



**PARECER JURÍDICO - PGM**

**Processo de Compras nº 915/2026.**

**Processo de Contratação Direta nº 011/2026.**

**Inexigibilidade de Licitação nº 006/2026.**

**Assunto** – Inexigibilidade de Licitação

**Interessado** – Secretaria Municipal de Administração de Aparecida do Taboado/MS - Fundo Municipal de Saúde de Aparecida do Taboado/MS

**Objeto** - **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA A SEDE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**Senhor Gestor,**

**1. PRELIMINARMENTE (Da abrangência da presente manifestação técnico-jurídica):**

Cabe salientar neste preâmbulo que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam de pedido do Órgão Solicitante, e do Procedimento Administrativo supracitado, destarte, à luz da Constituição Federal de 1988 e do artigo 55 da Lei Orgânica do Município, incumbe, a este órgão de execução da Advocacia Geral do Município, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar à conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração Pública Municipal, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

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 Federal nº 14.133, 1º de abril 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 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, eventuais apontamentos decorrem da imbricação com questões jurídicas, na forma do Enunciado BPC nº 07, do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

*Enunciado BPC nº 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. O mesmo se pressupõe em relação ao exercício da competência discricionária pelo órgão assessorado, cujas decisões devem ser motivadas nos autos.

De outro lado, cabe 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, nem de atos já praticados. Incumbe, isto sim, a cada um destes observar se os seus atos estão dentro do seu espectro de competências.

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.

## **2. RELATÓRIO:**

O Órgão Solicitante apresentou expediente solicitando a contratação de serviços de **LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA A SEDE DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**, com base no inciso V c/c o 5º, do art. 74 Lei 14.133/21.

Justifica o que segue:

### **“II - Caracterização da Situação que justifica a Inexigibilidade de Licitação:**

Inicialmente, cabe pontuar que a Secretaria Municipal de Assistência



Social, deve ter instalações dignas para o desempenho das atividades.

Desta forma, quanto à locação do imóvel para a Secretaria Municipal de Assistência Social pontua:

MICHAÉLI MIGNOLI DA SILVA, com matrícula funcional sob nº 55732, no uso das suas atribuições, sob as penas das leis, para fins de instruir o procedimento de inexigibilidade no modelo de locação tradicional do imóvel, que está localizado na Rua Laudelino de Mello, 1243, Jardim Paraíso, na cidade de Aparecida do Taboado/MS, vem por meio deste documento, apresentar JUSTIFICATIVA DA SINGULARIDADE DO IMÓVEL À SER LOCADO, em razão e vantagem dos itens enumerados abaixo:

A escolha do imóvel em questão para locação pela Administração Pública fundamenta-se em sua singularidade, dada por um conjunto de fatores que o tornam especialmente adequado às necessidades da Secretaria Municipal de Assistência Social.

Trata-se do imóvel onde já está pintado e reformado, distribuída de forma funcional, o que garante a locação administrativa, evitando gastos e transtornos com estruturas e reformas. Recentemente, o imóvel passou por reforma e adequações importantes, que o tornaram mais acessível, funcional e espaçoso, proporcionando melhores condições de atendimento ao público e de trabalho aos servidores.

Outro aspecto relevante é a localização estratégica do imóvel, situado próximo ao centro, preferencialmente nas imediações ou com fácil acesso aos seguintes órgãos públicos: CREAS, CRAS, Casa Abrigo, Conselho Tutelar, Secretaria Municipal de Saúde, Central de Regulação, Prefeitura Municipal. Ademais, a população já está habituada a se dirigir a esse endereço para buscar os serviços oferecidos, o que favorece a manutenção do fluxo de atendimento e evita confusões ou prejuízos ao cidadão.

Essas características tornam o imóvel único dentro do contexto da necessidade atual, não havendo, no momento, outro espaço com igual capacidade de atendimento, localização privilegiada e adequações físicas já realizadas, o que justifica sua escolha como solução mais eficiente e econômica para a continuidade das atividades da Secretaria.

A presente contratação tem por objeto a locação de imóvel para instalação e funcionamento da Secretaria Municipal de Assistência Social. Justifica-se a inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso V, da Lei nº 14.133/2021, em razão da natureza singular do objeto: a escolha de imóvel com características específicas, indispensáveis ao adequado desenvolvimento das atividades assistenciais da secretaria.

