



PARECER JURÍDICO

I - PREÂMBULO

Processo Administrativo n.º 042/2025

Inexigibilidade de Licitação n.º 08/2025

Objeto: Locação de imóvel para uso e funcionamento da Farmácia Básica

Órgão Interessado: Secretaria Municipal de Saúde

I. ANÁLISE DOS ELEMENTOS FORMAIS IMPRESCINDÍVEIS À EDIÇÃO DO ATO ADMINISTRATIVO DE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.

II. CONTRATAÇÃO DIRETA. POSSIBILIDADE LEGAL, NOS TERMOS DO ART. 74, INCISO V, DA LEI N.º 14.133, DE 2021.

II - DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer sobre consulta formulada pelo Setor de Licitações e Contratos acerca da celebração de contrato de locação pela administração pública municipal, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, que versa sobre a contratação direta, por inexigibilidade de licitação, para locação de imóvel, localizado na Rua Manoel Erito, 869, Setor Sul II, Centro, Barra do Garças - MT, cujas características de instalação e localização tornam necessária sua escolha para uso e funcionamento da Farmácia Básica.

Os autos foram regularmente formalizados e encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

- a) Portaria n.º 22.199, de 06 de março de 2025, que dispõe sobre a designação dos agentes de contratação e respectiva equipe de apoio;
- b) Solicitações (SD e solicitações via sistema Coplan); com justificativa para a escolha do imóvel;
- c) Termo de Referência com justificativa emitida pela secretaria demandante e Relatório Balizado da Cotação, com o Mapa Comparativo de Pesquisa de Preços, indicando a avaliação prévia do valor da locação, assim como os documentos que embasaram a definição, conforme preceituam o § 5º do art. 74 da Lei n.º 14.133/2021, e Decreto n.º 5.140, de 27 de março de 2023, que dispõe sobre a locação de imóveis no âmbito deste Município;



- d) Estudo Técnico Preliminar, na qual há descrição da necessidade da contratação que caracterize o interesse público envolvido;
- h) Certidão de Classificação do Objeto, Declaração de Uso de Minuta Padronizada, Certidão de limite de dispêndio, Declaração de compatibilidade de previsão de recursos orçamentários e Parecer Contábil, indicando a existência de dotação orçamentária para empenhar a despesa e assegurar o pagamento das obrigações contratuais;
- i) Declaração de indisponibilidade de imóvel público, expedida pela secretária municipal de saúde;
- k) Autorização expedida pela autoridade competente para efetiva abertura do processo de inexigibilidade de licitação;
- l) Demais documentos de andamento processual.

Segundo o Mapa Comparativo de Pesquisa de Preços, o valor médio apurado para o total da contratação é de R\$: 301.400,00 (trezentos e um mil e quatrocentos reais) e R\$ 6.850,00 (seis mil oitocentos e cinquenta reais) mensais, para o período compreendido entre 01 de maio de 2025 a 31 de dezembro de 2028.

Na sequência, o processo foi remetido a esta Procuradoria Jurídica, para análise prévia dos aspectos jurídicos prescritos pelo art. 53 da Lei Federal n.º 14.133/21.

Este Parecer, portanto, tem o escopo de assistir o Município no controle interno da legalidade dos atos administrativos praticados na fase preparatória do procedimento.

Após a análise devida, este processo retornará para a continuidade da verificação legal pelo agente de contratação da fase interna, podendo ou não ser encaminhado para parecer da Controladoria Geral do Município.

É o sucinto relatório.
Passa-se a apreciação.

III - DA ANÁLISE JURÍDICA

III.1 Finalidade e abrangência do parecer jurídico

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

Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da



092
H

Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

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

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

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

Como se pode observar do dispositivo legal supra, o controle prévio de legalidade se dá em função do exercício da competência da análise jurídica da futura contratação, não abrangendo, portanto, os demais aspectos envolvidos, como os de natureza técnica, mercadológica ou de conveniência e oportunidade. Em relação a esses, oportuno registrar o teor do Enunciado BPC n.º 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

Enunciado BPC n.º 7

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

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

Oportuno esclarecer que não é papel do órgão de assessoramento jurídico exercer a auditoria quanto à competência de cada agente público para a prática de atos administrativos, tampouco de atos já praticados. Incumbe a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de atuação.

