PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL
FOLHA: 101
Nº PROCESSO: P397034/2025
SEFIN

PARECER ADMINISTRATIVO

PAR/COJUR – Nº 35/2025

PROCESSO ADMINISTRATIVO nº P397034/2025

INTERESSADA: Secretaria Municipal das Finanças

ASSUNTO: Contratação direta por inexigibilidade para locação de imóvel destinado ao Arquivo Geral da SEFIN.

LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS, LEI 14.133, INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEL DESTINADO AO ARQUIVO GERAL DA SEFIN, ART. 74, INCISO V E § 5º, OBSERVÂNCIA DO TRILHO DOCUMENTAL DO ART. 72, DFD, ETP E TR CONSOLIDANDO SOLUÇÃO, LAUDO TÉCNICO DE AVALIAÇÃO SUSTENTANDO O VALOR MENSAL DE R$ 8.000,00, INFORMAÇÃO PATRIMONIAL SOBRE INEXISTÊNCIA DE IMÓVEL PÚBLICO VAGO E DISPONÍVEL, JUSTIFICATIVAS DE SINGULARIDADE DO BEM E VANTAJOSIDADE, FORMAÇÃO DO PREÇO BASEADA NO LAUDO E DOCUMENTOS, ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA FORMAL, SUBSEQUENTE PUBLICAÇÃO NO PNCP, VIABILIDADE DA CONTRATAÇÃO.

I. RELATÓRIO

A Coordenadoria de Análise Avançada de Dados – CAAD solicitou a abertura do processo por meio da CI nº 129/2025, a Secretária das Finanças autorizou em 21 de julho de 2025. O processo foi autuado como inexigibilidade para locação de imóvel voltado ao arquivo permanente da SEFIN.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL
FOLHA: 102
Nº PROCESSO: P397034/2025
SEFIN

Consta o Documento de Formalização da Demanda – DFD nº 37/2025, com planejamento inicial de 12 meses e cláusulas orientativas para elaboração do TR, incluindo previsão de assinatura até 26 de setembro de 2025. O Termo de Referência descreve o objeto, fixa quantidade de 48 meses por R$ 8.000,00 mensais e total global de R$ 384.000,00, indica a inexigibilidade com base no art. 74, inciso V, e vincula a vigência à publicação no PNCP. O ETP examina alternativas, construção, aquisição e locação, e conclui pela locação como solução escolhida, por custo mais baixo e viabilidade mais célere, destacando a singularidade de localização e de requisitos do imóvel.

Há manifestação da SEPLAG, por meio da área patrimonial, sobre inexistência, na base consultada, de imóvel público vago e adequado às necessidades. Consta Laudo Técnico de Avaliação Imobiliária, vistoria de 28 de julho de 2025, com método comparativo de mercado, metragem, endereço e valor de locação estimado em R$ 8.000,00 por mês.

A COAFI informou compatibilidade e adequação orçamentária, e há Declaração de Adequação Orçamentária e Financeira nos termos da LRF.

É o relatório.

II. ANÁLISE JURÍDICA

O procedimento licitatório destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Todavia, em regra, a Constituição Federal determinou no art. 37, inciso XXI, que as obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública devem ser precedidos por licitação. No tocante aos processos licitatórios, observa-se a aplicabilidade e vigência eminentemente da Lei Federal nº 14.133/21, que é a norma que trata dos procedimentos licitatórios e contratos com a Administração Pública, Direta e Indireta.

Assim, em se tratando das contratações feitas pelo Ente Público, deve-se observar a impessoalidade, a eficiência, a publicidade, a moralidade e a legalidade, de forma a se realizar qualquer contratação em vista de se despender o erário público da

PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL
FOLHA: 103
Nº PROCESSO: P397034/2025
SEFIN

forma mais eficiente e que melhor atenda o interesse público, o que se consubstancia no alcance da proposta mais vantajosa.

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**.

Em análise aos autos remetidos para análise jurídica, visam a realização de inexigibilidade de licitação, diante da necessidade de realizar o aluguel de imóvel, para servir de Arquivo Geral do acervo de documentos, para atender as necessidades da Secretaria Municipal das Finanças de Sobral/CE.