A inviabilidade de competição decorre do fato de que não se trata de um bem padronizado, mas de um imóvel que deve reunir condições técnicas e estruturais peculiares, como: localização de fácil acesso à população atendida;



área física suficiente para acolhimento, atendimentos individuais e coletivos, proporcionando um espaço adequado e seguro para os servidores e cidadãos, garantindo a continuidade e a qualidade dos serviços prestados, com a agilidade e custo-benefício necessários para atender às demandas da população de forma eficaz.

Cumprido destacar que a Administração realizou levantamento prévio de mercado, não identificando imóveis próprios ou já disponíveis no patrimônio público que atendessem às exigências necessárias. Dessa forma, a contratação direta, por inexigibilidade, é a medida que melhor atende ao interesse público, garantindo a continuidade do serviço essencial de saúde mental, em consonância com os princípios da eficiência, da razoabilidade e da supremacia do interesse público.

Nesse sentido, a Lei Federal nº 14.133/2021 dispõe:

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.

Portanto, o objeto amolda-se ao art. 74, V da Lei 14.133/2021, tendo em vista que a Secretaria Municipal de Assistência Social e o Perito Avaliador Judicial apresentou os seguintes documentos:

- a) CERTIDÃO DA INEXISTÊNCIA DE IMÓVEIS PÚBLICOS VAGOS E DISPONÍVEIS;
- b) JUSTIFICATIVA DE SINGULARIDADE DO IMÓVEL À SER LOCADO PELA ADMINISTRAÇÃO;
- c) AVALIAÇÃO PRÉVIA DO BEM IMÓVEL COM VALOR ESTIMADO DE ALUGUEL;

Sendo assim com a juntada destes documentos, ficam demonstradas a singularidade do imóvel, não podendo ocorrer competição, ademais, o imóvel foi recentemente pintado e reformado recentemente, e se encontra em perfeitas condições de uso, segurança e conservação.

#### **DA JUSTIFICATIVA PARA A ESCOLHA DO IMÓVEL.**

A escolha do imóvel baseou-se nas características necessárias para o pleno funcionamento da Secretaria de Assistência Social, bem como na sua excelente localização.

Além disto, a justificativa de singularidade do imóvel a ser locado pela administração evidenciou as razões quanto as características físicas do imóvel vão de encontro com a demanda Assistência Social.



## DA JUSTIFICATIVA TÉCNICA PARA A INEXIGIBILIDADE DA LICITAÇÃO.

Os artigos 51 e 74, inciso V da Lei de Licitações (Lei Federal n. 14.133/2021) dispõe:

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. [...]

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.

Desta forma, a respectiva contratação amolda-se ao procedimento de inexigibilidade da licitação, por se tratar de locação de imóvel, que possuem características que justificam sua escolha.

Portanto, fica evidente que o imóvel mencionado possui características físicas e tem singularidade que justifica a sua escolha pelo gestor..”

No que importa à presente análise, os autos, contendo 01 volume, vieram instruídos com os seguintes documentos:

- a. Documento de Formalização da Demanda;
- b. Proposta da Empresa que se pretende contratar;
- c. Documentação de comprovação da avaliação prévia do bem
- d. Documentação de comprovação de certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto.
- e. Documentação de comprovação da justificativa da singularidade do imóvel.
- f. Estudos Técnicos Preliminares (com Mapa de Riscos);
- g. Justificativa (inexigibilidade de licitação);
- h. Pesquisa mercadológica que demonstra que o valor encontra-se consoante com o preço habitual de mercado para os serviços
- i. Razão da escolha do prestador dos serviços;
- j. Justificativa do preço;
- k. Solicitação do Sistema de Controle de Contratações do Município;
- l. Mapa Comparativo de Preços;
- m. Resultado da Cotação;
- n. Documento de Formalização da Pesquisa de Preços;
- o. Reserva orçamentária;
- p. Extrato PPA;
- q. Projeto Básico;
- r. Minuta do contratual;
- s. Documentos do imóvel;
- t. Documentação da Proprietária do Imóvel;



- u. Documentação da Imobiliária, representante da locadora;
- v. Procuração atualizada;
- w. Lista de verificação para conferência do processo de contratação (aquisições e serviços em geral s/ mão de obra c/ dedicação exclusiva) - lei nº 14.133/2021.
- x. Parecer do agente de contratação;
- y. Despacho do Prefeito solicitando parecer jurídico.