Página 3



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

III.2. Da hipótese legal de inexigibilidade de licitação para celebração de contrato de locação de imóvel. Art. 74, V da Lei 14.133/2021

As aquisições e contratações das entidades públicas devem seguir, obrigatoriamente, um regime legal. O fundamento principal para tanto se encontra previsto no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, o qual determina que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei. A regulamentação para as licitações e contratações públicas foi recentemente inovada em âmbito nacional, por meio na promulgação da Lei nº 14.133/2021.

Entende-se que a licitação deve ser a regra em todas as contratações efetivadas pelo Poder Público, haja vista se tratar de um procedimento que se pauta pelo princípio da isonomia e que exige o envolvimento do maior número possível de interessados, visando propiciar à Administração Pública o melhor negócio quando tendente à contratação de obras, serviços, compras, alienações, permissões e locações. No entanto, existem aquisições e contratações que possuem características específicas, tornando inviáveis a utilização dos trâmites usuais.

Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição Federal, de 1988, admitiu que a legislação definisse casos de contratação direta, desde que devidamente motivada decisão neste sentido e verificada alguma das hipóteses legais de afastamento do procedimento.

Cumprе 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 contratado, com vistas à satisfação do interesse público.



Segunda precisa distinção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, no que tange à licitação dispensável e à licitação inexigível:

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 (art. 24, X da Lei 8.666/93). No entanto, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos passou a prever essa hipótese como de licitação inexigível, passando a adotar o posicionamento de alguns doutrinadores que entendiam que nesses casos haveria a inviabilidade de se estabelecer critérios objetivos para uma comparação isonômica entre os potenciais imóveis.

Há de se atentar, neste contexto, que a aquisição ou locação de imóveis pela Administração Pública, desde que atendidos alguns requisitos, está prevista na Lei n.º 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 n.º 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.(g.n.)

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 Filho², veja-se:

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30.ed. rev.atual. e ampl.- Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 432.

² JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998.



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. (g.n.)

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 Lei n.º 14.133/2021 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, destacamos Acórdão do Tribunal de Contas da União, proferido ainda na vigência da Lei 8.666/93, mas que se adequa ao contexto da Lei n.º 14.133/2021:

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 frustrasse 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) (g.n.)

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. Vejamos:



Art. 337-E. Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei:

Pena: reclusão de 4 (quatro) a 8 (oito) anos, e multa.

III.3. Dos requisitos para configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação para locação de imóveis pela Administração Pública

À sequência da análise, o § 5º do art. 74, da Lei nº 14.133/2021 pontua requisitos a serem obedecidos visando à locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, veja-se:

Art.74 (...)

§ 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. (g.n.)

III.3.a. 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 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. Vejamos:

1.7. Determinar ao Banco do Estado de Santa Catarina S.A. que:

1.7.2. nos casos de locação de imóveis com dispensa de licitação, faça avaliações prévias que evidenciem que o preço do aluguel é compatível com os valores praticados no mercado, conforme exige a Lei 8.666/93, art. 24, inciso X (TCU, AC-2243-



24/08-1 Seção: 15/07/2008. Relator Ministro Marcos Vinícios
Vilaça)

Tal disposição é consonante à determinação do art. 1.º, parágrafo único, da Lei Municipal n.º 4.850, de 23 de maio de 2024, que assim disciplina:

Art.1.º (...)

Parágrafo único - O valor mensal da locação deverá corresponder ao valor de mercado segundo avaliação prévia.

Nesse mesmo entendimento segue o Decreto n.º 5.362, de 08 de janeiro de 2024, que dispõe sobre a contratação direta, regida pela Lei n.º 14.133/2021, no âmbito deste Município. Veja-se:

Art. 29 O procedimento de contratação direta que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá primar pela simplificação dos atos e pelo fornecimento moderado e será instruído com os seguintes documentos:

(...)

IX - justificativa do preço, se for o caso;

A avaliação prévia do bem (condições do imóvel, suas características e valor de mercado), portanto, deve ser realizada, no âmbito desta Municipalidade, precificando o valor mensal dos alugueis.

