



PARECER JURÍDICO INICIAL

PARECER JURÍDICO • FASE INTERNA | CONTRATAÇÃO DIRETA | INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

QUADRO DE IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO

Nº do Processo:	2026.05.20.001
Interessado:	Departamento de Licitações e Contratos Administrativos – DLCA / Secretaria Municipal de Administração
Modalidade:	Contratação Direta — Inexigibilidade de Licitação (art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021)
Critério de Julgamento:	Não aplicável — contratação direta por inviabilidade de competição
Objeto:	Locação de 01 (um) imóvel para o funcionamento do Departamento Municipal de Trânsito – DEMUTRAN, vinculado à Secretaria Municipal de Administração do Município de Viseu/PA, situado na Rua Ulisse Tavares, s/nº, Mangueirão, Viseu/PA, de propriedade do Sr. Warleson de Jesus Linhares Guedes.
Valor Estimado:	R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) mensais

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. CONTROLE PRÉVIO DE LEGALIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. ART. 74, V, E § 5º, DA LEI Nº 14.133/2021. ART. 51 E ART. 72 DA NLLC. DECRETO MUNICIPAL Nº 06/2024. DECRETO MUNICIPAL Nº 005/2024.

I – Contratação direta, por inexigibilidade de licitação, para locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornam necessária sua escolha, ante a inviabilidade de competição.

II – Análise sequencial da instrução do processo de contratação direta. Verificação dos requisitos do art. 72 e das condicionantes do art. 74, § 5º, da Lei nº 14.133/2021, e das normas municipais correlatas.

III – Pela regularidade com ressalvas, nos termos deste parecer.

01. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO

Preliminarmente, registra-se que compete a esta Procuradoria-Geral prestar consultoria jurídica de natureza estritamente opinativa, sob o prisma da legalidade, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, reservados à esfera discricionária do ordenador de despesas legalmente competente, tampouco examinar questões de



natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira que fujam ao âmbito jurídico, salvo hipóteses teratológicas.

O art. 53 da Lei nº 14.133/2021 impõe que, ao final da fase preparatória, o processo seja encaminhado ao órgão de assessoramento jurídico para controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação. De forma expressa, o § 4º do mesmo dispositivo estende tal controle às contratações diretas, o que confere a esta manifestação o seu exato fundamento de competência:

🔗 FUNDAMENTO NORMATIVO — COMPETÊNCIA — ART. 53, CAPUT E § 4º, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 53, caput – Lei nº 14.133/2021: *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.*

Art. 53, § 4º – Lei nº 14.133/2021: *Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.*

Feitas essas considerações, passa-se à análise sequencial da instrução do processo de contratação direta, de forma fundamentada e com indicação dos dispositivos aplicáveis em cada etapa.

02. RELATÓRIO

Por intermédio de ofício de encaminhamento, o Departamento de Licitações e Contratos Administrativos remete a esta Procuradoria o presente processo administrativo, autuado sob o nº 2026.05.20.001, para análise jurídica da contratação direta, por inexigibilidade de licitação, cujo objeto é a locação de 01 (um) imóvel para o funcionamento do Departamento Municipal de Trânsito – DEMUTRAN, vinculado à Secretaria Municipal de Administração do Município de Viseu/PA.

Instruem os autos, entre outros, os seguintes documentos, que serão verificados neste parecer: Memorando nº 09/2026/GS/SEMAD/PMV, do setor de patrimônio, indagando sobre imóvel público vago e disponível; Declaração de inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis; Ofício nº 223/2026/GS/SEMAD/PMV, solicitando a abertura do processo e encaminhando o Documento de Formalização de Demanda (DFD); Memorando nº 0.023/2026-DPTCA/SEGP/PMV, encaminhando o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e a Matriz de Riscos; Ofício nº 755/2026/GS/SEMAD/PMV, encaminhando o Termo de Referência (TR); documentação orçamentária (Memorandos nº 0135/2026-GS/SGP e nº 108/2026-SC/SEFIN); documentos pessoais do proprietário; Ofício nº 0177/2026/GS/SEMOB/PMV, encaminhando o Laudo do Prédio (Laudo Técnico de Vistoria do Imóvel, com mapa comparativo de pesquisa imobiliária, relatório fotográfico e planta baixa); Memorando nº 0138/2026-GS/SEGP, solicitando a autuação e a elaboração da minuta de contrato; o protocolo do processo; e a respectiva minuta contratual.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

03. FUNDAMENTAÇÃO

A contratação pública encontra seu fundamento constitucional no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que estabelece, como regra, a obrigatoriedade de licitação, ressalvadas as hipóteses especificadas em lei. A Lei nº 14.133/2021, ao disciplinar a matéria, submete expressamente a locação



ao seu regime (art. 2º, III) e, no art. 51, reafirma a regra do certame, excepcionando, contudo, a hipótese do art. 74, V, em que a competição se revela inviável. É sob essa moldura que se analisam, sequencialmente, as etapas da instrução.

