



SUBPROCURADORIA ADMINISTRATIVA, CONVÊNIOS E CONTRATOS

PARECER N.º: 339/SPACC/PGM/2025

PROCESSO N.º: 00600-00013283/2025-48

ORIGEM: Secretaria Municipal de Educação - SEMED

OBJETO: Locação de imóvel comercial em área urbana para uso institucional, destinado exclusivamente para as atividades educacionais e administrativas da Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Wadih Darwich Zacarias.

Senhor Secretário,

Trata-se de processo administrativo encaminhado a esta Subprocuradoria Administrativa de Convênios e Contratos - SPACC, para análise da regularidade jurídica da contratação direta, mediante inexigibilidade de licitação, com base no art. 74, V, "e", c/c art. 6º, XVIII, "e", da Lei n.º 14.133, de 2021, visando a **locação de imóvel comercial em área urbana para uso institucional, destinado exclusivamente para as atividades educacionais e administrativas da Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF) Wadih Darwich Zacarias, incluindo adequações necessárias da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Velho, conforme Termo de Referência (e-DOC F139EC1A),** autorizado pelo Ordenador de Despesa.

I - RELATÓRIO

Os presentes autos encontram-se instruídos, dentre outros, com os seguintes documentos, pertinentes à presente análise.

- OFÍCIO INTERNO N.º. 62/2025/GAB/SEMED, 81CF9A11;
- OFÍCIO N.º. 43/2025/DPE/SEMED, B95A7593;

- LEVANTAMENTO DA ESTRUTURA FÍSICA DA ESCOLA, FF67C768;
- DESPACHO INTERNO N°. 21/2025, E9798CBB;
- DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DE DEMANDA (DFD), CFE04BF6;
- ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES (ETP), E5BC503A;
- TERMO DE REFERÊNCIA, A1AD9BD3;
- MAPA DE RISCO, 5FF18B80;
- JUSTIFICATIVA DE SINGULARIDADE PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL, E34C449B;
- LEVANTAMENTO DE VALORES DE IMÓVEIS, 3AB321D5;
- PROPOSTA COMERCIAL, C39809DC;
- HABILITAÇÃO DA PRETENSA CONTRATADA, 74EBF35A;
- OFÍCIO N°. 000128/2025/DA/GAB/SEMED, SOLICITANDO INFORMAÇÕES A SGGP/SMCL SOBRE A EXISTÊNCIA DE IMÓVEIS DE PROPRIEDADE DA PMPV PARA ATENDER AO OBJETO DESTES PROCESSOS, 2018C029;
- DESPACHO A SMCL, 366C570B;
- DESPACHOS DGP/SMCL, eDOC 0ABED1BE, 7802287E;
- AVALIAÇÃO MERCADOLÓGICA N°. 28/2025, BB3606DE;
- DESPACHO N°. 31/2025 - DAMI/SGP, eDOC AE96FB71;
- DESPACHO N°. 12/2025 - DA/SEMED, 0D054E45;
- AVALIAÇÃO MERCADOLÓGICA N°. 32/2025 - DAMI/SGP, 3DBA324E;
- DESPACHO N°. 35/2025 - DAMI/SGP, 6387B483;
- DESPACHO N°. 14/2025 - DA/SEMED, E5BC55F3;

- DESPACHO GAB/SMCL, 7F8C3B0C;
- ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES (ETP), FBF759A4;
- TERMO DE REFERÊNCIA, F139EC1A;
- CONTROLES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - CEO N°. 314/2025, E85B101D E 60DB478B;
- NOTA DE PRÉ EMPENHO N°. 325/2025, EC91689E;
- NOTA DE EMPENHO N°. 3874/2025, F5669103;
- DESPACHO A PGM, 4A82268F.

Por razões de economia processual, documentos não mencionados no item anterior serão devidamente referenciados ao longo do parecer.

É o relatório.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

1. DOS LIMITES DA ANÁLISE JURÍDICA

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle prévio de legalidade, conforme art. 53, § 4º, da [Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021](#). Dessa maneira, não há determinação legal a impor a fiscalização posterior de cumprimento de recomendações feitas pela unidade jurídico consultiva. Além do mais, na eventualidade de o administrador não atender as orientações do Órgão Consultivo, deve justificar nos autos as razões que embasaram tal postura.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto da contratação, suas características, requisitos e especificações, uma vez que as questões técnicas fogem das atribuições deste órgão de consultoria, sendo afetos aos setores competentes da Administração. Com relação a esses dados, parte-se da premissa de que a autoridade competente se municiará dos conhecimentos técnicos imprescindíveis para a sua adequação às necessidades da Administração.

