orçamentária.

Ainda, compete ressaltar que não é atribuição desse Núcleo jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público à prática de atos administrativos, nem de atos já praticados. Isso é incumbência de cada um observar se seus atos estão dentro do seu âmbito de atribuições.

Importante destacar que determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em favor 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, as ponderações aqui feitas. Não obstante, as questões referentes à legalidade que necessitem de saneamento devem ser observadas sob pena de responsabilidade.

Outrossim, presume-se que a autoridade requerente e o ordenador de despesas tenham atribuição para praticar os atos os quais pretendem, de forma que busquem zelar para que todos os atos processuais venham a ser praticados apenas por quem detenha as competências correspondentes.

Assim, este parecer jurídico alcança somente os elementos anexados aos autos até o momento deste parecer. Abstraindo-se o mérito administrativo, a presente análise cinge-se,

unicamente, ao âmbito dos preceitos normativos em vigor e outras abordagens fático-jurídicas relativas ao pleito em questão.

Ao que se passa a priori fundamentar e a posteriori a opinar.

### **III. ANÁLISE JURÍDICA**

O presente parecer tem por objetivo analisar os requisitos a respeito da celebração de contrato de locação pela administração pública municipal, com fundamento no artigo 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que versa sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação para locação de imóveis cujas características de instalações e localização tornem necessária sua escolha.

#### **III.1 Da hipótese legal de inexigibilidade de licitação para celebração de contrato de locação de imóvel com fundamento no artigo 74, inciso V, da Lei 14.133/2021.**

Preambularmente, é válido registrar que a licitação é o procedimento administrativo pelo qual se objetiva assegurar que a Administração Pública faça a escolha de propostas mais vantajosas na aquisição de certos produtos ou na contratação da prestação de serviços para a consecução do interesse público buscado. De modo que visa garantir que todos os interessados sejam tratados de forma igualitária, sem qualquer tipo de favorecimento ou privilégio inadequado, sustentando assim o princípio da isonomia que rege o ordenamento jurídico pátrio.

A Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, traz em seu bojo as modalidades possíveis de aquisição de bens e serviços, de modo que a Administração Pública, seguindo regras particulares, poderá realizar por meio de um instrumento contratual, a celebração de acordos que se destinam ao cumprimento das finalidades da administração, respaldada na conveniência e oportunidade.

Dessa forma, sempre que um órgão público necessitar adquirir bens ou serviços, não importando quais sejam, a regra será a licitação. Sobre a obrigatoriedade da licitação, o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal estabelece o seguinte:

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. (grifo meu)

Constata-se que a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para que sejam realizados contratos com a Administração. Tal exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração Pública, enunciados pelo artigo 37, *caput*, da Constituição.

Contudo, o dispositivo constitucional supradito admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação vigente, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Essas exceções encontram-se previstas nos artigos 74 e 75 da Lei nº 14.133/2021, os quais tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

As referidas modalidades demonstram hipóteses legais cuja realização de um processo licitatório não seria conveniente à Administração Pública ou aos seus interesses, a fim de que se privilegie a economicidade e a eficiência da prestação do serviço público. Por óbvio, as etapas dos processos de inexigibilidade e de dispensa não exigem cumprimentos formais indispensáveis de um processo de licitação, não obstante devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e probidade administrativa que obrigam à Administração Pública.

Vale ressaltar que, nos casos de inexigibilidade, é inviável a competição, haja vista a existência de apenas um objeto ou profissional que atenda às necessidades da Administração Pública. Quanto à dispensa de licitação, há a possibilidade de competição, mas é

recomendável que seja realizada de forma excepcional, uma vez que fica inserida na competência discricionária do gestor público, contudo, deve observar os princípios que regem a Administração e o processo licitatório.

Cumprido 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, precisando sempre justificar a escolha do contratado, com vistas à satisfação do interesse público.