Cumpre neste momento recomendar ao Setor responsável pelo acompanhamento do presente Procedimento Administrativo, que promova a numeração ordenada das páginas do mesmo, vez que o mesmo se encontra sem qualquer forma de identificação de suas páginas.

Em face do acima exposto, considerando que o Órgão solicitante necessita da contratação dos serviços dispostos, pelas razões que justifica, pretende-se efetuar a contratação com Inexigibilidade de Licitação, com fundamento no inciso I do artigo 74, de Lei de Licitações.

É o relato do essencial, opino.

### **3. INSTRUÇÃO PROCESSUAL BÁSICA PARA CONTRATAÇÃO DIRETA (Lei Federal nº 14.133/21):**

A Lei n. 14.133/2021 traça o roteiro processual básico a ser observado em casos de contratação direta:

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

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

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

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

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

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

*VI - razão da escolha do contratado;*

*VII - justificativa de preço;*

*VIII - autorização da autoridade competente.*

*Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do*



*público em sítio eletrônico oficial.*

**Relativamente ao inciso I**, se de um lado tem-se por indispensáveis a juntada de "*documento de formalização de demanda*" (por formalizar a existência de uma necessidade administrativa) e de "*termo de referência*" (por materializar o planejamento administrativo da contratação), por outro lado, poderá o órgão contratante, mediante despacho fundamentado, dispensar a elaboração de estudo técnico preliminar e de análise de riscos, se os avaliar desnecessários.

No presente caso a Administração Pública cuidou de promover a elaboração de todas as peças exigidas.

**Relativamente ao inciso II e VII**, conforme consta de seu texto, a estimativa da despesa deverá ser compatível "*com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto*".

Entende-se que esse requisito, no presente caso, confunde-se, de certo modo, com o do inciso VII (justificativa de preço), não havendo necessidade, portanto, de produção de documentos redundantes. Dito de outro modo: o documento que apresentar e explicar a estimativa da despesa, estando esta necessariamente calcada em preço compatível com os valores praticados no mercado, também justifica o preço da contratação direta.

Para fins de atendimento do presente quesito a Administração Pública promoveu a comparação dos preços habitualmente praticados pela Contratada que se pretende contratar, analisando contratos recentes, firmados pela pretendida contratada, com objeto similar.

**Relativamente ao inciso III**, a exigência de parecer jurídico é atendida mediante a presente manifestação.

Muito embora o presente caso não se enquadre, cumpre destacar que nos moldes do art. 53 § 5º da Lei 14.133/2021 "*Não é obrigatória manifestação jurídica nas contratações diretas de pequeno valor com fundamento no art. 75, I ou II, E § 3º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, salvo se houver celebração de contrato administrativo e este não for padronizado pelo órgão de assessoramento jurídico, ou nas hipóteses em que o administrador tenha suscitado dúvida a respeito da legalidade da dispensa de licitação.*

APLICA-SE O MESMO ENTENDIMENTO ÀS CONTRATAÇÕES DIRETAS FUNDADAS NO ART. 74, DA LEI Nº 14.133, DE 2021, DESDE QUE SEUS VALORES NÃO ULTRAPASSEM OS LIMITES PREVISTOS NOS INCISOS I E II DO ART. 75, DA LEI Nº 14.133, DE 2021.

Mas como já exposto, dita exceção, não se aplica ao presente caso. Por esta



razão, a elaboração da presente análise.

**Relativamente ao inciso IV**, cujo texto aparenta não apresentar maiores dificuldades interpretativas, pois de muito conhecida a necessidade de demonstração da existência de recursos orçamentários para custear uma despesa antes de sua contratação.

No presente caso a Administração Pública cuidou de promover a juntada de documentação que comprova a existência de créditos orçamentários.

**Relativamente ao inciso V**, que fala em comprovação dos "requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária", inicialmente deve ser seguida a disciplina da Lei n. 14.133/2021, que exige a apresentação de documentação comprobatória de habilitação **jurídica, técnica, fiscal, social, trabalhista e econômico-financeira**, na forma do seu **art. 62 e seguintes**.

No presente caso verifica-se que a Administração Pública cuidou de exigir da empresa a ser contratada, a juntada de documentação que comprova sua habilitação, nos moldes exigidos no Termo de Referência.

