



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



**PARECER JURÍDICO**

PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 0227/25  
MODALIDADE: INEXIGIBILIDADE Nº 02-021-2025 IN  
ÓRGÃO INTERESSADO: SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

**EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI Nº 14.133/2021. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE IMÓVEL DESTINADO A ABRIGAR AS EQUIPES DE TRABALHOS VINCULADAS À DIRETORIA DE ENSINO – DEN, COMPREENDENDO O NÚCLEO DE EDUCAÇÃO INFANTIL, AVANÇA IDEB BREVES, COORDENAÇÃO DO TEMPO INTEGRAL E NÚCLEO DOS ANOS INICIAIS, COMO MEDIDA ESTRATÉGICA PARA ASSEGURAR A ORGANIZAÇÃO, A PRESERVAÇÃO E A AGILIDADE NO DESENVOLVIMENTO E EXECUÇÃO DOS PROJETOS EDUCACIONAIS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BREVES/PA. PARECER PELA LEGALIDADE E CONTINUIDADE DO PROCESSO.**

Primando sempre pela boa aplicação dos recursos públicos, este Órgão de Assessoramento Jurídico vem com fulcro no princípio da supremacia do interesse público, em razão das prerrogativas legais, expor os fatos e fundamentos para o presente opinativo.

Ressalta-se que este parecer técnico jurídico baseia-se em legislação, doutrina e jurisprudência atuais, de modo que não cabe qualquer tipo de responsabilização para este(a) advogado(a), nos termos da SÚMULA N. 05/2012/COP da Ordem dos Advogados do Brasil:

“ADVOGADO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO. PODER PÚBLICO. Não poderá ser responsabilizado, civil ou criminalmente, o advogado que, no regular exercício do seu mister, emite parecer técnico opinando sobre dispensa ou inexigibilidade de licitação para contratação pelo Poder Público, porquanto inviolável nos seus atos e manifestações no exercício profissional, nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei n. 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e da OAB).”

**I - DO RELATÓRIO**



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



Trata-se de consulta realizada quanto a possibilidade de contratação, por **INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, LOCAÇÃO DE IMÓVEL DESTINADO A ABRIGAR AS EQUIPES DE TRABALHOS VINCULADAS À DIRETORIA DE ENSINO – DEN, COMPREENDENDO O NÚCLEO DE EDUCAÇÃO INFANTIL, AVANÇA IDEB BREVES, COORDENAÇÃO DO TEMPO INTEGRAL E NÚCLEO DOS ANOS INICIAIS, COMO MEDIDA ESTRATÉGICA PARA ASSEGURAR A ORGANIZAÇÃO, A PRESERVAÇÃO E A AGILIDADE NO DESENVOLVIMENTO E EXECUÇÃO DOS PROJETOS EDUCACIONAIS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE BREVES/PA,** tendo em vista a necessidade de melhorar as condições de execução dos processos licitatórios, otimizando e facilitando a atuação dos Agentes, oferecendo confiabilidade e resultando em procedimentos objetivos e uniformes.

O processo está instruído com os seguintes documentos:

1. Documento de Formalização da Demanda –DFD (fls. 02/05);
2. Estudo Técnico Preliminar – ETP (fls 06/13);
3. Mapa de Risco (fls 14/17);
4. Ofício nº 0574/2025 – GS/SEMED solicitando imóvel público(fl. 18);
5. Ofício nº 0734/2025/SEAD (fls. 19);
6. Declaração de Inexistência de Imóveis (fls. 20)
7. Laudo de Avaliação para locação de imóvel (22/32);
8. Levantamento de dados de mercado – Pesquisa de Preço (26/27);
9. Memorial de Cálculo (28/29);
10. Despacho para solicitação de impacto orçamentário-financeiro (fls 33);
11. Certidão de Impacto Orçamentário-financeiro e capacidade de pagamento (fls 34);
12. Despacho para solicitação de dotação orçamentaria (fls 35);
13. Dotação Orçamentária (fls 36);
14. Autuação de Processo Administrativo (fls 37);
15. Portaria nomeação da Coordenação do Setor de Planejamento (fls 38/39);
16. Termo de Referência (fls 40/51);
17. Relatório de consolidação (52/54);



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



18. Autorização para Abertura de Contratação Direta pelo Gestor (fls 58);
19. Autuação do Processo Licitatório (fls 60);
20. Portaria nomeação da Coordenação da Comissão de Contratações (fls 61/62);
21. Despacho para o Agente de Contratação (fls 63);
22. Portaria nomeação Agente de Contratação (fls 64/65);
23. Portaria nomeação Equipe de Apoio (fls 66/67);
24. Certidão de Recebimento de Remessa (fls. 68);
25. Minuta de Contrato (fls. 69/80)
26. Edital de Convocação (fls. 82/111)
27. Juntada de documentos de habilitação (fls 113/157);
28. Parecer Técnico do Agente de Contratação (fls. 158/160);

Visto isso, o Agente de Contratação, encaminhou os autos do processo a esta Assessoria Jurídica, conforme fls. 161.

## **II – DA APRECIÇÃO JURÍDICA**

### **A) FINALIDADE E ABRANGÊNCIA DO PARECER**

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

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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



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.