Ainda sobre a distinção entre dispensa e inexigibilidade de licitação, segundo a precisa distinção de Maria Sílvia Zanella Di Pietro:

“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 (artigo 24, inciso 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, adotando o posicionamento de alguns doutrinadores com entendimento de que nesses casos haveria a inviabilidade de se estabelecer critérios objetivos para uma comparação isonômica entre os potenciais imóveis.

Há de se atentar, nesse 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.

No sentido daquilo que entende 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. Esse é o entendimento que se faz do art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021, senão vejamos:

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. [...]

Ainda, **a 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 particularidades do bem designado, sua localização e as peculiaridades relacionadas ao interesse público** envolvido.

Nesse diapasão, o jurista Marçal Justen Filho<sup>1</sup> entende 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.”

Por esse entendimento, é importante salientar 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.

Desse modo, caso seja viável a competição, havendo dois ou mais imóveis para locação que atendam às necessidades da Administração, deverá ser procedido com o processo licitatório, na forma do artigo 51 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

---

<sup>1</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998.

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 entendimento do Tribunal de Contas da União - TCU, proferido ainda na vigência da Lei 8.666/93, mas que se adequa ao contexto da Nova Lei de Licitações e Contratos:

“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 meus).

No caso em apreço, assim como em qualquer hipótese de licitação inexigível, a inviabilidade de competição deve estar presente para que se viabilize a contratação direta.

Nessas situações, a disputa não é factível em razão das características de instalações e de localização que impedem a seleção através de um certame licitatório.

### **III.2 Dos requisitos legais exigidos para contratação direta de imóvel por inexigibilidade pela Lei Federal nº 14.133/2021 e pelo Decreto Municipal nº 107.921/2023-PMB.**

A Lei Federal nº. 14.133/2021, trouxe os requisitos para que se possa contratar locação de imóvel de forma direta, por meio de inexigibilidade, vejamos:

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.

(...)

**§ 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 meu)**

Verifica-se então que esses são os requisitos para a contratação por meio de inexigibilidade de licitação:

**a) Avaliação do bem; b) Certificação de inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam o objeto; c) Justificativa que demonstre a singularidade do imóvel a ser locado.**

O presente processo ora em análise deve constar os documentos exigidos para a contratação.

Em relação ao item **a**, tem-se 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 de eventual prazo de amortização dos investimentos.

Assim, verifica-se que foi elaborado laudo técnico de avaliação do imóvel e relatório de vistoria técnica com relatório fotográfico emitido pela **CODEM**, bem como pelo Departamento de Manutenção - **DEMA** desta Secretaria, subscritos pelos servidores competentes do setor responsável, concluindo que devem ser realizadas adequações no imóvel e prazo de 60 dias para entrega das referidas recomendações.

Referente ao item **b**, verifica-se que foi juntado aos autos o **Ofício nº 423/2024 – GABS/DARM/SEMAD**, pelo qual, na forma do que estabelece o Decreto Municipal nº 107.921/2023-PMB, a SEMAD declara a inexistência de imóvel disponível no acervo da municipalidade que atenda às especificações da SEMEC, datado de **12/08/2024** e assinado pela Exma. Senhora Secretária Municipal de Administração, Jurandir Santos Novaes.

Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho<sup>2</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.** (grifo meu)

Todavia, ainda que existisse a possibilidade de imóveis vagos, a simples existência de imóvel público vago não obsta 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 e outros fatores que são capazes de afetar a segurança de servidores e munícipes, como ficou constatado no Ofício da SEMAD informando ***a relação dos imóveis públicos municipais que encontram-se vagos, porém que necessitam de reforma.***

Dessa forma, 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, nada obsta que a Administração opte por celebrar um contrato de locação, no qual seja atendido o interesse público.