**Relativamente ao inciso VI**, entende-se que a "*razão da escolha do contratado*" confunde-se, na espécie, com a própria demonstração da situação de inviabilidade de competição (fornecedor exclusivo).

No presente caso, verifica-se que a Administração Pública, além de promover a elaboração de Termo próprio para justificar a opção, com a própria documentação que justifica a inviabilidade de competição já se fez suficiente para definir as razões de sua escolha.

**Relativamente ao inciso VIII**, "*à autorização da autoridade competente*", de ser notado não ter, a nova lei, repetido a exigência de ratificação da contratação direta pela "*autoridade superior*", o que constava do art. 26, caput, da Lei n. 8.666/93.

Bastando para a consecução do Processo de Contratação Direta, o Ato de Autorização, emitido pela autoridade competente, que no âmbito deste Município, deve ser entendida como "*autoridade competente*", para fins do inciso VIII do art. 72 da Lei n. 14.133/2021, os ordenadores de despesa dos órgãos.

Cumprir destacar que a produção da citada peça é posterior a este Parecer, devendo o Gestor tomar todos os cuidados para sua efetivação, em especial relativo à publicidade, sob pena de nulidade da futura contratação.

**Relativamente ao Parágrafo único**, obrigatoriamente a Lei 14.133/21, neste dispositivo, exige 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. Exigência esta, também prevista no § 4º, do art. 4º, do Decreto Municipal nº 071/23,



que regulamenta o Processo de Contratação Direta, no âmbito deste Município.

Assim, em relação a obrigatoriedade de divulgação e disposição do Ato Autorizativo da Inexigibilidade, não vemos grandes dificuldades interpretativas.

Cumprir destacar que o art. 54, da Lei 14.133/21, ao tratar da publicidade dos editais de licitação, estabelece que “a publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)”.

**Em que pese a obrigatoriedade do supracitado artigo, seja direcionada aos Editais de licitação, é recomendado ao Gestor, caso possível, que adote tal mecanismo de publicidade também para os processos de contratação direta.**

**Relativamente a previsão do objeto no PCA,** o planejamento da presente contratação apresentou a seguinte informação:

*“No que se refere ao PCA (Plano de Contratação Anual), o diploma normativo estabelece o seguinte:*

*Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:*

*VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.*

*Nesse sentido, o texto legal não expressa a obrigatoriedade do PCA, no entanto com término da vigência da Lei n. 8666/1993 em 29 de dezembro de 2023, o entendimento do Tribunais de Contas do Estados e o Tribunal de Contas da União passem a exigir a elaboração do PCA (Plano de Contratação Anual).*

*Desta forma, a referida contratação não foi prevista no Plano de Contratação Anual, pois o Município não elaborou o referido instrumento, pois ainda estava em transição no regime da Lei n. 8.666/1993 para a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sendo que atualmente está adequando às*



*exigências da Lei nº 14.133/2021, bem como a administração pública municipal já está em fase planejamento do PCA de 2027.”*

Portanto, informa que a Gestão Administrativa Municipal de Aparecida do Taboado optou por não promover a elaboração do Plano Anual de Contratações, para o presente exercício.

O que prejudica a análise de compatibilidade da contratação com o referido plano, em que pese não se tratar de ato “obrigatório” para a realização do certame, uma vez que, o inciso VII, do artigo 12 da NLLC, afere a facultatividade da elaboração do plano anual de contratações, *in fine*:

*Art. 12. No processo licitatório, observar-se-á o seguinte:*

*(...)*

*VII - a partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.*

No entanto, a necessidade de planejamento nas contratações públicas é crucial para garantir a eficiência, a transparência e a legalidade no processo de aquisição de bens e serviços pelos órgãos públicos. Um planejamento adequado é essencial para evitar falhas e minimizar riscos, além de possibilitar o melhor aproveitamento dos recursos públicos.

Como é sabido, o planejamento foi alçado a princípio na nova lei de licitações e contratos administrativos, a Lei nº 14.133/2021, sendo, inclusive, anunciado como caracterizador da fase preparatória do processo licitatório conforme se extrai do disposto no caput do art. 18 do referido normativo.

E neste cenário foi introduzido o Plano de Contratações Anual que, embora a Lei nº 14.133/2021 mencione a possibilidade e não obrigatoriedade do ente federativo de elaborá-lo, diversos são os sinais que a elaboração deste instrumento de planejamento é imperativa, diante dos anseios por uma Administração Pública mais eficiente.