Com relação ao prazo necessário para a amortização dos investimentos realizados no imóvel, este deve ser avaliado pela Administração antes de se firmar o contrato de aluguel. Em Acórdão recente do TCU³, houve o entendimento de que a Administração Pública deve "definir um valor de locação, leia-se de amortização acrescida do custo do capital de terceiros investido, compatível com o espaço fiscal eventualmente existente e projetado segundo as estimativas de receitas e despesas do ente contratante, no horizonte de médio e longo prazo. Tais valores seriam definidos a partir do valor do investimento necessário à aquisição ou construção do bem e do custo médio ponderado de capital do projeto."

III.3.b. Certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender ao objeto pretendido

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.

³ Acórdão n. 1.928/2021



Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho⁴:

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 Fernandes⁵ 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.

III.3.c. Justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.

Outro requisito imprescindível diz respeito à necessidade de apresentação de justificativa demonstrando a singularidade do imóvel a ser locado pela secretaria demandante, indicando as condições técnicas e os motivos que conduziram à sua escolha como imóvel a ser locado.

⁴ Ob. Cit, p. 363.

⁵ JACOBY FERNANDES, Ana Luiza; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses; JACOBY FERNANDES, Murilo. Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei n. 114.133/2021. 11. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021.



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.

Tal apontamento encontra sustentação na **teoria dos motivos determinantes**, que preconiza que os atos administrativos, quando motivados, ficam vinculados aos motivos expostos, para todos os efeitos jurídicos. Até mesmo sua validade dependerá da efetiva existência dos motivos apresentados. Recomenda-se, por isso, especial cautela quanto aos seus termos, que devem ser claros, precisos e corresponder à real demanda dos órgãos administrativos, sendo inadmissíveis especificações que não agreguem valor ao resultado da contratação, ou superiores às necessidades do órgão, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.

III.4. Da Instrução Processual

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

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

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



108
Af

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.

Outrossim, o Decreto n.º 5.362/2024 supracitado, também dispõe, em seu art.29, acerca dos documentos que devem instruir os autos das contratações diretas promovidas pelo Município:

Art.29. O procedimento de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá primar pela simplificação dos atos e pelo formalismo moderado e será instruído com os seguintes documentos:

I - documento de solicitação de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, com análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II - estimativa de despesa;

III - reserva orçamentária, quando for o caso;

IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V - parecer jurídico, se for o caso, podendo ser dispensado conforme requisitos contidos no § 1.º do artigo 34 deste Decreto;

VI - pareceres técnicos, se for o caso;

VII - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VIII - razão da escolha do contratado;

IX - justificativa de preço, se for o caso;

X - documentos comprobatórios de exclusividade, nos termos dos incisos I (aquisição de materiais, equipamentos ou de gêneros exclusivos) e II (contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo) do art.74 da Lei n.º 14.133, de 2021, quando for o caso;

XI - autorização da autoridade competente, quando for o caso;

Página 12



102
Af

XII - *checklist* de conformidade, inseridos no final das fases preparatória, de homologação e após emissão do relatório final de consecução de objetivos, na fase de execução do objeto;

XIII - parecer da controladoria, podendo ser dispensado conforme requisitos contidos no art.35 deste Decreto;

XIV - certidão de encerramento das fases preparatória e de encaminhamento para a fase de gestão contratual;

XV - documentos exigidos no processo de fiscalização, sendo que o relatório de consecução de objetivos, previsto no inciso VI, "d", do artigo 174 da Lei 14.133, de 2021, deverá encerrar o processo;

XVI - demais certidões ou declarações exigidas na Lei Federal n.º 14.133, de 2021.

Por fim, devem ainda ser observadas as disposições do art. 18 do Decreto n.º 5.140/2023, que regulamenta a locação de imóveis no município (cópia anexa).

Logo, a colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em análise.

III.4.a. Solicitação da Demanda - SD e Estudo Técnico Preliminar - ETP

Analisando os documentos necessários para a instrução do processo de contratação direta de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, verifica-se que o documento de solicitação de demanda identifica o objeto desejado pela Administração Pública. Após esse documento, devem ser juntados o estudo técnico preliminar, análise de riscos e termo de referência.

Necessária a apresentação de **Estudo Técnico Preliminar - ETP** para o caso em tela, haja vista ser este o documento que visa demonstrar a real necessidade da contratação e analisar sua viabilidade técnica.