03.1. Do Alinhamento com o Plano de Contratações Anual — PCA

A fase preparatória deve compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual (PCA), instrumento de governança que viabiliza o planejamento antecedente das contratações e a adequação orçamentária. No Município de Viseu/PA, o PCA é regulado pelo Decreto Municipal nº 005/2024. Releva sublinhar que também as contratações diretas fundadas no art. 74 da Lei nº 14.133/2021 integram, obrigatoriamente, o PCA, não se enquadrando nas exceções do art. 6º do referido decreto.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — PCA — ART. 12, VII, DA LEI Nº 14.133/2021 E DECRETO MUNICIPAL Nº 005/2024

Art. 5º, I – Decreto Municipal nº 005/2024: *Até a primeira quinzena de fevereiro de cada exercício, os órgãos e as entidades elaborarão os seus planos anuais de contratação, os quais conterão todas as contratações que pretendem realizar no exercício financeiro corrente, incluídas as contratações diretas, nas hipóteses previstas nos art. 74 e art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.*

Art. 11 – Decreto Municipal nº 005/2024: *O PCA poderá ser alterado mediante justificativa aprovada pela autoridade competente, quando sobrevier demanda não prevista originalmente.*

Ao compulsar os autos, não se constata a comprovação de que o objeto figure no Plano de Contratações Anual vigente. Como a hipótese do art. 74 não se acha dispensada de registro pelo art. 6º do Decreto Municipal nº 005/2024, impende a regularização prévia do PCA-2026, mediante a formal inserção da demanda, condição que, por isso, compõe a ressalva consignada na conclusão. Classifica-se a etapa como irregular, pendente de regularização.

03.2. Do Documento de Formalização de Demanda — DFD

O Documento de Formalização de Demanda é o marco inaugural do processo de contratação. Elaborado pela unidade requisitante, deve conter a identificação da área, a descrição sucinta do objeto, a estimativa preliminar de quantidade e de valor e o grau de prioridade da contratação.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — DFD — ART. 72, I, DA LEI Nº 14.133/2021 E ART. 7º DO DECRETO MUNICIPAL Nº 005/2024

Art. 72, I – Lei nº 14.133/2021: *O processo de contratação direta [...] deverá ser instruído com [...] documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo.*

Art. 7º – Decreto Municipal nº 005/2024: *Para elaboração do PCA, o requisitante observará: identificação da área requisitante; descrição sucinta do objeto; quantidade estimada; estimativa preliminar de valor; data prevista para a conclusão da contratação; e grau de prioridade.*

Compulsados os autos, verifica-se que o DFD se acha regularmente acostado, identificando o objeto, a estimativa de valor e a prioridade da demanda, em compatibilidade com os demais atos preparatórios.

03.3. Do Estudo Técnico Preliminar — ETP



O Estudo Técnico Preliminar evidencia o problema a ser resolvido e a melhor solução, demonstrando a viabilidade técnica e econômica da contratação. No Município de Viseu/PA, é elaborado pelo Departamento de Planejamento Técnico e Contratação Anual (art. 6º do Decreto Municipal nº 06/2024). Na contratação direta, o ETP é exigível “se for o caso” (art. 72, I), revelando-se, na espécie, peça útil à demonstração da singularidade do imóvel.

Da análise do ETP acostado, nota-se que os elementos pertinentes foram enfrentados pelo agente responsável, razão pela qual se entende observado o conteúdo mínimo exigível à espécie.

03.4. Da Análise de Riscos

A análise de riscos reflete a imposição de governança contratual contemplada no parágrafo único do art. 11 da Lei nº 14.133/2021 e integra a instrução da contratação direta, “se for o caso” (art. 72, I). Verifica-se que a Administração elaborou a Matriz de Riscos, com indicação das medidas mitigadoras, atendendo à finalidade do instituto.