---

<sup>2</sup> Ob. Cit, p. 363

No tocante ao item **c**, verifica-se que no documento “**Justificativa da Escolha do Locador**”, o setor demandante informa as características do imóvel para a pretensa locação e o motivo da escolha desse imóvel, de maneira que o setor demandante dispõe que:

**“JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO(A) LOCADOR(A):**

A presente locação é justificável pela necessidade de se manter o funcionamento da ESCOLA ANEXA CASA DA CRIANÇA SANTA INÊS, vinculada à Secretaria Municipal de Educação de Belém – PA, como garantia de direitos às crianças, à população e aos servidores do nosso município. O imóvel proporciona o funcionamento de todas as turmas desta escola por conta de suas dimensões e suas divisões internas, que são compatíveis com a demanda pedagógica; e não tendo outro imóvel no entorno que venha suprir as necessidades que melhor atendem as rotinas pedagógicas para funcionamento da unidade.

As características principais para a seleção deste imóvel consistiu em avaliar a capacidade de espaço para funcionamento, que possui hall de entrada, secretaria, direção, uma área aberta, salas de aula, refeitório, copa/cozinha, depósito e demais espaços especificados no relatório técnico-pedagógico, anexado nos autos do processo. O referido espaço possibilitará o atendimento de 4 (quatro) turmas, totalizando 99 (noventa e nove) crianças matriculadas. (...)

Ressalta-se que o imóvel em apreço, foi o único a atender os requisitos quanto a documentação, bem como a adequação do espaço para sediar uma escola de médio porte. Outros imóveis próximos foram encontrados, porém não atenderam aos requisitos citados.”(grifo meu).

Importante reforçar que a singularidade não se confunde com exclusividade. Enquanto a exclusividade indica a existência de somente 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 cabe ao gestor por meio dos setores técnicos competentes, 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.

Neste sentido, entende-se que a conjuntura jurídica do caso em apreço possibilita a adoção do procedimento de inexigibilidade de licitação, tendo por certo que o gestor faz uso de seu poder discricionário, analisando a conveniência e oportunidade do ato, **de modo que a presente análise não adentra os critérios técnicos apresentados nos laudos, relatórios ou quaisquer outros documentos elaborados pelos setores técnicos competentes deste órgão.**

### III.3 Da Documentação para contratação por Inexigibilidade de licitação

Deverão constar nos autos todos os elementos que a lei nº 14.133/2021 exige para os casos de inexigibilidade de licitação, respeitando assim os requisitos básicos para cumprir com os critérios da inexigibilidade.

Os documentos necessários para contratação com o poder público, via de regra, são os mesmos, sendo que no presente caso são necessários outros com a finalidade de justificar a necessidade e comprovar o interesse público da inexigibilidade da licitação.

Os documentos necessários que devem instruir o presente processo de licitação estão previstos no art. 72 da Lei 14.133/2021, vejamos:

**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. (grifo meu)**

Sendo eles então:

**a)** Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo – foram juntados os seguintes documentos aos autos:

**a.i) Documento de Formalização de Demanda - DFD**, datado de 04/04/2025, assinado pela servidora Beatriz Nuna Morrone Araujo Novaes, Secretaria Executiva Pedagógica - SEP;

**a.ii) Estudo Técnico Preliminar - ETP**, datado de 04/04/2025, justificando a necessidade da contratação; subscrito pela servidora Beatriz Nuna Morrone Araujo Novaes, Secretaria Executiva Pedagógica - SEP;

**a.iii) Termo de Referência**, datado de 04/04/2025, assinado pela Secretaria Executiva Pedagógica, Beatriz Nuna Morrone Araujo Novaes;

O Termo de Referência é o documento que deve ser elaborado na fase de planejamento das compras e contratações de qualquer entidade pública, quando esta desejar adquirir bens e serviços comuns, e tem previsão legal no § 1º do artigo 40 da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

**Art. 40.** O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

§ 1º O **termo de referência** deverá conter os elementos previstos no inciso XXIII do caput do art. 6º desta Lei, além das seguintes informações:

I - especificação do produto, preferencialmente conforme catálogo eletrônico de padronização, observados os requisitos de qualidade, rendimento, compatibilidade, durabilidade e segurança;

II - indicação dos locais de entrega dos produtos e das regras para recebimentos provisório e definitivo, quando for o caso;

III - especificação da garantia exigida e das condições de manutenção e assistência técnica, quando for o caso.