Importante destacar que nas contratações por dispensa ou inexigibilidade, quando for afastado o estudo técnico preliminar, deve ser devidamente justificado.

III.4.b. Estimativa de Despesa

Com relação a estimativa de despesas, recomenda-se a análise do valor de mercado do imóvel, a ser elaborada pela secretaria demandante nos moldes anteriormente citados (item III.3.a.), ressaltando que as despesas com condomínio, caso existentes, também devem ser consideradas quando da contratação, já que estas integram a despesa que será efetivada.

Página 13



III.4.c. Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos

No que tange aos pareceres jurídicos, cumprirá à Procuradoria Jurídica do Município a averiguação final do cumprimento, em cada caso concreto, das condicionantes aqui expostas. Eventualmente, surgindo novas controvérsias jurídicas, diversas das já solucionadas por este Parecer, a questão deverá ser submetida à apreciação desta Procuradoria.

Já os pareceres técnicos necessários devem ser acostados aos autos, de modo a demonstrar o atendimento de todos os requisitos exigidos para configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021.

Portanto, deve ser demonstrado que as características de instalações e de localização do imóvel são essenciais para o atendimento ao interesse público, que não poderá ser satisfeito por outro imóvel senão aquele que se pretende locar.

III.4.d. Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido

Concernente à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, faz-se necessária a juntada aos autos do Parecer Contábil e da Declaração de Compatibilidade da Previsão de Recursos Orçamentários, de modo a conciliar com os recursos orçamentários do órgão demandante e facilitar a comprovação da disponibilidade de recursos com a despesa assumida.

Ainda nesse aspecto, é recomendável que a secretaria demandante fique atenta à inclusão de despesas que possuam previsibilidade no Plano de Contratações Anual, quando de sua elaboração.

Salienta-se que constitui cláusula obrigatória em todos os contratos aquela que estabeleça o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação funcional programática e da categoria econômica, não podendo ser implementados programas ou projetos que não estejam incluídos na lei orçamentária (art. 167, I, da CF/88).

III.4.e. Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, destacamos os entendimentos dos juristas Diógenes Gasparini⁶ e Marçal Justen Filho⁷, respectivamente:

⁶ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 10ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 465.



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.º 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 proprietário.

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.

III.4.f. Razão de escolha do contratado

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 contratado.

III.4.g. Justificativa de preços

A justificativa de preços, conforme já aduzido, há de ser feita mediante avaliação prévia do imóvel, que emitirá parecer quanto ao valor de mercado da locação.

III.4.h. Autorização da autoridade competente

⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Revista dos Tribunais: São Paulo. 16ª edição, p. 526



Por fim, há de ser juntada aos autos da contratação direta a autorização da autoridade competente (gestor do órgão/entidade), no caso, do chefe do Poder Executivo Municipal.

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, nos veículos já utilizados pelo Município, como Jornal Oficial Eletrônico dos Municípios de Mato Grosso (AMM-MT), no Diário Oficial de Contas - TCE/MT, em jornal diário de grande circulação, sítio eletrônico oficial, bem como no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP).

Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

III.5. Outros documentos importantes para a instrução processual

Entendemos importante a juntada aos autos de documentação que comprove a propriedade do imóvel. 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) a ser contratada. Isto porque, de acordo com a legislação civil pátria, a propriedade de imóveis só é adquirida mediante registro de sua transmissão.

Outrossim, a secretaria demandante deverá se ater ainda à diferenciação entre pessoa física e pessoa jurídica. Isso porque, o contrato de locação poderá ser assinado pelo proprietário do imóvel ou por pessoa física ou jurídica com poderes de representação para tanto, devendo neste caso ser anexada aos autos, procuração com poderes bastante para aperfeiçoamento e convalidação do ato.

Assim, deverá ser adequado o contratado de acordo com o que se observe do registro público como proprietário do imóvel e das eventuais concessões de representação via procuração, ato que competirá ao agente de contratação da fase interna ou servidor vinculado à secretaria demandante, haja vista ser caráter de verificação de conformidade com as determinações do presente parecer.

III.6. Do prazo de vigência e prorrogação do contrato de locação com fulcro no art. 74, V, da Lei n.º 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 art. 112 da Lei n.º 14.133/2021 estabelece que *"os prazos contratuais previstos nesta Lei não excluem e nem revogam os prazos previstos em lei especial"*.