Nesse sentido também é o entendimento do TCU:

“344. Há entendimentos nesta Corte no sentido de que não se pode responsabilizar o parecerista jurídico pela deficiência na especificação técnica da licitação, já que tal ato é estranho à sua área de atuação, à exemplo do Acórdão 181/2015-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Vital do Rego. Além desse, o Relatório do Ministro Raimundo Carreiro que fundamentou o Acórdão 186/2010-TCU-Plenário também segue essa linha de entendimento, especificando a função do parecer jurídico: **'O parecer da assessoria jurídica constitui um controle sob o prisma da legalidade, isto é, a opinião emitida atesta que o procedimento respeitou todas as exigências legais. O parecerista jurídico não tem competência para imiscuir-se nas questões eminentemente técnicas do edital.'** (Acórdão TCU 1492/21)

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 sempre observado princípio da segregação de funções. Finalmente, 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.



ESTADO DO PARÁ  
PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES  
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO  
SETOR DE CONTRATAÇÃO  
ASSESSORIA JURIDICA



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

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

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

Tendo em vista, portanto, a realidade fática e que nem sempre a licitação será considerada viável, por ausência de competição, ou conveniente para o atendimento do interesse público, a Constituição 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 nº 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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, conforme previsto no caput do art. 18.

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:

**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.  
[...]

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

---

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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



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.”

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.

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 se localizam 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

---

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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



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 frustre 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)

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.

**C) 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.

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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



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:

- 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)

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”.

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<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

Destarte, a simples existência de imóvel público vago não pode obstar a possibilidade de locação de imóvel particular pela Administração Pública. Como exemplo, pode ter 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

---

<sup>3</sup> Acórdão n. 1.928/2021

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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



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. No caso em tela, nota-se que foi realizada a consulta à Secretaria Municipal de Administração – SEAD e a mesma informou, que após análise do patrimônio municipal, verificou-se a ausência de imóveis ou espaços adequados para atender a demanda solicitada.

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

---

<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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



ilimitado, tampouco arbitrário, devendo ser valoradas especificações técnicas e elementos essenciais inerentes ao imóvel escolhido que sinalizem para o atendimento do interesse público.

**Nos autos deste processo analisado, esta assessoria verificou que as autoridades competentes juntaram aos autos justificativa da singularidade do imóvel, avaliação prévia e certificação da inexistência de imóveis públicos vagos, atendendo ao §5º do art. 74 da Lei 14.133/2021.** Não sendo de responsabilidade desta assessoria opinar quanto ao mérito administrativo destes documentos.

**D) Da instrução processual**

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

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

- I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
- II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
- III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
- 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.

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

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

Esmiuçando os documentos necessários para a instrução do processo de contratação direta de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, o “documento de formalização da demanda” identifica o objeto desejado pela



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



Administração Pública. Após esse documento e, se for o caso, devem ser juntados o estudo técnico preliminar, análise de riscos, projeto básico ou projeto executivo. Considerando que a locação de imóvel pela Administração Pública não se trata de uma obra ou serviço, entendemos desnecessária a instrução dos autos com projetos básicos e/ou executivos. Concernente à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, faz-se necessária a juntada aos autos da Solicitação Financeira, com a declaração de que a despesa possui adequação com o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.

Com relação à comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, destacamos os entendimentos dos juristas Diógenes Gasparini<sup>6</sup> e Marçal Justen Filho<sup>7</sup>, respectivamente:

A dispensabilidade da licitação, quando autorizada, só libera a Administração Pública da promoção do procedimento de escolha da melhor proposta. Sendo assim, tudo o mais (verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação (...)) deve ser publicado. A configuração de contratação direta, sem licitação, não autoriza o não preenchimento dos requisitos de habilitação e contratação (ressalvadas hipóteses excepcionais ...). O sujeito que não satisfizer os requisitos de habilitação deve ser excluído não apenas da licitação. Também será vedada a sua contratação direta.

A razão de escolha do contratado é de fundamental importância no processo de inexigibilidade de licitação, devendo-se adotar critérios objetivos e impessoais para a escolha do imóvel que atenda às necessidades da Administração Pública. Justificada a escolha do imóvel, por consequência, estará devidamente justificada a escolha do(a) contratado(a).

A justificativa de preços, conforme já aduzido, há de ser feita mediante avaliação prévia do imóvel pela autoridade competente, que emitirá parecer quanto às condições do imóvel e seu valor de mercado.

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

---

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

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



**ESTADO DO PARÁ**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE BREVES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**SETOR DE CONTRATAÇÃO**  
**ASSESSORIA JURIDICA**



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

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.

Nos autos do processo em análise, esta assessoria verificou a existência de todos os documentos exigidos pelo artigo 72 da lei 14.133/2021, pelo que entende terem sido cumpridos todos os requisitos legais.

### **III – DA CONCLUSÃO**

Face do exposto, nos limites da análise jurídica e excluídos os aspectos técnicos e o juízo de oportunidade e conveniência do ajuste, é admissível juridicamente a celebração de contrato de locação de imóvel por inexigibilidade de licitação, com fundamento no art. 74, V, da Lei n. 14.133/21. Com a ressalva de que deve ser juntado aos autos as respectivas certidões exigidas pelo art. 91, § 4º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos antes da geração do contrato.

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 assessoria jurídica, nos termos do Enunciado BPC nº 5, da AGU.

É o parecer. SMJ. É o parecer, salvo melhor juízo.

Breves/Pa, 24 de outubro de 2025.

À consideração superior.

De acordo.

**MARCELA DA SILVA GEMAQUE**  
Assessora Jurídica  
OAB/PA n. 25.964

**CARLOS EDUARDO RESENDE DE MELO**  
Procurador-Geral do Município de Breves  
OAB/PA n. 13.271