Neste sentido, inclusive, é o Comunicado SDG nº 34/2023 do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo datado de 16 de junho de 2023 e disponível no site [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br), que recomenda a correta utilização da nova lei de licitação, especialmente em relação ao planejamento visando à elaboração do Plano de Contratações Anual, conforme disposto no art. 12, VII da Lei 14.133/2021. Vejamos:

*COMUNICADO SDG Nº 34/2023*

*O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO em sua*



*missão de fiscalizar e orientar para a correta formalização de contratações públicas, e no intuito de esclarecer as regras concernentes à aplicação da Lei Federal nº 14.133/21, RECOMENDA que sejam envidados todos os esforços para a correta utilização dessa nova Lei, em especial nos seguintes aspectos:*

**A) Planejamento:**

(...)

*A.2 - Elaborar Plano de Contratações Anual (PCA), disposto no art. 12, VII, vez que elemento valioso para subsidiar a confecção das leis orçamentárias e que necessita estar alinhado com o planejamento da Administração, devendo o PCA abranger todas as contratações previstas, inclusive aquelas dos artigos 74 e 75 da Lei Federal nº 14.133/21, além de conter, por exemplo, as seguintes informações: I – a descrição sucinta do objeto; II – a justificativa para contratação; III – a estimativa preliminar do valor; IV - o grau de prioridade da contratação; V - a data pretendida para a contratação e VI - a existência de vínculo ou dependência com a contratação de outro item para sua execução. Ademais, indispensável a divulgação e manutenção do PCA em sítio eletrônico oficial nos termos do art. 12, § 1º e sua disponibilização no PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas, consoante estabelecido no art. 174, § 2º, I.*

(...)

**B) Regulamentação:**

*B.1 – Elaborar norma (s) regulamentar (es) indispensável (eis) à operacionalização da Lei Federal nº 14.133/21 que apresente (m) linguagem simples, clara e objetiva, aderente (s) à realidade do órgão/entidade e que diminua (m) incertezas, especialmente no tocante:*

(...)

*B.1.2 – ao Plano de Contratação Anual - PCA, especialmente quanto aos prazos de elaboração, consolidação e divulgação, responsáveis pela sua elaboração e autorização, formas de revisão e alteração, responsabilização pelo descumprimento injustificado, entre outros pontos essenciais;*

Necessário destacar que há tempos os órgãos de controle vêm expressando a importância da realização de um planejamento das compras públicas. Agora, com a nova lei de licitações e as indicações jurisprudenciais e doutrinárias, indiscutivelmente, serão cobradas ações dos gestores públicos que demonstrem a adoção de providências visando a elaboração do Plano de Contratações Anual, conforme disposto no art. 12, VII da Lei nº 14.133/2021. Isso



tem como objetivo racionalizar as contratações, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias.

Como exposto acima, entendo que a elaboração do PCA, embora, por uma leitura superficial do inciso VII, do artigo 12 da Lei 14.133/21, possa levar à compreensão de se tratar de uma opção do Gestor, não o é! Uma vez tratar o PCA, se não a principal, uma das principais ferramentas de planejamento do processo de contratações públicas, somando-se a isto, o fato do planejamento ter sido elevado ao patamar de princípio pela Lei 14.133/21.

A própria Administração Municipal, em sua justificativa, transcrita acima, assume a importância da elaboração do PCA e apresenta as razões de sua não elaboração para o presente Exercício, e ainda informa que já promove a elaboração do PCA para o exercício 2027.

Como um dos objetivos do Plano de Contratações Anual é subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias e, para tanto, deve estar consolidado antes do início da elaboração dessas leis. Entende-se, portanto, que a elaboração do PCA deva ocorrer no ano anterior à sua execução. Neste sentido, há um impedimento temporal para que a Administração Pública possa elaborar o PCA de 2026, neste momento.

Com toda certeza, a falta do PCA, não pode ser razão impeditiva para que a Administração Pública possa promover suas contratações públicas, no entanto, nada impede que sejam impostas responsabilizações aos responsáveis pela sua ausência, pelos Órgão de Controle pela falta deste instrumento de planejamento. Seguindo, tal raciocínio, e considerando impossibilidade de elaboração do PCA para o atual exercício financeiro, recomenda-se que a Gestão Municipal promova todos os atos necessários para a elaboração do PCA do exercício subsequente.