2. DA AUTORIZAÇÃO PARA A CONTRATAÇÃO DIRETA E PLANEJAMENTO

Ressalte-se que a Administração deve certificar-se da obediência às regras internas de competência para autorização da presente contratação.

No presente caso, consta a **autorização para a contratação direta**, em cumprimento ao artigo 72, VIII, da Lei n.º 14.133, de 2021, **conforme Termo de Referência (e-DOC F139EC1A)**.

Em relação a previsão da pretensa despesa junto ao **Plano Anual de Contratações a Secretaria**

justificou que o objeto não está previsto no PCA/2025 do Município de Porto Velho, conforme Estudo Técnico Preliminar (e-DOC FBF759A4).

3. DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DIRETA

O artigo 72 da Lei n.º 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento do processo de contratação direta, conforme abaixo transcrito:

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.

Assim, para viabilizar a contratação direta, a Administração deverá comprovar o atendimento dos requisitos legais exigidos, acompanhado da documentação comprobatória.

Dito isso, passamos a análise dos documentos juntados aos autos, quanto ao preenchimento das exigências legais.

4. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO

De acordo com a Lei n.º 14.133, de 2021, a Administração Pública deverá produzir os documentos abaixo durante a fase de planejamento da contratação:

a) documento para formalização da demanda;

b) estudo técnico preliminar;

c) mapa(s) de risco;

d) termo de referência.

Embora sejam documentos de natureza essencialmente técnica, faremos algumas observações a título de orientação jurídica.

4.1. Documento de Formalização da Demanda - DFD.

Quanto ao **Documento de Formalização da Demanda**, este deve conter os conteúdos previstos no art. 8º do Decreto Municipal n.º 18.892/2023, especialmente a justificativa da necessidade da contratação, o nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável e a

indicação da data pretendida para a conclusão da contratação.

No presente caso, **verifica-se que o órgão demandante juntou aos autos o Documento de Formalização de Demanda, conforme e-DOC CFE04BF6.**

4.2. Estudos Preliminares: principais elementos

No tocante aos **Estudos Técnicos Preliminares**, a equipe de planejamento deverá certificar-se de que trazem os conteúdos previstos no art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021. Tal dispositivo estabelece que os estudos preliminares deverão conter:

§ 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos:

I - descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

IV - estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;

V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar;

VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;

VII - descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - justificativas para o parcelamento ou não da contratação;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - descrição de possíveis impactos ambientais e respectivas medidas mitigadoras, incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, apresentar as devidas justificativas. (Grifou-se)

É certo que o ETP deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII, acima, conforme expressamente exigido pelo §2º da referida norma. Quando não contemplar os demais elementos previstos no art. 18, §1º, deverá a Administração apresentar as devidas justificativas. No tocante ao inciso XII, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis/AGU apresenta diversas orientações jurídicas, a serem consultadas e observadas sempre que incidentes ao caso concreto.

Além das exigências da Lei n.º 14.133, de 2022, deve a Administração Municipal observar, no que couber, as regras constantes da Instrução Normativa Seges/ME n.º 58, de 8 de agosto de 2022, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares – ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras.

No presente caso, verifica-se que **a Administração juntou aos autos o Estudo Técnico Preliminar (e-DOC FBF759A4)**. Apesar de se tratar de documento extremamente técnico, cuja avaliação cabe, em última instância, ao próprio órgão assistido, ele aparentemente contém os elementos mínimos necessários, conforme exigido no art. 18, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Ressaltamos que o documento em comendo trata-se de uma peça técnica, que não está abrangida dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica presumirá que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público.

4.3. Análise de Riscos

O art. 18, inciso X, da Lei n.º 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No Portal de Compras do Governo Federal consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas base nas premissas estabelecidas pela Lei n.º 14.133, de 2021. É certo que tais recomendações devem ser incorporadas no planejamento desta contratação.

