SEDES
Nº 137

P A R E C E R Nº 1262/2026.

Processo nº 02.06.00.54/2026 - SEDES.
Interessada: Secretaria de Desenvolvimento Social.
Assunto: Contração Direta. Inexigibilidade. Locação de Imóvel.

Trata-se de manifestação jurídica prévia solicitada pela Secretária Adjunta de Desenvolvimento Social acerca da possibilidade jurídica de firmar contrato de locação, com inexigibilidade de licitação, em razão de imóvel se destinar a "abrigar as instalações do Centro de Referência de Assistência Social — CREAS", conforme despacho de fls.

Encaminhado o processo nº 02.06.00.0054/2026 — SEDES, com 136 fls., regularmente formalizado e instruído com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

a) Termo de abertura;
b) Documento de Formalização de Demanda;
c) Estudo Técnico Preliminar;
d) Declaração acerca de inexistência de imóvel municipal;
¢) Proposta de locação;
f) Laudo de avaliação;
g) Declarações de existência de Dotação ¢ Adequação Orçamentária;
h) Análise de Riscos;
i) Termo de Referência;
j) Minuta de Contrato;
k) Justificativa técnica;
l) Razão da Escolha;
m) Justificativa de Preços;
n) Documentos relativos a capacidade de contratar e demais documentos de andamento processual.

SEDES
Nº 138

opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

Como dito alhures, se presume 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.

Finalmente, se registre que as presentes observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da Administração Pública e da própria autoridade requerente a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Contudo, as eventuais 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.

É brevemente o relatório, passamos a opinar

Decerto, a exigência legal é a realização do processo de licitação a fim de que, obtida a melhor proposta, se formalize a aquisição de bens e serviços a serem utilizados pela Administração Pública, a teor do que consta em seu no artigo 2° da Lei 14.133/2021, sendo passível sua contratação direta por dispensa ou inexigibilidade de licitação nas hipóteses legalmente previstas.

Quanto a locação de imóveis a regra se encontra estabelecida no artigo 51 da Lei 14.133/2021, *in verbis:*

SEDES
Nº 139

> **legítimo o ajuste se o preço da compra ou do aluguel for incompatível com as condições normais de mercado.**
> A lei anterior não exigia a motivação da escolha nesse caso. O Estatuto vigente, no entanto, a impõe (art. 26), permitindo, em conseqüência, a verificação da legalidade do ajuste. A justificação expressa, desse modo, acarreta maior racionalidade no uso de imóveis e de recursos públicos, evitando inclusive, que tais contratos sejam celebrados mesmo quando existem outros imóveis públicos disponíveis." (Destacou-se).

Corroborando o mesmíssimo ponto de vista, o consagrado professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes[2], já apontava que para o caso teríamos uma inexigibilidade de licitação e não uma dispensa de certame, vejamos:

> **Trata-se, em verdade, de hipótese de inexigibilidade de licitação, visto que, uma vez existindo apenas um imóvel que satisfaça ao interesse da Administração, estará caracterizada a inviabilidade jurídica de competição**. Nesse caso, se tão-somente um imóvel é que atende às necessidades, não haverá licitação, tendo o legislador preferido colocar a hipótese entre os casos de dispensa, embora isto seja doutrinariamente condenável. (Destacou-se).

O professor Marçal Justen Filho[3], igualmente já assim entendia:

> "A ausência de licitação deriva da **impossibilidade de o interesse sob tutela estatal ser satisfeito através de outro imóvel**, que não aquele selecionado. As características do imóvel (tais como localização, dimensão, edificação, destinação etc.) são relevantes, de modo que a Administração não tem outra escolha.
> (...).
> Antes de promover a contratação direta, a Administração deverá comprovar a impossibilidade de satisfação do interesse sob tutela estatal por outra via e **apurar a inexistência de outro imóvel apto a atendê-lo.**

---

[2]**Contratação direta sem licitação: modalidades, dispensa e inexibilidade de licitação**. 5ªed, Brasília Jurídica. 2000. p. 388.
[3]**Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**, 12ª edição, São Paulo: Dialética, p. 308.

SEDES
Nº 140
ISRA

verdade, de "hipótese de inexigibilidade de licitação, visto que, uma vez existindo apenas um imóvel que satisfaça ao interesse da Administração, estará caracterizada a inviabilidade jurídica da competição (...) tendo o legislador preferido colocar a hipótese entre os casos de dispensa, embora seja doutrinariamente condenável.".

6. In casu, apesar de o imóvel locado ser destinado às "finalidades precípuas da Administração", as demais exigências do inciso X do art. 24 da Lei de Licitações não foram atendidas, quais sejam: a necessidade de instalação e localização condicionando a escolha e a avaliação prévia e compatibilidade de preços com os de mercado.

7. Quanto à primeira exigência, o responsável, em suas justificativas, consegue demonstrar a precariedade da então sede da autarquia e a premência de se promover a mudança de endereço da sede. No entanto, **não comprova a inexistência de outro imóvel na área que pudesse satisfazer aos interesses da autarquia**, pois as supostas consultas que teria feito à Secretaria de Patrimônio da União -SPU (segundo o responsável, o único imóvel disponível estaria onerado por encargos) e ao mercado, não foram devidamente atestadas nos autos.