03.5. Da Hipótese de Inexigibilidade — Inviabilidade de Competição (art. 74, V)

A regra geral impõe que a locação de imóveis seja precedida de licitação (art. 51). O próprio dispositivo, todavia, ressalva a hipótese do art. 74, V, em que as características de instalações e de localização do imóvel tornam necessária a sua escolha, configurando-se a inviável competição que é a essência da inexigibilidade.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — INEXIGIBILIDADE — ART. 51 E ART. 74, V, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 51 – Lei nº 14.133/2021: *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.*

Art. 74, caput e V – Lei nº 14.133/2021: *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.*

Na lição de Marçal Justen Filho, a inviabilidade de competição decorre da singularidade do objeto, isto é, da circunstância de a necessidade estatal apresentar peculiaridades que escapam aos padrões de normalidade, de sorte que o bem reclamado não pode ser substituído por equivalentes sem prejuízo ao interesse tutelado. Transposta a lição ao caso concreto, a Administração indica imóvel com compartimentos, localização e finalidade específicos, não atendidos por outros imóveis, conforme diligências realizadas, o que amolda a pretensão à hipótese legal.

03.6. Dos Requisitos Específicos da Inexigibilidade (art. 74, § 5º)

A contratação com fundamento no art. 74, V, sujeita-se às condicionantes do § 5º do mesmo artigo, cuja observância constitui pressuposto de validade da inexigibilidade.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — REQUISITOS — ART. 74, § 5º, DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 74, § 5º, I – Lei nº 14.133/2021: *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;*



Art. 74, § 5º, II – Lei nº 14.133/2021: *certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto;*

Art. 74, § 5º, III – Lei nº 14.133/2021: *justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela.*

Quanto ao inciso I, consta o Laudo Técnico de Vistoria do Imóvel, com indicação do valor locatício. Quanto ao inciso II, há a Declaração de Inexistência de Imóvel Público Vago e Disponível. Quanto ao inciso III, a singularidade do imóvel é demonstrada no DFD, no ETP e no Termo de Referência. Reputam-se, pois, atendidas as condicionantes do § 5º, ressalvado o aprofundamento sobre a justificativa de preço, examinada no tópico seguinte.

03.7. Da Justificativa de Preço e da Compatibilidade com o Mercado

A avaliação prévia (art. 74, § 5º, I) fornece o valor de referência, mas não dispensa a demonstração de compatibilidade do preço com o mercado, exigência que, nas contratações diretas, encontra disciplina específica nos arts. 23 e 24 do Decreto Municipal nº 06/2024, em consonância com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — JUSTIFICATIVA DE PREÇO — ART. 23 DA LEI Nº 14.133/2021 E ARTS. 23 E 24 DO DECRETO MUNICIPAL Nº 06/2024

Art. 23, caput – Lei nº 14.133/2021: *O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.*

Art. 23 – Decreto Municipal nº 06/2024: *Nas contratações diretas, deverá ser observado o disposto na seção anterior, quando cabível.*

Art. 24 – Decreto Municipal nº 06/2024: *Nos casos de inexigibilidade, quando não for possível estimar o valor do objeto na forma estabelecida na seção anterior, a justificativa de preços se dará mediante comprovação dos preços praticados pelo contratado em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes, públicos ou privados, contratos, empenhos, extratos contratuais e documentos equivalentes, emitidos no período de até 01 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, ou por outro meio idôneo devidamente justificado.*

O laudo aponta o valor locatício mensal de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), acompanhado de mapa comparativo de pesquisa imobiliária. Recomenda-se, como ressalva, que a compatibilidade com o mercado seja expressamente demonstrada na forma dos arts. 23 e 24 do Decreto Municipal nº 06/2024 e que o laudo de avaliação seja subscrito por profissional habilitado, preferencialmente com parâmetros da NBR 14.653 e respectiva Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT).

03.8. Da Instrução do Processo de Contratação Direta (art. 72)

A higidez da contratação direta pressupõe a instrução do processo com os documentos arrolados no art. 72 da Lei nº 14.133/2021, cujo rol funciona como verdadeiro roteiro de conformidade da fase interna.



🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — INSTRUÇÃO — ART. 72 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 72 – Lei nº 14.133/2021: *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.*

Art. 72, parágrafo único – Lei nº 14.133/2021: *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.*

Recomenda-se conferir, de modo expreso, o atendimento integral dos incisos do art. 72, em especial: a comprovação da habilitação e da regularidade fiscal e trabalhista do locador (inciso V); a formalização da razão da escolha do contratado (inciso VI); e a autorização da autoridade competente (inciso VIII), elementos que, na sequência procedimental, devem anteceder a celebração do ajuste.

03.9. Da Dotação Orçamentária e da Compatibilidade com as Leis Orçamentárias

A compatibilidade orçamentária é exigência constitucional (art. 167, CF/88) e legal (art. 18, caput, e art. 72, IV, da Lei nº 14.133/2021). Constam dos autos os documentos de reserva e indicação de dotação. Considerando a natureza continuada da locação, recomenda-se que a dotação contemple a integralidade da vigência pretendida e a compatibilidade com o exercício seguinte, observada, no que couber, a disciplina da Lei de Responsabilidade Fiscal quanto às despesas de caráter continuado.

03.10. Da Autorização da Autoridade Competente e da Publicidade

A inexigibilidade depende de ato formal de autorização da autoridade competente (art. 72, VIII), o qual, por força do parágrafo único do art. 72 e do art. 94 da Lei nº 14.133/2021, deverá ser divulgado e mantido à disposição do público em sítio eletrônico oficial e no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), providência própria da fase externa, cuja observância desde já se recomenda.

04. DA ANÁLISE DA MINUTA DE CONTRATO

A minuta de contrato deve observar o art. 92 da Lei nº 14.133/2021, que enumera as cláusulas necessárias em todo ajuste administrativo. O exame jurídico verifica a presença e a regularidade dessas cláusulas, sem adentrar o mérito técnico ou econômico das condições pactuadas.

🏛️ FUNDAMENTO NORMATIVO — MINUTA DE CONTRATO — ART. 92 DA LEI Nº 14.133/2021

Art. 92, I a IV – Lei nº 14.133/2021: *Todo contrato deve conter: I - o objeto e seus elementos característicos; II - a vinculação ao edital ou ao ato que autorizar a contratação direta e à respectiva proposta; III - a legislação aplicável à execução do contrato, inclusive quanto aos casos omissos; IV - o regime de execução ou a forma de fornecimento.*



Art. 92, V a VII – Lei nº 14.133/2021: *V - o preço e as condições de pagamento, os critérios, a data-base e a periodicidade do reajustamento de preços e os critérios de atualização monetária; VI - os critérios e a periodicidade da medição, quando for o caso, e o prazo para liquidação e para pagamento; VII - os prazos de início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo, quando for o caso.*

Art. 92, XIV, XVI a XIX – Lei nº 14.133/2021: *XIV - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas e suas bases de cálculo; XVI - a obrigação de manter, durante toda a execução, as condições exigidas para a habilitação; XVII - a obrigação de reserva de cargos para pessoa com deficiência, reabilitado e aprendiz; XVIII - o modelo de gestão do contrato; XIX - os casos de extinção.*

Em análise da minuta, recomenda-se a verificação expressa: do prazo de vigência e da hipótese de prorrogação, à luz dos arts. 105 a 107 da Lei nº 14.133/2021, dada a natureza continuada da locação; da cláusula de reajuste, com índice definido e periodicidade anual; da designação de gestor e fiscal do contrato (art. 117); das garantias, do foro e das hipóteses de extinção; e, ainda, da competência para a subscrição do ajuste, conforme a delegação de competências do Decreto Municipal nº 023/2023. Atendidas essas cautelas, reputa-se a minuta apta a prosseguir.

05. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria-Geral opina pela **REGULARIDADE** do processo de contratação direta em tela, quanto aos seus aspectos estritamente jurídicos, recomendando-se a continuidade do feito, nos termos do art. 53 da Lei nº 14.133/2021.

Ressalva-se que o presente parecer tem natureza estritamente opinativa, não vinculando a decisão da autoridade competente no exercício de suas prerrogativas discricionárias, sendo a responsabilidade pelos atos de natureza técnica, financeira e de conveniência e oportunidade exclusiva do gestor público.

Retornem os autos ao Departamento de Licitações e Contratos Administrativos.

Viseu/PA, 26 de maio de 2026.

Agérico H. Vasconcelos dos Santos
Procurador-Geral do Município de Viseu/PA
Decreto nº 16/2025