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

Cabe pontuar que **“Mapa de Riscos” não se confunde com cláusula de “Matriz de Risco”,** a qual será tratada quando da minuta de contrato e é considerada como a caracterizadora do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, em que se aloca, de forma prévia e acertada, a responsabilidade das partes por possível ônus financeiro decorrente de eventos supervenientes à contratação. Assim, a idealização e elaboração do “Mapa de Riscos” não supre a necessidade da Administração Pública, em momento oportuno, discutir **a matriz de riscos a ser estabelecida no instrumento contratual** (item 5.2. do Instrumento de Padronização dos Procedimentos de Contratação: Advocacia-Geral da União: Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos, 2023).

No caso presente, percebe-se que **a Administração juntou aos autos o Mapa de Riscos.**

Cabe pontuar que a etapa de Gerenciamento de Riscos, exceto quanto àquela relacionada à fase de gestão do contrato, pode ser dispensada no caso das contratações diretas (artigo 72, I, da Lei n.º 14.133, de 2021).

4.4. Termo de Referência

O Termo de Referência é o documento que deverá conter a definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos da contratação, o modelo de execução do objeto, o modelo de gestão do contrato, os critérios de medição e de pagamento, a forma e critérios de seleção do fornecedor, as estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado e a adequação orçamentária.

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei n.º 14.133, de 2022:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

(...)

No caso, **consta dos autos o Termo de Referência (e-DOC F139EC1A)** elaborado pela área competente, e assinado pelo Ordenador de Despesa.

Nesse contexto, em análise eminentemente formal, verifica-se que o termo de referência, aparentemente, contemplou as exigências mínimas necessárias contidas no art. 6º, XXIII, c/c art. 40, §1º, da Lei n.º 14.133, de 2021.

Ressaltamos que o documento em comendo trata-se de uma peça técnica, que não está abrangida dentro da esfera de competência deste órgão de assessoramento jurídico. Assim, reiteramos que a presente análise jurídica irá presumir que o setor competente do órgão observou todos os parâmetros técnicos objetivos e legais, para a melhor consecução do interesse público.

4.5. Documento de Habilitação

De início, alertamos que, mesmo nas dispensas ou inexigibilidades de licitação, a comprovação da habilitação do contratado deve ser exigida com relação aos aspectos essenciais à regularidade da contratação (art. 72, V, c/c art. 91, § 4º, art. 92, XVI, e art. 161 da Lei nº 14.133, de 2021).

Compete ao gestor verificar a situação da futura contratada junto aos seguintes cadastros/sistemas:

- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - SICAF;
- Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal - CADIN;
- Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, mantido pela

Controladoria-Geral da União;

- Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Atos de Improbidade

Administrativa, mantido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ;

- Lista de Inidôneos, mantida pelo Tribunal de Contas da União - TCU; e
- Banco Nacional de Devedores Trabalhistas - CNDT.

Ressalte-se que é essencial, também, **a declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal, a qual NÃO foi juntada aos autos. Desta maneira, recomenda-se a regularização como condição para a contratação pretendida.**

Atente-se que o cadastro do **CADIN** é meramente informativo, de modo que a existência de pendências não impede a contratação (art. 6º, III, da Lei nº 10.522, de 2002).

No presente caso, a fim de comprovar a regularidade da **Habilitação Jurídica, Fiscal e Trabalhista** da futura contratada foram juntados parcialmente aos autos os documentos constantes no e-DOC 74EBF35A. Devendo assim complementar, bem como atualizar as que se encontrem vencidas antes da assinatura do futuro Contrato.

Outrossim, **verifica-se que NÃO foi juntado aos autos documentos que comprovem a ausência de impedimento para contratar com o Poder Público: CEIS, CNJ, CADIN, TCU.**

Desta maneira, recomenda-se a regularização como condição para a contratação pretendida.

4.6. Adequação Orçamentária

Conforme se extrai do caput do artigo 18 da Lei n.º 14.133, de 2021, a fase preparatória da licitação deve compatibilizar-se também com as leis orçamentárias.

A existência de disponibilidade orçamentária com a respectiva indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica da despesa é uma imposição legal. Nesse ponto, convém citar o art. 72, IV, da Lei n.º 14.133, de 2021:

Lei n.º 14.133, de 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:

(...)