**Relativamente a minuta contratual**, em relação ao Contrato de Locação em que o Poder Público seja locatário a previsão contida no art. 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.

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

*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;*
- X I - 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;*
- X V I - 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 Nova 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 (art. 19, IV).

Para promover uma padronização das avenças de locação de imóveis após procedimento de inexigibilidade de licitação com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, bem como para otimizar o tempo das contratações, o **planejamento da presente contratação apresentou Minuta Padrão deste Município, para fins de contratação de objetos similares, já aprovada por esta Procuradoria, a ser utilizada por todos os órgãos municipais, realizadas as adaptações pertinentes que não desnaturou a sua finalidade e conteúdo essencial.**

Desta forma, entende-se que, com ressalva a indicação do objeto no PCA (uma vez sua inexistência), foram atendidos os requisitos formais mínimos para a formalização do Processo de Contratação Direta, com base na Lei Federal nº 14.333/21.

Assim, analisando os documentos que compõe a instrução do processo de contratação, constata-se a presença da definição do objeto e das justificativas para a sua contratação, a autorização da Autoridade Competente para a instauração do processo de contratação, o estudo técnico preliminar, a pesquisa mercadológica, a previsão de dotação orçamentária, o termo de referência, o decreto de designação do agente de contratações.

Portanto, é possível aferir claramente que os autos do processo encontram-se devidamente instruídos, atendendo as exigências mínimas legais, ficando evidenciada a solução mais adequada para atendimento da necessidade pública.

E, nos termos apresentados na justificativa de contratação, resta evidente a sua necessidade, tendo em vista que a locação do imóvel é essencial para a manutenção das atividades do CAPS (Centro de Atenção Psicossocial).



#### 4. DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NA LEI 14.133/21:

Sobre a obrigatoriedade de licitação, o art. 37, XXI, da CF/88 estabelece:

*“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.”*

Como se vê, a exigência de prévia licitação é requisito essencial, de índole constitucional, para a realização de contratos com a Administração. Com efeito, tal exigência se faz necessária para a efetiva concretização dos princípios basilares que regem a Administração Pública, elencados no art. 37, caput, da CF/88.

No entanto, o próprio dispositivo constitucional admite a ocorrência de casos específicos, expressamente previstos pela legislação, em que se permitem exceções à regra geral da prévia licitação como requisito à celebração de contratos com a Administração. Tais exceções encontram-se previstas atualmente nos arts. 74 e 75 da Lei n. 14.133/2021, que tratam, respectivamente, de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

A leitura dos dispositivos constitucionais e legais sobre o tema permite concluir que a validade da contratação direta está igualmente condicionada à observância dos princípios fundamentais norteadores da licitação – legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa e julgamento objetivo.

Especificamente acerca das hipóteses de inexigibilidade, a contratação direta será possível quando houver **inviabilidade de competição**, que decorre da falta de um pressuposto lógico da licitação: a própria concorrência. Ou seja, não se mostra razoável exigir da Administração Pública a realização de um procedimento licitatório se desde já é sabido a quem será direcionada a contratação.

Nos dizeres de Lucas Rocha Furtado:

*“sabe-se que a competição é um dos fundamentos básicos da licitação. Realiza-se esta a fim de que se possa obter a proposta que, nos termos da lei, seja considerada mais vantajosa para a Administração. A licitação não pode ser realizada quando não houver competitividade em relação ao objeto*



*licitado.*” (Curso de licitações e contratos administrativos. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 161.)

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 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.**

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

Segunda precisa distinção de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup>, 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 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:

---

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



*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.*

[...] (Grifo nosso).

A melhor doutrina ensina que deve haver uma comunicação entre a **necessidade da Administração e as características do imóvel escolhido para ser locado, devendo ser valoradas, para tanto, as características do bem designado, sua localização e as peculiaridades relacionadas ao interesse público envolvido.** Elucidando tal apontamento, segue o magistério do professor Marçal Justen Filho<sup>2</sup>, 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”.* (Grifo nosso).

Nesse entendimento, é importante asseverar que **ante a existência de dois (ou mais) imóveis com características que atendem aos anseios da Administração, a realização de procedimento licitatório se torna imperiosa.** Ainda que não haja fungibilidade entre os imóveis entre si, integrarão um leque de opções para atender ao interesse da Administração Pública. Ou seja, qualquer dos imóveis satisfará a exigência que justifica a aquisição pela Administração. Nessas situações, a possibilidade de celebração de contrato de locação de imóvel com fundamento na inexigibilidade de licitação se mostra ofuscada, abrindo passagem para a realização de licitação, vez que estará presente o elemento fundamental da competição.