Nesse sentido, de acordo com a Lei Federal nº 14.133/21, poderá ser inexigível a licitação para contratação de obras, serviços, equipamentos e outros bens, nos termos do art. 72 da referida lei, nos casos em que se tratar de compra ou locação de imóvel. O dispositivo é apresenta os documentos necessários para instruir o processo:

> 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.

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL
FOLHA: 104
Nº PROCESSO: P397034/2025
SEFIN

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 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[1], 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."

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:

> 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;

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

PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL
FOLHA: 105
Nº PROCESSO: P397034/2025
SEFIN

> 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[2]:

> 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

Nos autos deste processo analisado, verifica-se 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. Logo, a colação dos referidos documentos é medida indispensável para a formalização da contratação em cotejo.

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.

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 contratado.

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. 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

[2] Ob. Cit, p. 363

PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL
FOLHA: 106
Nº PROCESSO: P397034/2025
SEFIN

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.

O objeto da presente inexigibilidade, portanto, aparentemente enquadra-se na hipótese legal outrora referida. Cabe a administração pública, no entanto, verificar se a presente contratação atende aos requisitos elencados em lei. 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.

A justificativa fundamentada de necessidade da locação de imóvel, considerando as necessidades da SEFIN, e ainda, da ausência de imóvel dentro do acervo da administração pública capaz de atender plenamente ao solicitado, conforme declaração de inexistência de imóvel.

Outrossim, cumpre fazer constar no presente processo há avaliação prévia do imóvel e do valor do aluguel, de modo a comprovar a adequação aos valores dispostos no âmbito municipal, em vistas ao atendimento da legislação aplicável. Juntamente com o valor do imóvel é imprescindível que se comprove a inexistência de outro imóvel que atenda às necessidades da administração, fato que foi corroborado nos autos do processo, viabilizando as exigências para concretização da contratação direta que se intenta.

Em tempo, é importante ressalvar 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.

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 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.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL
FOLHA: 107
Nº PROCESSO: P397034/2025
SEFIN

Nos autos do processo em análise, verifica-se 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, conforme a seguir:

a. Presença dos documentos mínimos do art. 72 e trilha de planejamento ao se verificar a existência de DFD, ETP com análise de alternativas e solução escolhida, TR com objeto, quantidade e valor, laudo de avaliação, consultas patrimoniais, além de manifestações orçamentárias. Essa trilha dá suporte à exigência legal quanto ao conjunto mínimo para contratações diretas.

b. Requisitos específicos do § 5º do art. 74:

a) Avaliação prévia do imóvel e eventuais adaptações. O laudo traz método comparativo, metragens e valor de referência. Recomendo, se houver adequações indispensáveis, estimar custos e indicar o prazo de amortização do investimento no processo.

b) Certificação de inexistência de imóvel público vago e disponível que indica inexistência de bem público adequado, expedido pela SEPLAG, pasta competente para a emissão.

c) Justificativas de singularidade e vantajosidade. O ETP e o TR descrevem localização estratégica, proximidade da sede, requisitos de área e funcionalidade.

c. Razão da escolha do contratado e justificativa de preço demonstrado na aderência do imóvel às necessidades do arquivo e na localização, com valor alinhado ao laudo oficial de R$ 8.000,00 mensais. Há documento extraído do Painel de Preços que trata de construção, mas deve constar apenas como comparativo para demonstrar a inviabilidade relativa da alternativa construção, não devendo integrar a estimativa de aluguel.

d. O TR fixa vigência de 48 meses e vincula a contagem à publicação no PNCP, com possibilidade de prorrogação enquanto as condições permanecerem vantajosas. Verifica-se que o DFD tem prazo de 12 meses, que deve ser mantido como registro do planejamento inicial, e sem conflito jurídico, desde que a solução adotada esteja claramente consolidada no ETP e no TR, com coerência entre peças e impactos orçamentários por exercício.

e. A COAFI atestou compatibilidade com PPA, LDO e LOA e há Declaração específica de Adequação Orçamentária e Financeira, nos moldes do art. 16 da LRF, o que satisfaz as condicionantes fiscais para a despesa.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL
FOLHA: 108
Nº PROCESSO: P397034/2025
SEFIN

f. Os autos evidenciam evolução de solução, com escolha final pela locação por 48 meses. Recomenda-se inserir Nota Técnica de consolidação, esclarecendo que o DFD de 12 meses é cenário histórico e que a solução final é 48 meses, por economicidade, continuidade e mitigação de riscos operacionais, alinhada às análises do ETP.

