



**MUNICIPIO DE ANCHIETA
PROCURADORIA GERAL
GERÊNCIA JURIDICO ADMINISTRATIVO**

Protocolo n.º 21963/2026

INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE

EMENTA: LOCAÇÃO DE IMÓVEL. ART. 74, V, DA LEI Nº 14.133/2021.

PARECER JURÍDICO

I. DO BREVE RELATÓRIO

Submete-se à apreciação desta Assessoria Jurídica o expediente administrativo em que a Administração Pública Municipal pretende realizar a locação de imóvel urbano com a finalidade específica de sediar e instalar o Almojarifado da Secretaria Municipal de Saúde.

Consta nos autos a seguinte documentação:

- I. DFD e Termo de Referência;
- II. Declaração de Inexistência de Imóvel Público disponível;
- III. Mapa de Risco;
- IV. Publicação do Chamamento Público;
- V. Certidão Positiva de Ônus do imóvel;
- VI. CNDs da Empresa A.R Locações (Municipal, Estadual, Trabalhista, FGTS e CNPJ)
- VII. Documento pessoal e CND da representante legal;
- VIII. Cópia de IPTU relativo aos lotes 034 e 036 da Quadra 21;
- IX. Proposta de locação do Imóvel ofertada pela empresa A.R Locações;
- X. Comprovantes de residência do imóvel;
- XI. Escrituras Públicas dos lotes 034 e 035;
- XII. Contrato Particular de Promessa de Compra e Venda de Imóvel (Lote 036);
- XIII. Contrato Social Empresarial devidamente registrado na JUCEES;



**MUNICIPIO DE ANCHIETA
PROCURADORIA GERAL
GERÊNCIA JURIDICO ADMINISTRATIVO**

- XIV. Relatório Fotográfico e Planta do Imóvel;
- XV. Laudo de Avaliação nº 035/2026;
- XVI. Anuência do locador;
- XVII. Manifestação do gestor público;
- XVIII. Declaração de disponibilidade financeira;
- XIX. Minuta do contrato anexo ao TR Locação.

Em síntese, é o relatório, passo então a analisar o presente.

II. DAS QUESTÕES PRELIMINARES

Cumprе destacar que a análise neste parecer se restringe a verificação dos requisitos formais para deflagração do procedimento administrativo bem como da apreciação da minuta do contrato e os documentos anexos, visto que **compete a esta assessoria, prestar consultoria sob um prisma estritamente jurídico, não cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza técnica, administrativa, financeira ou contábil.**

Os limites às atividades desta assessoria jurídica se justificam em razão do princípio da deferência técnico - administrativa e enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, *in verbis*:

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.



**MUNICIPIO DE ANCHIETA
PROCURADORIA GERAL
GERÊNCIA JURIDICO ADMINISTRATIVO**

No entanto, as manifestações desta assessoria são de natureza opinativa e, portanto, não são vinculantes pelo gestor público, o qual pode de forma justificada, adotar orientação contrária ou diversa da exposta neste parecer.

III. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

• Da Hipótese de Contratação Direta por Inexigibilidade

A locação de imóvel pela Administração Pública é regida precipuamente pelo art. 74, inciso V, da Lei n.º 14.133/2021, que autoriza a inexigibilidade quando verificada a singularidade do imóvel e a adequação de suas instalações às necessidades de atendimento do serviço público.

Para a validade desse procedimento, a instrução processual exige:

- i.** Avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação e do valor de mercado (laudo de avaliação);
- ii.** Justificativa fundamentada da escolha do imóvel e da vocação de sua localização para as finalidades da Secretaria de Saúde;
- iii.** Comprovação de que o preço estipulado é compatível com os valores praticados no mercado local.

• Da Divergência entre Pessoa Jurídica (Locadora) e Pessoa Física (Proprietária Registral)

O contrato de locação possui natureza pessoal e obrigacional, não se exigindo que o locador seja, obrigatoriamente, o proprietário registrado na matrícula do imóvel. Vejamos o entendimento, *apud*, ao processo 1002371-10.2019.8.26.0565:

O possuidor detém legitimidade para figurar no contrato de locação na qualidade de locador, uma vez que a natureza da relação jurídica incidente sobre o contrato de locação, de natureza obrigacional, não se confunde com a natureza jurídica da propriedade. Ou seja, o direito real, de modo que o



MUNICIPIO DE ANCHIETA
PROCURADORIA GERAL
GERÊNCIA JURIDICO ADMINISTRATIVO

locador é aquele que figura no contrato de locação, podendo ou não ser o proprietário do imóvel¹.

Contudo, no âmbito da Administração Pública, vige o princípio da legalidade, da segurança jurídica e da proteção ao erário.

Se a locadora pretendida for a **Pessoa Jurídica**, esta deve demonstrar inequívoca legitimidade para dispor do uso e gozo do bem (ex.: contrato de comodato, sublocação autorizada, cessão de direitos de posse e uso, ou figurar expressamente no Contrato de Promessa de Compra e Venda firmado com o titular constante da matrícula).

No caso em tela, a Promessa de Compra e Venda (do lote 36), bem como as Escrituras Públicas (dos lotes 34 e 35) estão em nome da Pessoa Física (sócio/terceiro) e a locação se pretenda formalizar com a Pessoa Jurídica sem instrumento juridicamente hábil de transferência da posse para a empresa, havendo manifesta ilegitimidade passiva/contratada, gerando grave risco de vício contratual e impedimento para o pagamento por despesa pública.