Inclusive, **caso seja viável a competição**, ou seja, no caso de dois ou mais imóveis poderem atender às necessidades da Administração, **a regra geral trazida pelo art. 51 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos é o dever de licitar, in verbis:**

*Art. 51. Ressalvado o disposto no inciso V do caput do art. 74 desta Lei, a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e avaliação prévia do*

---

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



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

Nesse sentido, colacionamos aresto do Tribunal de Contas da União, proferido ainda na vigência da Lei 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 nossos).*

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:



*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.*

#### **4.1. 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:

*§ 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.*

**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)

Em entendimento consonante a este, encontramos a determinação do TCM/GO, que em sua IN n. 010/2015/TCM/GO, assim disciplina:

*Art. 4º. Além da documentação obrigatória tratada no artigo anterior, deverão ser apresentadas ainda, na formalização dos processos de licitações e contratos, as peças complementares que atendam às peculiaridades de cada situação a seguir:*

*§ 1º Nos casos de contratos devem ser observadas as seguintes situações:*

*[...]*

*XIII - contrato de locação de imóvel:*

*a) escritura pública do imóvel a ser locado, que deve estar em nome do contratado;*

*b) motivação técnica para a escolha do imóvel;*

*c) laudo de avaliação emitido por comissão nomeada pelo prefeito, composta por profissionais tecnicamente habilitados para tal. (Grifo nosso).*

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 TCU<sup>3</sup>, 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*”.

No presente caso, verifica-se que o Gestor Municipal cuidou de realizar tal avaliação, conforme consta nos autos do presente Processo, devidamente assinado por profissional da área de avaliação de imóveis.

**b) Certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que possam atender ao objeto pretendido**

---

<sup>3</sup> Acórdão n. 1.928/2021.



Deve ser certificado por agente técnico competente a **inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto de interesse**. Cada ente federado possui órgão que administra seus imóveis próprios e este deve ser consultado quando da intenção de locação de algum imóvel particular.

Nesse sentido, defende Marçal Justen Filho<sup>4</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.”*

Todavia, a simples existência de imóvel público vago não pode obstar a possibilidade de locação de imóvel particular pela Administração Pública. Como exemplo, temos imóveis que, apesar de pertencerem ao Município, podem estar em más condições, com falta de habite-se, escadas de incêndio e outros fatores que podem afetar a segurança de servidores e munícipes. Nesse sentido, o fato de existirem outros imóveis públicos com metragem semelhante ao que se pretende locar, porém em mau estado de conservação, má localização ou desatendendo à legislação de segurança, não pode obstar que a Administração opte por celebrar um contrato de locação, no qual seja atendido o interesse público.

Jacoby Fernandes<sup>5</sup> 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.

Verifica-se nos autos deste processo de contratação, certificação da Secretaria Municipal de Administração, declarando a inexistência de imóvel público que possa atender a necessidade do Órgão solicitante. Vejamos:

---

<sup>4</sup> *Ob. Cit*, p. 363.

<sup>5</sup> 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.



“CERTIFICO que não há prédio público vago e disponível na cidade de Aparecida do Taboado/MS, que possa ser utilizado para o funcionamento do CAPS (CENTRO DE ASSISTÊNCIA PSICOSSOCIAL), para fins de observância do Art. 74, § 5º, inciso V da Lei 14.133/2021.

**c) Justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou 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 edilidade solicitante, **indicando as condições técnicas e os motivos que conduziram à sua escolha como imóvel a ser locado.**

Encontramos nos autos justificativa com tal fim. Vejamos:

*“O Caps está instalado neste imóvel há mais de 2 anos. Durante este período, o local tem se mostrado extremamente adequado às nossas necessidades operacionais. O espaço foi adaptado e configurado de maneira eficaz para as funções específicas da nossa instituição, o que contribui diretamente para a eficiência das nossas atividades diárias.*