Quanto a isso, o Termo de Referência se constitui em instrumento obrigatório para toda contratação, seja por meio de licitação, dispensa, inexigibilidade e adesão à ata de registro de preços, cuja elaboração deve se evidenciar a partir de estudos técnicos preliminares e da reunião de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar o objeto, bem como as condições da licitação e da contratação. Logo, esse documento deve conter informações decorrentes de levantamentos feitos em

relação ao objeto a ser contratado, orientando o fornecedor na elaboração da proposta, bem como no julgamento desta.

**a.iv) Análise e avaliação de Risco**, datado de 04/04/2025, assinado pela servidora Beatriz Nuna Morrone Araujo Novaes, Secretaria Executiva Pedagógica;

**b) estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei** – consta aos autos Laudo de avaliação confeccionado pela CODEM, conforme determina o Decreto Municipal que regulamenta a Lei de Licitações e Contratos, bem como consta anexo no processo o Laudo técnico e fotográfico de avaliação do imóvel emitido pelo Departamento de Manutenção desta Secretaria, o qual informa o valor do aluguel conforme praticado no mercado imobiliário.

**c) parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos** – o parecer jurídico é o presente documento;

**d) demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido** - As despesas decorrentes do serviço a ser contratado devem correr às expensas dos recursos específicos, apresentados por meio de extrato de dotação orçamentária anexo aos autos, emitido pelo NUSP.

**e) comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária** – foi juntado aos autos o documento de compra e venda do imóvel vendido pelo espólio por seu representante ao senhor Devete Araújo de Figueiredo, comprovante de residência e documentos pessoais do pretenso locador;

**h) autorização da autoridade competente** – justificativa a ser assinada pelo Exmo. Senhor Secretário, autorizando a celebração do contrato de locação, **no valor mensal de R\$ 13.000,00 (treze mil reais)**;

**III.4 Do prazo de vigência e prorrogação do contrato de locação com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021.**

Com relação ao prazo de vigência do contrato de locação a ser celebrado pela Administração Pública, há de ser ressaltado que o artigo 112 da Lei nº 14.133/2021 estabelece que *“os prazos contratuais previstos nesta Lei não excluem e nem revogam os prazos previstos em lei especial”*.

A mera participação de ente da Administração em uma relação contratual caracteristicamente privada não deve significar a incidência integral do regime de Direito Público. É o caso dos contratos privados praticados pela Administração, que se diferem dos contratos administrativos propriamente ditos.

Considerando, pois, que a locação de imóveis em que o Poder Público figura como locatário é regida pela Lei do Inquilinato (Lei n. 8.245/1991), aplica-se a regra disposta no seu artigo 3º de que *“O contrato de locação pode ser ajustado por qualquer prazo, dependendo de vênua conjugal, se igual ou superior a dez anos”*.

Todavia, em paralelo ao disposto no art. 106 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que prevê que a Administração poderá celebrar contratos **com prazo de até 5 (cinco) anos** nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, entende-se pela adoção de prazo máximo similar. Nesse caso, a autoridade competente deve atestar a maior vantajosidade econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual, bem como a comprovação, no início da contratação e de cada exercício, da existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção. Vejamos:

Art. 106. A Administração poderá celebrar contratos com prazo de até 5 (cinco) anos nas hipóteses de serviços e fornecimentos contínuos, observadas as seguintes diretrizes:

I - a autoridade competente do órgão ou entidade contratante deverá atestar a maior vantagem econômica vislumbrada em razão da contratação plurianual;

II - a Administração deverá atestar, no início da contratação e de cada exercício, a existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em sua manutenção;

III - a Administração terá a opção de extinguir o contrato, sem ônus, quando não dispuser de créditos orçamentários para sua continuidade ou quando entender que o contrato não mais lhe oferece vantagem.

