



**PGM**  
PROCURADORIA  
GERAL DO MUNICÍPIO



PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Av. Sete de Setembro, 1044 - Bairro Centro - CEP 76801097 - Porto Velho - RO - <https://pgm.portovelho.ro.gov.br/>

**PARECER N.º: 527/SPACC/PGM/2025**

PROCESSO N.º: 005.002864-2025-82

ORIGEM: Secretaria Municipal de Saúde - SEMUSA

OBJETO: Locação de imóvel comercial em área urbana para uso institucional, a fim de atender e acomodar temporariamente as instalações do Pronto Atendimento José Adelino da Silva, incluindo adequações necessárias.

**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, da Lei n.º 14.133, de 2021, visando a **Locação de imóvel comercial em área urbana para uso institucional, a fim de atender e acomodar temporariamente as instalações do Pronto Atendimento José Adelino da Silva, incluindo adequações necessárias da Secretaria Municipal de Saúde de Porto Velho, conforme Termo de Referência (ID 0106298)**, 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° 721/2025/DMAC/SEMUSA, **fls 1 (0086619)**;
- Documento de Formalização da Demanda n° 51/DMAC, **fls 3-7(0086619)**;
- OFÍCIO INTERNO N°. 231/2024 – DMAC/SEMUSA, eDOC F4FB88B6;
- Estudo Técnico Preliminar (ETP) N°. 40/2025/DIAC/DA/CGF/SEMUSA, **fls 25- 44 (0086619)**;
- Mapa de Risco da Contratação, **fls 45-51 (0086619) – ilegível**;
- Termo de Referência n° 11/2025/DIAC/DA/CGAF/SEMUSA, **fls 52- 86 (0086619)**;
- Anexo 1 - Quadro de Requisitos do Imóvel, **fls 87-89 (0086619)**;
- Anexo 2 – Modelo de Credencial, **fls 90 (0086619)**;
- Anexo 3 – Modelo de Proposta, **fls 91-92 (0086619)**;

- Anexo 4 – Minuta de Contrato, **fls 93-98 (0086619)**.
- Edital de chamamento Público nº. 009/2025 – DIAC/DA/CGAF/SEMUSA, **fls. 99-108 (0086619)**;
- Publicação Portaria nº 194/DA/GAB/SEMUSA, Designa servidores, para compor a comissão de análise técnica da proposta que visa a Locação de Imóvel, **fls 136-137 (0086619)**;
- Publicação Aviso de Resultado de Chamamento Público, **fls 139 (0086619)**;
- Análise Técnica da Proposta recebida, **fls 147 /148 (0086619)**;
- Relatório Fotográfico do Imóvel, **fls. – 149/152 (0086619)**;
- Despacho SEMUSA, à SMCL proceda a devida avaliação mercadológica, **fls 153(0086619)**;
- Parecer Técnico de Avaliação Mercadológica Imobiliária/SMCL, **fls. 158/172 (0086619)**;
- Ofício nº 31/DIAA/DEA/CGAF/GAB/SEMUSA, à Associação Cultural Educacional Comunitária Leão para conhecimento e manifestação quanto o valor mensal da locação de imóvel face a avaliação mercadológica, **fls. 176/178 (0086619)**;
- Ofício nº 035/2025/Associação Leão, manifesta interesse em manter sua participação no certame, adequando-a quanto ao valor mensal da proposta avaliado, **fls. 179 (0086619)**;
- Despacho SEMUSA, à Divisão de Orçamento, R\$ 140.751,45 para meses 10,11,12/2025, **fls. 188 (0086619)**;
- Controle da Execução Orçamentária – CEO nº 1090, **fls. 191 (0086619)**;
- Nota de Pré Empenho 872/2025/SEMUSA, **fls. 195 (0086619)**;
- Despacho n.º 1899/2025/SORÇAM/SEMEC, **fls. 197 (0086619)**;
- Certidões negativas, **fls 202/207 (0086619)**;
- ANEXO I – PLANTAS DO IMÓVEL, **fls. 124/135 (0086619) ilegíveis**
- **Razão da Escolha e Justificativas do Preço, SEMUSA/DAAM (0090470)**;
- **Despacho de Análise Processual nº 57/SMCL/DGC (0100320)**
- CNH de Elisângela Ferreira Pereira Correia **(0106577)**;
- Termo de Referência nº 11/2025/DIAC/DA/CGAF/SEMUSA, **(0106298)**;
- Certidão de Inteiro Teor do imóvel, atualizada **(0108158)**;
- Despacho DEA/CGAF/SEMUSA, **(0107323)**
- Ofício nº 394/2025/SMTI-DGR, Visita para averiguação de rede lógica no novo prédio Pronto Socorro José Adelino, endereço Rua Colatina, nº 2100, Bairro Marcos Freire.
- Despacho 20 DEA/CGAF/SEMUSA, **(0204649)**
- Despacho n.211/GAB/PGM/2025, à SPACC proceda análise jurídica.**(0218002)**