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

Cabe também alertar para que, caso se trate de criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento da despesa, seja anexada a estimativa do impacto orçamentário no exercício e nos dois subsequentes, bem como a declaração sobre a adequação orçamentária e financeira para fazer face às despesas, em conformidade com as normas constantes dos arts. 16 e 17 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

No presente caso, a Administração demonstrou que a despesa decorrente da contratação está devidamente prevista no orçamento, conforme Nota de Pré-empenho (eDOC EC91689E), bem como a Nota de Empenho n. 3874/2025 (eDOC F5669103).

4.7. Da Inexigibilidade Licitação para Locação de Imóvel:

Em princípio, todas as obras, serviços, compras, locações e alienações promovidas pelo Poder Público devem ser precedidas de licitação, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta (CF, art. 37, XXI).

Entretanto, tendo em vista 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.

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.

A Lei Federal n.º 14.133, de 2021, estabeleceu que fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 da referida lei e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

No caso presente, o órgão demandante, motivadamente, expressou a necessidade da locação de um imóvel para atender as suas demandas. 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, 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. (JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 998.)

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

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

Art. 51. Ressalvado o disposto no inciso V do caput do art. 74 desta Lei, a locação de imóveis deverá ser precedida de licitação e avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações e do prazo de amortização dos investimentos necessários.

À sequência da análise, o § 5º do art. 74, da Lei n.º 14.133/2021 pontua requisitos a serem obedecidos visando à locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, veja-se:

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

§ 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.

Também, 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:

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

Destarte, 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 defende que uma boa prática tem sido que esses imóveis públicos disponíveis sejam avaliados, não somente em relação ao valor do seu metro quadrado, mas também do atendimento das condições do imóvel frente as 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.

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.

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.

Desse modo, ainda que caiba ao gestor, em sua margem discricionária, escolher o imóvel que atenda as necessidades da administração pública, deve observar os requisitos fixados em lei para balizar sua conduta. De forma didática, Marçal Justen Filho (2009) estabelece os seguintes critérios:

a) necessidade de imóvel para satisfação das necessidades administrativas;

b) adequação de um determinado imóvel para satisfação das necessidades estatais;

c) compatibilidade do preço (do aluguel) com os parâmetros do mercado;

Nos autos deste processo analisado, **verificou-se que as autoridades competentes juntaram aos autos: a justificativa da necessidade e da singularidade do imóvel junto ao Termo de Referência (e-DOC F139EC1A); prévia avaliação mercadológica (e-DOC BB3606DE e 3DBA324E); e certificação da inexistência de imóveis públicos vagos (NÃO HOUVE)**, atendendo ao §5º do art. 74 da Lei n.º 14.133/2021, não sendo de responsabilidade desta assessoria jurídica opinar quanto ao mérito administrativo destes documentos. Entretanto, não foi juntado aos autos a **prévia avaliação técnica de engenharia atestando se o imóvel pretendido dispõem de instalações físicas adequadas ao seu uso. Devendo assim providenciar esta avaliação por engenheiro da Administração como condição para a futura contratação.**

A Certidão de Inteiro Teor juntado no e-DOC 74EBF35A, não demonstrou a propriedade do imóvel objeto deste processo. Devendo assim solicitar documentos comprobatórios da posse do imóvel pela futura contratada.

Conforme art. 72, inciso VI, da Lei n.º 14.133/2021, 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. No caso concreto, a razão da escolha foi motivada junto ao Termo de Referência dos autos.

Igualmente, conforme art. 72, inciso VII, da Lei n.º 14.133/2021, é indispensável a justificativa de preços, a qual foi feita mediante avaliação mercadológica do Avaliador do Município.

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

Em tempo, é importante ressaltar a necessidade de documentos comprobatórios que atestem a regularidade física e documental do imóvel em questão, bem como do locatário, assegurando a boa prática contratual celebrada com esta municipalidade. A secretaria 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 ter procuração com poderes bastante para aperfeiçoamento e convalidação do ato.

Por fim, há de ser Jungida aos autos da contratação direta a autorização da autoridade competente (gestor do órgão/entidade). Salienta-se que o ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial. Não basta, pois, a sua divulgação. Deve a informação referente à contratação direta ficar à disposição do público de forma permanente.

5. DA MINUTA DE CONTRATO

Os requisitos e elementos a serem contemplados na minuta de contrato são aqueles previstos no art. 92, da Lei n.º 14.133, de 2021, com as devidas adaptações às especificidades de cada contratação.