• Do Impedimento em Matrícula (Lote 36) e do Contrato de Promessa de Compra e Venda

A situação fática do imóvel composto por vários lotes, sendo que um está gravado com impedimento registral de transferência e coberto apenas por Promessa de Compra e Venda, exige cautela redobrada do Administrador Público.

O impedimento na matrícula do Lote supracitado pode decorrer de penhora judicial, indisponibilidade de bens (art. 185-A do CTN ou ações de improbidade/execuções fiscais), sequestro de bens ou cláusula de inalienabilidade.

Qualquer uma dessas situações expõe a Administração ao risco de constrição judicial do imóvel ou futura ordem judicial de imissão na posse em favor de

¹ [Contrato de Locação pode ser firmado pelo locador-possuidor - Consultor Jurídico](#)



MUNICIPIO DE ANCHIETA
PROCURADORIA GERAL
GERÊNCIA JURIDICO ADMINISTRATIVO

terceiros (Risco de Evicção/Desocupação Forçada), prejudicando a continuidade do serviço público essencial prestado pelo Almojarifado de Saúde.

Ressalta-se que esta Assessoria Jurídica empreendeu diligências para consultar o Processo Judicial n.º 024.08.040.120-1, contudo, sem êxito, em razão de se tratar de numeração antiga (anterior ao padrão CNJ).

Caso o Lote gravado seja indispensável para o uso e funcionalidade do Almojarifado (ex.: área de manobra, estocagem, acesso principal ou fração do galpão edificada sobre ele), o óbice legal **afeta a totalidade da contratação**.

IV. DA MINUTA DO CONTRATO

Em linhas gerais, a minuta apresentada está em consonância com a Lei n.º 14.133/2021, demonstrando alinhamento com a Nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC). Contudo, foram identificados alguns erros materiais, cujas inconsistências exigem correção obrigatória e atenção recomendados para aprimoramento jurídico.

- Na Cláusula 11.1 cita "recursos específicos consignados no Orçamento Geral da União deste exercício", porém a tabela logo abaixo indica como Fonte de Recurso a dotação do Fundo Municipal de Saúde do Município de Anchieta. Retifique-se o texto para constar "Orçamento Geral do Município".
- O item 14.10 menciona "desconto da garantia prestada". Caso esta locação específica não exija prestação de garantia contratual, convém ajustar a redação do item ou inserir uma cláusula própria tratando da exigência (ou dispensa) de garantia prestada pelo locador.
- A Cláusula 18.1 utiliza o termo "Seção Judiciária", a qual refere-se à Justiça Federal (âmbito estadual/federal). Tratando-se de contrato firmado por Município na Justiça Estadual, a redação correta deve ser "Comarca de Anchieta/ES".



MUNICIPIO DE ANCHIETA
PROCURADORIA GERAL
GERÊNCIA JURIDICO ADMINISTRATIVO

V. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Diante do exposto, sob o prisma estritamente jurídico-formal, esta Assessoria Jurídica opina pela **inviabilidade da contratação na forma atualmente apresentada**, ante os riscos à segurança jurídica, à continuidade dos serviços da Saúde e à regularidade formal do ato administrativo.

Para que o processo de locação possa prosseguir com segurança, recomenda-se a adoção prévia e indispensável das seguintes medidas saneadoras:

- i)** Ajustar a figura do locador para que coincida exatamente com o promitente comprador figurante no Contrato de Promessa de Compra e Venda (seja a Pessoa Física ou a Pessoa Jurídica) OU;
- ii)** Acostar aos autos instrumento público ou particular válido que comprove que o titular da posse (Promitente Comprador) cedeu legalmente os direitos de exploração/uso/locação do imóvel para a Pessoa Jurídica pretensa locadora;
- iii)** Apresentar o teor da decisão proferida pelo juiz nos autos do processo nº 024.08.040.120-1, para fins de qualificar expressamente a natureza do impedimento (se restrição administrativa, gravame judicial, penhora, arrolamento de bens ou indisponibilidade);
- iv)** Emitir parecer informando se o espaço físico e a estrutura do Almoxarifado dependem funcionalmente e editalmente desse lote impedido ou se o espaço pode ser cindido sem prejuízo ao interesse público;
- v)** Exigir que o locador apresente declaração de responsabilidade expressa informando a **inexistência de ações possessórias ou litígios em andamento sobre o imóvel**, acompanhada de Certidão Distribuidora Cível e de Execuções das comarcas competentes;



MUNICIPIO DE ANCHIETA
PROCURADORIA GERAL
GERÊNCIA JURIDICO ADMINISTRATIVO

vi) Comprovação de Regularidade Fiscal e Trabalhista atualizada da contratada (art. 68 da Lei n.º 14.133/2021).

É o parecer, salvo melhor juízo.

Anchieta/ES, 09 de outubro de 2026.

GABRIELA
TEIXEIRA
RIBEIRO:10140
912762

Assinado de forma
digital por GABRIELA
TEIXEIRA
RIBEIRO:10140912762
Dados: 2026.10.09
15:36:21 -03'00'

Gabriela Teixeira Ribeiro
Assessora Jurídica
Portaria 106/2026