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 (ID 0106298)**.

Em relação a previsão da pretensa despesa junto ao **Plano Anual de Contratações a Secretaria justificou que o objeto não está previsto no PCA** do Município de Porto Velho, conforme **Estudo Técnico Preliminar (ID 0086619 - fls. 40)**.

## **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 (ID 0086619 fls. 3-7).**

##### **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 (ID 0086619 - fls. 25- 44)**. 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 comento 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, **a Administração juntou aos autos o Mapa de Riscos, (ID 0086619 - fls. 45-51), porém, as informações do quadro ficaram cortadas, prejudicando a consulta da integralidade das informações.**

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). **A dispensa do mapa de risco está condicionada à juntada aos autos de justificativa, demonstrando, por exemplo, que a elaboração do documento é incompatível com a urgência da contratação.**

### **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 (ID 0106298)**, 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 consta nos autos.**

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** da futura contratada foram juntados aos autos a **Certidão de Inteiro Teor (ID 0108158)** e **Documento de Identidade (ID 0106277)**.

Quanto a comprovação da regularidade da **Habilitação Fiscal e Trabalhista** da futura contratada foram juntados os documentos constantes no **ID 0106277, todavia, necessário atualizar as certidões vencidas.**

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, CEPIM, devendo a secretaria adotar as medidas saneadoras necessárias.**

#### **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, **as despesas com o objeto desta contratação serão custeadas com recursos oriundos da Dotação Orçamentária, Programa de Trabalho e Elemento de Despesas, também explicitados e constantes da respectiva Nota de Pré-Empenho (ID 0086619 - fls. 195).**

#### **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 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.

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) a justificativa da necessidade e da singularidade do imóvel (ID 0090470), b) decisão da Comissão do Chamamento, certificando a aptidão da proposta apresentada pela Associação Cultural Educacional Comunitária Leão (ID 0086619 - fls. 147 /148); c) prévia avaliação mercadológica (ID 0086619 - fls. 147-148); e d) certificação da inexistência de imóveis públicos vagos (ID 0086619 - fls. 11), atendendo PARCIALMENTE 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. Dito isso, vale salientar que:**

**a) Segundo vistoria técnica realizada pela SMTI (ID 0191144) ficou constatado que a rede lógica do novo local ainda NÃO está concluída. Assim, para que não haja prejuízos as atividades laborais dos servidores e ao atendimento aos munícipes necessário necessário se faz a realização dos serviços necessários para a conclusão da rede lógica;**

**b) NÃO identificamos nos autos a prévia avaliação técnica realizada por profissional da área de engenharia, a fim de atestar as condições de conservação do imóvel para o atendimento da destinação detalhada no edital de chamamento público.**

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

#### **4.7.1. Da comprovação da Razão da Escolha e da Justificativa do Preços**

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 esta justificada nos autos (ID 0090470).**

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 (ID 0086619 - fls. 158 /171).**

#### **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 Administração apresentou minuta de contrato (ID 0086619 fls. 93-98), e esta aparentemente, contempla as cláusulas mínimas necessárias para a contratação pretendida. Todavia,**

**oportunamente propomos algumas sugestões mediante a minuta de contrato enviada no email desta secretaria.**

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.