No caso concreto, **a secretaria demandante NÃO juntou aos autos a minuta do futuro contrato com as adequações pertinentes a locação pretendida. Devendo assim encaminhar previamente para o e-mail pgmconveniosecontratos@gmail.com (na forma editável).**

6. DA PUBLICIDADE DA CONTRATAÇÃO DIRETA E DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

O ato que autoriza a contratação direta (Termo de Dispensa ou Inexigibilidade de Licitação) ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público no PNCP e no Sítio Eletrônico Oficial do Município (art. 72, parágrafo único, da Lei n.º 14.133, de 2021).

A divulgação no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos, conforme determina o art. 94 da Lei n.º 14.133, de 2021.

De acordo com o art. 8º, §2º, da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 c/c art. 7º, §3º, V, do Decreto n.º 7.724, de 16 de maio de 2012, deverá haver disponibilização dos seguintes documentos e informações no sítio oficial do ente na internet:

- a) cópia integral do termo de referência;
- b) contratos firmados e notas de empenho emitidas.

III. RECOMENDAÇÕES

- a) Providenciar a juntada de documentos que comprovem a ausência de impedimento para contratar com o Poder Público, junto aos seguintes sistemas/cadastros: CEIS; CNJ; CADIN; e TCU;**
- b) Providenciar a juntada da declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal;**
- c) Providenciar a juntada das certidões e comprovantes de regularidade Fiscal, Trabalhista, FGTS, INSS, uma vez que não constam nos autos;**
- d) Providenciar a avaliação por engenheiro da Administração sobre as condições do imóvel pretendido;**
- e) Verificar a possibilidade da assinatura de pré-contrato junto ao proprietário do imóvel pretendido para a adequação do imóvel as necessidades da Secretaria. Caso contrário, não estará presente um dos requisitos legais e, por conseguinte, não será possível a contratação direta por inexigibilidade para locação do imóvel;**
- f) Providenciar a juntada de documentos comprovando a propriedade da proponente;**
- g) Providenciar a resposta ao Ofício n. 000128/2025/DA/GAB/SEMED, para comprovar a ausência de imóveis pertencentes à Administração, que possam atender a demanda dos presentes autos;**
- h) Instruir os autos com a justificativa da razão da escolha do contratado e da justificativa de valores propostos, conforme exigido nos incisos VI e VII, do art. 72, da Lei 14.133/2021;**
- i) Providenciar a juntada de nova proposta comercial aos valores propostos e já consignados na Nota de Empenho;**
- j) Encaminhar previamente a minuta de contrato para o e-mail pgmconveniosecontratos@gmail.com (na forma editável);**
- k) Providenciar a divulgação do ato de autorização da contratação direta (Termo de inexigibilidade de Licitação) ou o extrato decorrente do contrato no Portal Nacional de Compras públicas - PNCP, bem como no Sítio Eletrônico Oficial desta Prefeitura, conforme**

estabelecido nos arts. 72, parágrafo único, e art. 174, parágrafo segundo, inciso III, da Lei n.º 14.133/2021; e

l) Promover a designação do gestor e fiscal do contrato previamente a execução do objeto.

IV. CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesta-se esta Procuradoria no sentido da **REGULARIDADE JURÍDICA, COM RESSALVAS**, da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 74, inciso V da Lei nº 14.133, de 2021, **condicionada ao atendimento das recomendações formuladas no ITEM III deste parecer.**

Somente após o acatamento das recomendações emitidas neste parecer, ou após seu afastamento, de forma motivada, consoante previsão do art. 50, VII, da Lei de Processo Administrativo (Lei n.º 9.784, de 1999), e conforme já alertado nas considerações preliminares desta manifestação, será possível dar-se o prosseguimento do feito, nos seus demais termos, **sem a necessidade de retorno para nova manifestação desta Procuradoria.**

Ante o exposto, encaminhamos os autos a SEMED para adoção das providências saneadoras supramencionadas. Após, retorne os autos a esta Procuradoria para elaboração do termo de contrato.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Porto Velho, RO, 04 de setembro de 2025.

CHRISTIANNE ALCARAZ DELGADO CARVALHO

Subprocuradora da Subprocuradoria Administrativo, Convênios e Contratos em Substituição



Assinado por **Christianne Alacaraz Delgado Carvalho** - Gerente de Divisão Administrativa - Em: 05/09/2025, 11:52:08