§ 1º A extinção mencionada no inciso III do caput deste artigo ocorrerá apenas na próxima data de aniversário do contrato e

não poderá ocorrer em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data.

§ 2º Aplica-se o disposto neste artigo ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática.

No decorrer dos anos, em caso de variação significativa dos preços que prejudique a Administração, foi anexado aos autos laudo da comissão responsável pela avaliação imobiliária, no caso a CODEM, de forma a certificar qual o valor é considerado como adequado, em razão do mercado local.

Apesar do contrato de locação não ter prazo determinado e poder, ao menos em tese, ser celebrado e prorrogado por prazo superior a 10 anos, recomendamos que, em virtude da atenção e do zelo com a coisa pública, a duração adequada para esse tipo de contrato deverá ser analisada caso a caso, sempre de acordo com a legislação e em conformidade com os princípios que regem a Administração Pública.

No caso em apreço, o setor demandante solicita o prazo determinado de **24 (vinte e quatro)** meses para celebração contratual da locação de imóvel para sediar a ESCOLA ANEXA CASA DA CRIANÇA SANTA INÊS para os anos letivos de **2025 e 2026**, o que se torna possível, haja vista o disposto no artigo 106 da Lei de Licitações.

Ressaltamos, por fim, a impossibilidade de realização do contrato de locação de forma verbal ou até mesmo com prorrogações automáticas, de modo que a cada renovação deverá ser firmado termo aditivo ao contrato, sendo imprescindível a autoridade competente atestar a vantajosidade econômica.

### III.5. Dos requisitos para o instrumento contratual e da minuta do contrato.

Com relação ao Contrato de Locação em que o Poder Público seja locatário, a previsão contida no artigo 95 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é a seguinte:

Art. 95. O instrumento de contrato é obrigatório, salvo nas seguintes hipóteses, em que a Administração poderá substituí-lo por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço:

I - dispensa de licitação em razão de valor;

II - compras com entrega imediata e integral dos bens adquiridos e dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive quanto a assistência técnica, independentemente de seu valor.

§ 1º Às hipóteses de substituição do instrumento de contrato, aplica-se, no que couber, o disposto no art. 92 desta Lei.

§ 2º É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras ou o de prestação de serviços de pronto pagamento, assim entendidos aqueles de valor não superior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

Considerando-se, pois, que o contrato de locação com o Poder Público não consubstancia uma das exceções à obrigatoriedade do contrato, entendemos necessário e salutar a celebração de contrato formal entre as partes, dispondo acerca de seus direitos e deveres.

Assim, na forma do artigo 92 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

**Art.92 - São necessários 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 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 as 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.

Os contratos individualizam relações jurídicas específicas, razão pela qual as minutas devem considerar as peculiaridades de cada caso, devendo contemplar cláusulas suficientes para detalhar o objeto, seu custo, os prazos, as obrigações envolvidas, as condições de execução, entre outras cláusulas que se mostrarem indispensáveis.

Registra-se que consta como diretriz da Lei de Licitações e Contratos Administrativos a instituição, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, de modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo Federal por todos os entes federativos, artigo 19, inciso IV da Lei nº 14.133/2021.