*Ao longo dos anos, foram realizados investimentos significativos no imóvel para adequá-lo às nossas exigências, incluindo reformas e melhorias estruturais. Estes investimentos garantiram a conformidade com as normas e melhoraram a funcionalidade do espaço. Mudar para um novo imóvel envolveria não apenas altos custos com a adaptação e reformas, mas também implicaria em possíveis interrupções nos serviços, o que poderia afetar negativamente a qualidade do atendimento à população.*

*A continuidade das operações do CAPS é essencial para manter a qualidade e a eficácia dos serviços prestados à comunidade. Uma mudança para um novo local poderia resultar em desafios significativos, como a necessidade de tempo para a adaptação do novo espaço e possíveis interrupções no atendimento. O imóvel atual já está plenamente configurado para atender às nossas necessidades, o que garante a continuidade dos serviços sem interrupções.*

*A localização do imóvel é estratégica, oferecendo fácil acesso para a população e proximidade com outras instituições e serviços essenciais. Além disso, o relacionamento com o proprietário tem sido positivo e estável ao longo dos anos, o que contribui para um ambiente de trabalho produtivo e harmonioso.*

*Considerando os pontos destacados, a permanência no imóvel atual oferece benefícios substanciais em termos de custo, continuidade das operações e*



*eficiência geral. Portanto, recomendamos fortemente a renovação do contrato de locação vigente, ao invés de realizar uma nova licitação. Esta abordagem permitirá a continuidade dos serviços do CAPS com menor impacto e custo.”*

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 tem guarida 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/entidade, ou, ainda, que estejam defasadas tecnológica e/ou metodologicamente.**

#### **4.2. OUTROS DOCUMENTOS IMPORTANTES PARA A INSTRUÇÃO PROCESSUAL**

Entendemos importante a juntada aos autos de documentação que comprove a propriedade do imóvel, portanto, 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.

**Outrossim, a pasta interessada na celebração do contrato de locação deverá se ater ainda à diferenciação entre pessoa física e pessoa jurídica.** Isso porque, o contrato de locação poderá ser assinado pelo(a) **proprietário(a) do imóvel** ou por pessoa física ou jurídica com poderes de representação para tanto, devendo neste caso ser jungida 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 público da pasta, haja vista ser caráter de verificação de conformidade.

#### **4.3. 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 art. 112 da Lei 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.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>6</sup>, *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*

---

<sup>6</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 17. Ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2016, p. 1158.



*direito público. As competências mais características, indicadas no art. 58 não podem ser aplicadas”*

(grifo não constante do original)

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 vênia 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 vantagem 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 vantagem em sua manutenção.

No decorrer dos anos, **em caso de variação significativa dos preços que prejudique a Administração, necessário o envio dos autos à Comissão responsável pela 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 sopesar 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 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**.

#### 4.4. DOS REAJUSTES

No que tange aos reajustes contratuais, estes não poderão ter periodicidade inferior a um ano (Lei n. 10.192/2001). Prevê o art. 25, §7º, da Lei 14.133/2021 que, independentemente do prazo de duração do contrato, será obrigatória a previsão de índice de



reajustamento de preço, com data-base vinculada à data do orçamento estimado e com a **possibilidade de ser estabelecido mais de um índice específico ou setorial**, em conformidade com o mercado dos respectivos insumos.

Portanto, a princípio, recomenda-se a adoção do Índice Geral de Preços ao-IPGM, divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, uma vez que melhor representa a inflação oficial no país. Contudo, desde que haja justificativa técnica adequada e análise mercadológica, pode ser adotado outro índice de reajuste, calculado por instituição oficial.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Posto isto, esta Procuradoria opina no sentido de que, uma vez observadas todas as recomendações deste parecer, **é possível ao Município de Aparecida do Taboado/MS efetuar a contratação direta com a empresa selecionada**, mediante **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO**, com fundamento no artigo, art. 74. V, §5º, da Lei nº 14.133/21, para a contratação do artista que pretende.

Resta ainda destacar, todas as peças que compõem o processo de inexigibilidade deverão ser agrupados, autuados e numerados, reunindo os em um único Processo.

Isto posto, sugere-se a remessa dos autos ao Setor Responsável do Município para conhecimento e adoção das providências exaradas nesta manifestação jurídica, caso ainda não tenham sido providenciadas.

Este é o meu parecer, *salvo melhor juízo*.

Aparecida do Taboado/MS, 05 de março de 2026.

**PAULO HENRIQUE MARQUES**  
Procurador Jurídico do Município  
OAB/MS 12.707