## **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 consulta da entidade junto ao CEIS, CNEP, CEPIM, TCU e TCE/RO a fim de atestar a ausência de impedimento para contratar com o Poder Público;**
- b) **Juntar documentos comprovando a Regularidade Jurídica do Locador (Ex: Estatuto Social, Ata Eleição da Diretoria);**
- c) **Providenciar a juntada da declaração relativa ao cumprimento do disposto no art. 7º, XXXIII, da Constituição Federal;**
- d) **Providenciar a atualização das certidões de regularidade Fiscal Federal, Municipal e do FGTS, bem como outras que porventura vencerem durante a tramitação do processo;**
- e) **Proceder novamente a juntada do Mapa de Riscos, visto que o constante dos autos encontra fragmentado, impedindo a visualização integral das informações;**
- f) **Segundo vistoria técnica realizada pela SMTI (ID 0191144) ficou constatado que a rede lógica do novo local ainda NÃO está concluída. Assim, para que não haja prejuízos as atividades laborais dos servidores e ao atendimento aos munícipes necessário necessário se faz a realização dos serviços necessários para a conclusão da rede lógica;**
- g) **Providenciar a prévia avaliação técnica do imóvel por meio de profissional da área de engenharia, a fim de atestar as suas condições de conservação do imóvel e eventuais adaptações necessárias ao atendimento da destinação detalhada no edital de chamamento público;**

- h) Excluir junto ao item 7.2 do Termo de Referência a menção quanto ao pagamento do IPTU pela SEMUSA;**
- i) Promover a juntada dos documentos previstos no item 8.1.6 do Termo de Referência, bem como, os relativos aos requisitos Mínimos da Proposta quanto a regularidade do imóvel constante do Anexo I do TR, ou apresentar justificativa quando dispensado, visto que alguns dos documentos exigidos não foram encontrados nos autos, tais como: a) Alvará de Vistoria do Corpo de Bombeiros; b) Comprovante de Quitação de água/luz; c) Habite-se ou Certidão de Conclusão do imóvel ou Alvará ou protocolo, ou outro documento que comprove a habitabilidade do imóvel; d) Certidão negativa de ônus sobre o imóvel, emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis, entre outros...;**
- j) Promover a juntada de documento hábil a comprovação da existência de recursos orçamentários para cobertura da despesa durante o exercício financeiro de 2026;**
- k) Solicitamos que a SEMUSA confirme se a locação será com ou sem *facilities*, tendo em vista a previsão da obrigação do locador quanto a manutenção periódica do sistema de ar-condicionado. Se for o caso, sugerimos que o proprietário do imóvel apresente nova proposta detalhando quanto do valor proposto refere-se a locação do imóvel e quanto refere-se aos serviços de manutenção, de modo que a Administração possa aferir se estes encontram-se devidamente compatíveis com o valor de mercado;**
- l) Esclarecer se para esta locação será de fato imposta a obrigação de seguro do prédio e seus equipamentos contra descargas atmosféricas, explosões, incêndios e desastres naturais. Caso contrário, recomendamos a exclusão desta informação junto ao processo;**
- m) Providenciar a elaboração de um pré-contrato junto ao proprietário do imóvel pretendido para a adequação do imóvel às necessidades da Secretaria, bem como as condições necessárias para a caracterização da inexigibilidade pretendida. Caso contrário, não estará presente um dos requisitos legais e, por conseguinte, não será possível a contratação direta por inexigibilidade para locação do imóvel;**
- n) Após realizadas todas as providências elencadas acima, providenciar a divulgação do ato de autorização da contratação direta (Termo de inexigibilidade de Licitação) 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;**
- o) Por fim, verificar a viabilidade da adoção da Minuta de Contrato enviada no email [da.semusa@portovelho.ro.gov.br](mailto:da.semusa@portovelho.ro.gov.br)**

#### **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 n.º 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.

Ante o exposto, encaminhamos os autos ao SEMUSA para adoção das providências supramencionadas. Após, retornem os autos a esta Procuradoria para elaboração do termo de contrato.

É o parecer. Salvo melhor juízo.

Porto Velho, RO, 27 de novembro de 2025.

**FELIPPE IDAK AMORIM SANTOS**

**Subprocurador da Subprocuradoria Administrativa, Convênios e Contratos**



Documento assinado eletronicamente por **Felippe Idak Amorim Santos, Subprocurador (a)**, em 19/01/2026, às 10:22, conforme art. 17, § 1º, do Decreto nº 21.393, de 07 de outubro de 2025.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.portovelho.ro.gov.br/sei> informando o código verificador **0251147** e o código CRC **A750A365**.