106
Af

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.

Segundo Marçal Justen Filho⁸, *in verbis*:

(...) Tais contratos, no direito privado, apresentam caracteres próprios e não comportam que uma das partes exerça as prerrogativas atribuídas pelo regime de direito público, à Administração. Não se atribui uma relevância mais destacada ao interesse titularizado por uma das partes.

A mera participação da Administração Pública como parte em um contrato acarreta alteração do regime jurídico aplicável. O regime de direito público passa a incidir, mesmo no silêncio do instrumento escrito. O conflito entre regras de direito privado e de direito público resolve-se em favor destas últimas. Aplicam-se os princípios de direito privado na medida em que compatíveis com o regime de direito público. Isso pode, inclusive, provocar a desnaturação do contrato de direito privado. Assim se passa com alguns contratos, tais como o depósito ou o comodato, em que se assegure a uma das partes faculdades de exigir a restituição do bem sob pena de determinadas sanções.

Não se pode cogitar da incidência de tais regras contra a Administração Pública. Mas a participação de entidade administrativa em uma relação contratual caracteristicamente privada não significa a incidência integral do regime de direito público. As competências mais características indicadas no art. 58 não podem ser aplicadas. (g.n.)

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".

⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. Ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 1158.



Todavia, em paralelo ao disposto no art. 6.º do Decreto municipal n.º 5.140/2023 e no art. 106 da Lei n.º 14.133/2021, 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 o atesto, no início da contratação e de cada exercício, da existência de créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantajosidade em sua manutenção.

No decorrer dos anos, em caso de variação significativa dos preços que prejudique a Administração, necessário o envio dos autos para nova avaliação imobiliária, de forma a certificar qual o valor é considerado como adequado, em razão do mercado local.

Esses contratos, por serem considerados contínuos, poderão ser prorrogados sucessivamente, respeitada a vigência máxima decenal, desde que haja previsão no contrato e que a autoridade competente ateste que as condições e os preços permanecem vantajosos para a Administração.

Deixamos claro que, a depender do tempo da locação e da necessidade do imóvel para satisfação do interesse público, deverá o administrador considerar entre a locação ou outra forma de contrato, como, por exemplo, o de compra e venda.

Apesar de o contrato de locação não ter prazo determinado e poder, ao menos em tese, ser celebrado e prorrogado por prazo superior a 10 (dez) 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.

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 prorrogação deverá ser firmado termo aditivo ao contrato.

III.7. Dos reajustes

No que tange aos reajustes contratuais, estes não poderão ter periodicidade inferior a um ano (Lei n.º 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, recomenda-se que seja, preferencialmente, adotado índice específico ou setorial, podendo, contudo, na ausência desse, ser utilizado o índice geral de preços, calculado por instituição oficial, mais vantajoso para a Administração.

III.8. Da divulgação da contratação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) como condição de eficácia do contrato de locação e seus aditamentos

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).

IV - DO INSTRUMENTO CONTRATUAL

Com relação ao Contrato de Locação em que o Poder Público seja locatário a previsão contida no art. 95 da Lei n.º 14.133/2021 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 de contrato formal, entendemos necessário e salutar a sua celebração entre as partes, dispondo acerca de seus direitos e deveres.

Segundo o art. 92 da Lei 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 92. São necessárias 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 nas 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 e etc.

Salienta-se que consta como diretriz da Lei n.º 14.133/2021 (art. 19, IV) que a Administração, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, deve instituir modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos necessários aos processos de contratação, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos.

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

(...)

IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, 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;

V- DA CONCLUSÃO

Ante o exposto, restrito aos aspectos jurídico-formais da matéria, abalizado nos elementos que acompanham a solicitação apresentada, opino FAVORAVELMENTE a celebração de contrato de locação de imóvel, por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, inciso V, da Lei n.º 14.133/21, desde que se atente aos preceitos jurídicos acima descritos e às demais disposições legais.

É o nosso parecer, s.m.j.

Barra do Garças - MT, 28 de abril de 2025

Daniela da Costa Barboza
Procuradora-Geral Adjunta
Portaria n.º 21.850, de 06/01/2025
OAB/DF n.º 15.576