8. No tocante à avaliação prévia, registra-se que a contratação, pelo Cade, de cinco empresas para avaliarem os preços de mercado teria sido posterior à locação firmada, e não prévia, conforme exige a lei.

(...).

9. Assim, em consonância com a Unidade Técnica, **entendo que deva ser aplicada multa** individual de R$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao Sr. Gesner José de Oliveira Filho (ex-Presidente do Cade) e de R$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) à Sra. Évelin de Almeida Celso Neto (ex-ordenadora de despesas do Cade), **concernentes à dispensa de licitação com inobservância dos requisitos impostos pelo inciso X do art. 24 da Lei nº 8.666/93.** (Destacou-se).

Ora, a Lei 14.133/2021 acertadamente lança a hipótese para os casos de inexigibilidade, permanecendo a necessidade de ser destacado e comprovado em justificativa a ensejar a contratação pretendida a necessidade de instalação e de localização, condicionantes da escolha dos imóveis bem como seja apresentada avaliação prévia e orçamentos para que se comprove a compatibilidade do preço com o valor de mercado.

SEDES
Nº 121

de que o pretenso contratado possui capacidade para contratar com a Administração Pública (arts. 66 a 70), bem como o atendimento ao artigo 72 da mencionada lei, vejamos:

> Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:
> I - documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;
> II - estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;
> III - parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;
> IV - demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;
> V - comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;
> VI - razão da escolha do contratado;
> VII - justificativa de preço;
> VIII - autorização da autoridade competente.
> Parágrafo único. O ato que autoriza a contratação direta ou o extrato decorrente do contrato deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial.

Como se vê, cabe ao Gestor agir com muita cautela ao contratar diretamente, uma vez que pode ser punido tanto pela contratação sem amparo na previsão legal quanto pela não observância às formalidades exigíveis para os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação (artigo 72 da Lei nº 14.133/2021).

Assim, passamos à análise do procedimento apresentado, apontando, desde já, a abertura de processo administrativo, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, em conformidade com as disposições constantes no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, detalhados da seguinte maneira:

SEDES
Nº 142

Com relação a estimativa de despesas se registre que o valor para a locação pretendida foi alcançado mediante laudo de avaliação acostada autos (fls. 17/42), firmada por servidor público apontado para esse desiderato.

c) Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos

Quanto aos pareceres técnicos necessários foi acostado aos presentes autos de avaliação e vistoria de modo a demonstrar o atendimento de todos os requisitos exigidos para configuração da hipótese de inexigibilidade de licitação com fulcro no art. 74, V, da Lei 14.133/2021.

d) Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido.

Quanto à demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários, foi acostado aos autos certidões dos setores competentes de que a despesa possui adequação orçamentária e é compatível com a Lei Orçamentária (fls 45/46), tendo sido acostado cópia do PCA com indicativa do respectivo alinhamento da contratação (fls. 131/147).

e) Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária

Com relação à comprovação de que o pretenso contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária, registramos a presença dos seguintes documentos: documentos pessoais - fls. 100/101; Certidão Negativa de Débitos relativa aos tributos federais e dívida ativa da União – fls. 102 e 114; Certidões Negativas da Dívida Ativa e de Débitos do Estado Maranhão – fls. 103/110; 112); Certidão negativa de Débitos Municipais - fls. 91 – vencida; Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas; - fls.

SEDES
Nº 143

necessidade de apresentação futura como elemento que confirma a validade de todos os atos inerentes ao processo de contratação direta, estabelecendo a sua conveniência e oportunidade.

Por sua vez, quanto a minuta do contrato se registre que o artigo 92 da Lei nº 14.133, de 2021, trata dos requisitos a serem observados por ocasião da elaboração da minuta de termo de contrato, sendo que o artigo 25, seu §1º, expressamente autoriza a utilização de minuta padronizada de termo de contrato, nas situações em que o objeto assim permitir.

Para o pleno atendimento ao comando estabelecido no artigo 104, da Lei 14.133/2021, sugere esta Procuradoria constar na minuta de contrato com maior clareza cláusula específica quanto as prerrogativas da Administração Pública.

Para o pleno atendimento aos comandos estabelecidos nos artigos 7º e 117 da Lei 14.133/2021, sugere esta Procuradoria seja elaborada cláusula específica sobre a fiscalização do contrato.

Assim, considerando os argumentos aqui elencados, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, econômicos e financeiros, bem como a veracidade das declarações e documentos carreados aos autos - que escapam à análise jurídica deste órgão -, apenas se realizados os ajustes sugeridos ou justificadas as recomendações formuladas, a Procuradoria Geral do Município entende que poderá ser dado seguimento ao feito.

Quanto a necessidade da efetiva realização da contratação pretendida, a Procuradoria Geral do Município deixa a análise para o Gestor da Pasta, que a fará em razão da conveniência e Interesse Público.