No tocante à minuta do contrato, tem como locador O ESPÓLIO DE DEVETE ARAÚJO DE FIGUEIREDO, tendo como Inventariante a Sra. LUCIANE AMANAJAS DE FIGUEIREDO, neste ato representada por sua procuradora, a Sra. ADRIANE AMANAJAS DE FIGUEIREDO CARNEIRO; estabelece o objeto sendo para fim não residencial; traz a fundamentação legal do artigo 74, inciso V, da Lei Federal nº 14.133/2021; o prazo de vigência de 24 (vinte e quatro) meses; faz menção ao valor da contratação no importe global de **R\$ 312.000,00 (trezentos e doze mil**

reais) e valor mensal de **R\$ 13.000,00 (treze mil reais)**; possibilidade de reajuste do preço pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – IPCA;

**Concernente à Cláusula Sétima da minuta em anexo, é essencial que se atente ao que se dispõe nos itens 7.2.11 e 7.2.12, bem como no item 7.2.1 e 7.2.15, que seja indicado o tempo máximo para conclusão das adequações sugeridas pelo DEMA. Sugerimos também inserir cláusula de penalidade específica por atraso, indicando a porcentagem.**

Nesses termos, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência, na forma da Lei, esta assessoria jurídica aprova a minuta em apreço, cabendo, no entanto, atender às recomendações prescritas.

Forte nessas razões e considerando o papel da Secretaria Municipal de Educação em promover o ensino básico, assegurando formação indispensável ao exercício da cidadania, assim como os documentos que instruem os autos, verifica-se a possibilidade jurídica da locação do imóvel por meio do procedimento de inexigibilidade de licitação, com fundamento no artigo 74, inciso V da Lei Federal nº 14.133/2021.

Por fim, é importante registrar que a Administração Pública goza de Poder Discricionário, o que permite a prática de determinados atos administrativos com liberdade na escolha, visando o interesse social ou interesse coletivo. Ademais, adota-se o entendimento do Princípio dos atos dos contratantes não aproveitam e nem prejudicam a terceiros. Isso posto, a deliberação final, objeto do pleito, enseja competência da Autoridade Máxima deste órgão.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

#### **IV. CONCLUSÃO**

À face do que fora exposto, após exame dos autos, excluídos o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, que escapam à análise deste setor jurídico, entende-se pela plausibilidade jurídica da locação por inexigibilidade de licitação com fundamento no artigo 74, inciso V da Lei Federal nº 14.133/2021 e no artigo 19 do Decreto Municipal nº 107.921/2023 – PMB.

Ainda que sejam atendidas as recomendações apontadas nos Relatórios Técnicos feitos pelo setor responsável, DEMA:

1. Instalação de forro em PVC na área onde será o refeitório, após a cozinha; (proprietário)
2. Instalação da porta sanfonada tipo PVC no banheiro do térreo; (proprietário)
3. Tratamento das infiltrações; (proprietário)
4. Revisão das instalações elétricas, troca de tomadas para novo padrão e colocação de tampa. Cega onde necessário; (proprietário)
5. Instalação de divisória, para criação da sala de coordenação e diretoria; (semec)
6. Instalação de divisória para isolamento da copa; (semec)
7. Instalação de porta e fechamento das janelas da sala para criação de uma sala de aula no primeiro andar; (semec)
8. Instalação de tela de proteção na varanda do 1º pavimento e na área da escada; (semec)
9. Instalação de 06 (seis) ventiladores; (semec) e
10. Placa de identificação da escola (Semec);

Por fim, no que se refere **à Cláusula Sétima da minuta em anexo, é essencial que se atente ao que se dispõe nos itens 7.2.11 e 7.2.12, bem como no item 7.2.1 e 7.2.15, que seja indicado o tempo máximo para conclusão das adequações sugeridas pelo DEMA. Sugerimos também inserir cláusula de penalidade específica por atraso, indicando a porcentagem.**

No mais, reafirma-se que este Parecer Jurídico tem natureza meramente opinativa, não vinculante à atuação do Gestor Público, como explicitado anteriormente, de maneira que submetemos para conhecimento e apreciação do Excelentíssimo Senhor Secretário para os demais trâmites cabíveis.

Belém-PA, 28 de abril de 2025.

**MARCO ANTÔNIO COSTA DE LIMA**  
Assessor Jurídico - NSAJ/SEMEC

**JÚLIO MACHADO DOS SANTOS**  
Superintendente - NSAJ/SEMEC