



PARECER JURÍDICO

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO N° 018/2025 – IL

PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 098/2025

OBJETO – LOCAÇÃO DE IMÓVEL TIPO GALPÃO URBANO, COM NO MÍNIMO, EDIFICAÇÃO, PAREDES DE ALVENARIA, PINTURA, COBERTA DE TELHAS E BANHEIROS INTERNOS, DESTINADO A GUARDA DE BENS E MÓVEIS INSTITUCIONAIS, PERTENCENTES A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.

I – RELATÓRIO

Conforme Portaria GAB/PMI nº 444/2025, que designou em caráter de urgência excepcional e temporário, vieram os autos para análise e emissão de parecer jurídico atinente ao procedimento administrativo na modalidade Inexigibilidade de Licitação, cujo objeto é a locação de imóvel tipo galpão urbano, com no mínimo, edificação, paredes de alvenaria, pintura, coberta de telhas e banheiros internos, destinado a guarda de bens e móveis institucionais, pertencentes a Secretaria Municipal de Educação, pelo período de 12 (doze) meses.

A presente manifestação tem por objetivo esmiuçar requisitos e ponderações a respeito da celebração de contrato de locação, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de licitações e Contratos - NLLC), que versa sobre a contratação direta por inexigibilidade de licitação para locação de imóveis cujas características de instalações e localização tornem necessária sua escolha.

Oportuno esclarecer que o exame é feito nos termos do art. 53, I, II e 72, III da Lei Federal nº 14.133/2021, abstraindo-se os aspectos de conveniência e oportunidade da contratação em si. Nada obstante, recomenda-se que a área responsável atente sempre para o princípio da impessoalidade, que deve nortear as compras e contratações realizadas pela Administração Pública, ainda com mais rigidez em se tratando de contratação direta, exceção à regra da licitação.

É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

a) Da hipótese legal de inexigibilidade de licitação para celebração de contrato de locação de imóvel (Art. 74, V da Lei nº 14.133/2021)

A Constituição Federal, consoante princípios e normas estabelecidas pelo art. 37, *caput*, e inciso XX, estabelece que obras, serviços, compras e alienações serão contratadas mediante processo licitatório. Assim, depreende-se que no ordenamento jurídico pátrio a regra é a licitação. Entretanto, em casos determinados, a legislação admite a contratação direta sem submissão ao processo licitatório.

A contratação direta é gênero do qual se divide em inexigibilidade e dispensa.

Cumpre 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, devendo sempre justificar a escolha do(a) contratado(a), com vistas à satisfação do interesse público.

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 nº 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, se não 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.

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 Filho¹, 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 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.”

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.

Desta feita, para a contratação direta sem licitação para locação de imóveis, é imperiosa a observância dos requisitos legais sob pena de poder configurar hipótese de crime previsto no art. 337-E do Código Penal Brasileiro.

b) Dos requisitos para configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação para locação de imóveis pela Administração Pública

Dando sequência a análise, a referida Lei, através do seu §5º do art. 74, pontua requisitos a serem obedecidos visando à locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, vejamos:

¹ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei nº14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998.



“§ 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.”

Portanto, na leitura do ora supracitado, vemos a necessidade da administração pública de observar alguns requisitos para o seguimento do presente feito, esmiuçadas abaixo:

Com relação ao Inciso I, do referido artigo, consta nos autos da presente inexigibilidade, parecer técnico de avaliação mercadológica com todas as qualificações do imóvel a ser locado.

No que se refere ao Inciso II, do mencionado artigo, estão presentes nos autos do processo, certificação de inexistência de imóveis públicos disponíveis para locação nas mesmas qualidades/especificações do imóvel que consta nos autos, ou seja, apenas o imóvel ora previamente selecionado atende as necessidades pleiteadas pela secretaria municipal de educação.

Por fim, em relação ao Inciso III, consta nos autos justificativa na qual demonstra as qualidades do imóvel ora perquirido, tais como: preço, localização, tamanho, e as demais configurações que já existem no imóvel, que inclusive atende muito bem os requisitos pleiteados pela Secretaria Municipal de Educação, com condições dignas e com capacidade de abrigar os bens móveis institucionais essenciais para o bom andamento da Educação Pública Municipal.

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.

A decisão quanto as 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 as especificações técnicas e elementos essenciais inerentes ao imóvel escolhido que sinalizem para o atendimento do interesse público.

Nos autos deste processo analisado, verificou-se que juntaram aos autos justificativa da singularidade do imóvel, avaliação prévia e declarações do secretário de educação da inexistência de imóveis vagos, atendendo ao §5º do art. 74 da Lei nº 14.133/2021. Não sendo de responsabilidade deste parecer opinar quanto ao mérito administrativo destes documentos.

c) Da instrução processual

Importante mencionar que os casos de contratação direta não dispensam, em regra, a observância de um procedimento formal prévio, como a apuração e comprovação das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, por meio de decisão administrativa que atenda o art. 72 da Lei nº 14.133/2021:

Art. 72. O processo de contratação direta, que comprehende 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.

Logo, a colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização em cotejo.

Constata-se que no presente caso de inexigibilidade de licitação, onde será realizado o processo, o art. 72 da Lei de Licitações prevê que, se for o caso, poder ser dispensada a feitura do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

Nos autos estão presentes tanto o Documento de Formalização de Demanda quanto o ETP.