Assim objeto claramente definido no TR e no ETP, com endereço, finalidade e base legal de inexigibilidade. Quantitativos e valores consolidados, 48 meses a R$ 8.000,00 (oito mil reais), com valor global de R$ 384.000,00 (trezentos e oitenta e quatro mil reais), coerentes com o laudo e compatível com a documentação de planejamento nos autos. Manifestação patrimonial indicando inexistência de imóvel público vago e adequado. Adequação orçamentária formal, tanto informação da COAFI quanto declaração LRF. Previsão de publicação no PNCP, com início da vigência atrelado a essa providência.

g. Situação das certidões e documentos de habilitação:

a) Consta Certidão Positiva com Efeitos de Negativa em nome de Orestino Borge de Rezende, CPF 467.275.741-20, emitida em 08/09/2025, válida até 07/10/2025. É título hábil para comprovar regularidade fiscal municipal, nos termos do CTN, desde que o parcelamento esteja adimplente. Recomendo registrar no parecer a aceitação da CPEN, com a condicionante de verificação mensal da adimplência durante a execução contratual.

b) Consta Certidão Negativa de Débitos Estaduais, para o mesmo CPF, emitida em 08/09/2025, válida até 07/11/2025;

c) Fazenda Federal, Dívida Ativa da União, Previdenciária (Certidão Conjunta RFB/PGFN) com data de 10/06/2025, válida até 07/12/2025;

d) Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, expedida 17/07/2025 com validade até 13/01/2026;

e) Documento de identificação do sr. Orestino Borge de Rezende;

f) Verifica-se a presença de instrumento particular de compra e venda em nome do sr. Orestino Borge de Rezende, porém a matrícula do imóvel anexada encontra-se desatualizada, o que se recomenda que seja requerido o documento atualizado.

IV. AJUSTES E PROVIDÊNCIAS RECOMENDADAS

PREFEITURA MUNICIPAL DE SOBRAL
FOLHA: 109
Nº PROCESSO: P397034/2025
SEFIN

Inserir nota técnica de consolidação para registrar que o DFD de 12 meses é histórico e que a solução final adotada é 48 meses, com motivação e impactos por exercício.

Qualificar o documento do Painel de Preços como comparativo da alternativa construção, não compondo a estimativa do aluguel, que se baseia no laudo de avaliação.

Caso existam adaptações imprescindíveis, juntar estimativa de custos e definir prazo de amortização, em observância ao § 5º, inciso I, do art. 74, bem como o laudo de avaliação apontado no parecer técnico de avaliação.

Seja requerido a matrícula atualizada do imóvel, visto que a versão juntada se encontra desatualizada.

V. CONCLUSÃO

Ante o exposto, entende-se que o processo reúne os requisitos para a contratação direta por inexigibilidade, locação de imóvel, art. 74, inciso V, da Lei 14.133, com avaliação prévia idônea, informação patrimonial sobre inexistência de imóvel público vago e justificativas de singularidade e vantajosidade apoiadas no ETP e no TR, além de adequação orçamentária. As certidões negativas devidamente apresentadas do proprietário do imóvel, com o atendimento das providências do item IV, opino pela viabilidade e pelo prosseguimento da contratação por inexigibilidade, com posterior publicação no PNCP e designação formal de gestor e fiscais do contrato.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sobral, data da assinatura eletrônica.

PREFEITURA DE SOBRAL
SECRETARIA MUNICIPAL DAS FINANÇAS

Assinado digitalmente por
TALYSSANDRO RODRIGUES
ROLIM:02922609383
Data: 2025.09.11
19:00:18
-03'00'

Talyssandro Rodrigues Rolim
Coordenador Jurídico – SEFIN
OAB CE 40.753