O Termo de Referência, elaborado na etapa do planejamento da contratação direta, 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, o critério de aceitação 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 contemplou todas as exigências contidas nos normativos acima citados.

Além disso, a Administração deve se atentar para a possibilidade de inserir no contrato tópico destinado à Matriz de Riscos (art. 6º, inciso XXVII) e Matriz de Alocação de Riscos (art. 103), o que deve ser feito com base em avaliação concreta, com apresentação de justificativa, haja vista a possibilidade de elevação dos custos da contratação.

Com relação a estimativa de despesas, a análise do valor de mercado do imóvel, foi elaborada por um corretor de imóveis (parecer técnico de avaliação mercadológica em anexo).

Com efeito, a Administração Pública não poderá realizar nenhuma licitação nem celebrar contrato sem a demonstração da disponibilidade dos recursos, o que precisará estar documentalmente formalizado nos autos do processo.

Consta nos autos a dotação orçamentária disponível para atender a demanda.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 62, dispõe que a habilitação é a fase da licitação em que se verifica o conjunto de informações e documentos necessários e suficientes para demonstrar a capacidade do licitante de realizar o objeto do certame, abrangendo documentações jurídicas, técnicas, fiscais, sociais, trabalhistas e econômico-financeiras.

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 nº

14.133/21², 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)³.

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 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).

Deste modo, consoante a justificativa/objetivo e detalhamento da contratação c/c as declarações postas, a administração justifica tecnicamente que o imóvel diante das características estruturais, de instalação, atende as necessidades da Secretaria Municipal de Educação, possuindo localização privilegiada e espaço físico que facilita a maior comodidade dos bens móveis institucionais.

A justificativa de preços, conforme já aduzido, foi efetuada por um corretor de imóveis, que emitiu parecer quanto às condições do imóvel e seu valor de mercado, no valor mensal de R\$ 8.205,00 (oito mil, duzentos e cinco reais), perfazendo o total da proposta o importe de R\$ 98.460,00 (noventa e oito mil, quatrocentos e sessenta reais).

Desta forma, justificou-se que o valor apresentado encontra-se dentro do praticado no mercado em outras locações, estando, portanto, justificado o preço, de modo a comprovar a adequação aos valores dispostos no âmbito municipal, em vistas ao atendimento da legislação aplicável.

Consta nos autos a autorização da autoridade competente. Salienta-se 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 (art. 72 da NLLC). Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

É necessário que haja comprovação da propriedade do bem a ser locado. Para tanto, deve ser anexada certidão de matrícula do imóvel designado, constando a propriedade em nome da pessoa (física ou jurídica) contratada. Isto porque, de acordo com a legislação civil pátria, a propriedade de imóveis só é adquirida mediante registro de sua transmissão.

Consta nos autos certidão da matrícula do imóvel.

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. Considerando a necessidade de realização de instrumento de contrato, necessária a observância do art. 92 da Lei nº 14.133/2021, que define quais as cláusulas essenciais para sua formalização.

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).

De fato, presume-se que as especificações técnicas contidas no presente processo, inclusive quanto ao detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e avaliação do preço estimado, tenham sido regularmente determinadas pelo setor competente do órgão, com base em parâmetros técnicos objetivos, para a melhor consecução do interesse público.

² 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:

³ Ainda nesse sentido, válidas as lições de Ronny Charles: "A rígida exigência de toda a documentação de habilitação definida pela Lei nº 14.133/2021, mesmo quando desnecessária à garantia do cumprimento das obrigações, apenas vai gerar disfunção, ampliando custos transacionais e prejudicando a eficiência das contratações públicas. O caráter exemplificativo é evidente quando percebemos as exigências legais de habilitação como comandos normativos relativos que devem ser interpretados de acordo com a Constituição Federal, norma maior que expressamente restringe as exigências de qualificação (habilitação) à "função" garantidora do indispensável cumprimento das obrigações contratuais." TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 12. Ed. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2021, p. 367.



Sendo assim, nos autos do processo em análise, verificou-se a existência dos documentos exigidos pelo art. 72 da Lei nº 14.133/2021, pelo que entende terem sido cumpridos todos os requisitos legais.

III – CONCLUSÃO

Face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, entende-se ser admissível juridicamente a celebração de contrato de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, V, da Lei nº 14.133/21, condicionada a análise final pela Procuradoria Geral do Município.

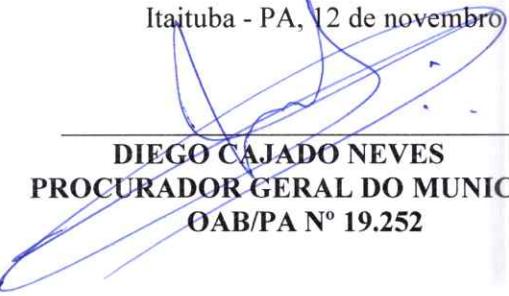
Ressalta-se que a decisão quanto às características necessárias à satisfação da necessidade administrativa é única e exclusiva do gestor, a partir da verificação dos elementos fáticos e da ponderação quanto à conveniência, oportunidade e interesse público do objeto negocial buscado.

Destarte, recomenda-se que os presentes autos sejam encaminhados ao Controle para análise final do trâmite processual.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Itaituba - PA, 12 de novembro de 2025


SÂNIA GALÚCIO DA FROTA
DIRETORA JUDICIAL DA PGM
OAB/PA Nº 19.244


DIEGO CAJADO NEVES
PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO
OAB/PA Nº 19.252