**PARECER JURÍDICO Nº:** 111/2026 –PJ/SEMTRAS

**INEXIGIBILIDADE:** 005/2026 – SEMTRAS

**PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº:** 3111/2026

**ORIGEM:** NÚCLEO TÉCNICO DE LICITAÇÕES E CONTRATOS
**OBJETO:** LOCAÇÃO DE IMÓVEL PARA INSTALAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PROJETO TRANSFORMAR.

EMENTA: INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO DIRETA. LOCAÇÃO DE IMÓVEL. NECESSIDADE PÚBLICA COMPROVADA. ADEQUAÇÃO DO IMÓVEL ÀS EXIGÊNCIAS INSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE DE COMPETIÇÃO. FUNDAMENTAÇÃO NOS ARTS. 74, V, § 5º, I, II e III, DA LEI Nº 14.133/2021. OBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS LEGAIS E JURISPRUDENCIAIS. CONTRATO COM CLÁUSULAS CLARAS E DEFINIDAS. PARECER FAVORÁVEL À CONTRATAÇÃO.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação formulada pelo Núcleo de Licitações e Contratos Administrativos da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTRAS) para emissão de parecer jurídico acerca da legalidade e possibilidade de formalização do Processo Administrativo nº 3111/2026/SEMTRAS, cujo objeto é locação de imóvel para instalação e funcionamento do projeto transformar.

Os autos, encontram-se instruídos com os seguintes documentos, no que importa à presente análise:

1. Termo de autuação
2. Justificativa geral de necessidade de contratação
3. Termo de referência
4. Certidões negativas
5. Documento de formalização de demanda
6. Declaração

7. Estudo técnico preliminar
8. Justificativa de preço
9. Laudo de avaliação
10. Autorização de abertura do processo administrativo
11. Plano de contratação anual
12. Minuta de contrato administrativo

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Considerações iniciais sobre o parecer jurídico

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.

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.

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.

Finalmente, deve-se salientar que 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.

### 2.3. Do planejamento da contratação

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

O artigo 18 da Lei nº 14.133, de 2021, elenca providências e documentos que devem instruir a fase de planejamento, conforme abaixo transcrito:

> Art. 18. A 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 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos:
> I - a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido;
> II - a definição do objeto para o atendimento da necessidade, por meio de termo de referência, anteprojeto, projeto básico ou projeto executivo, conforme o caso;
> III - a definição das condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento;
> IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;
> V - a elaboração do edital de licitação;
> VI - a elaboração de minuta de contrato, quando necessária, que constará obrigatoriamente como anexo do edital de licitação;
> VII - o regime de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras e serviços de engenharia, observados os potenciais de econo-mia de escala;
> VIII - a modalidade de licitação, o critério de julgamento, o modo de disputa e a adequação e eficiência da forma de combinação desses parâmetros, para os fins de seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
> IX - a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como justificativa de exigências de qualificação técnica,

> mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, e de qualificação econômico-financeira, justificativa dos critérios de pontuação e julgamento das propostas técnicas, nas licitações com julgamento por melhor técnica ou técnica e preço, e justificativa das regras pertinentes à participação de empresas em consórcio;
> X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual;
> XI - a motivação sobre o momento da divulgação do orçamento da licitação, observado o art. 24 desta Lei.
> **(grifou-se)**

Referido dispositivo é complementado por seu parágrafo primeiro, que dispõe sobre os elementos do Estudo Técnico Preliminar (ETP). De uma forma bem abrangente, o planejamento da contratação pressupõe que a própria necessidade administrativa seja investigada, a fim de se compreender o que fundamenta a requisição administrativa.

Uma vez identificada a necessidade que antecede o pedido realizado, pode-se então buscar soluções disponíveis no mercado para atender a referida necessidade, que inclusive podem se diferenciar do pedido inicial. Encontrada a melhor solução, caso disponível mais de uma, aí sim inicia-se a etapa de estudá-la, para o fim de definir o objeto licitatório e todos os seus contornos. Em linhas gerais, a instrução do processo licitatório deve revelar esse encadeamento lógico.

Alguns dos elementos serão abaixo examinados.

### 2.3.1 Estudo Técnico Preliminar - ETP

O Estudo Técnico Preliminar – ETP da contratação deve conter, de forma fundamentada, a descrição da necessidade da contratação, com especial atenção à demonstração do interesse público envolvido. Também é preciso que sejam abordadas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

O artigo 18, § 1º, da Lei nº 14.133, de 2021, apresenta os elementos que devem ser considerados na elaboração do ETP:

> § 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 relaciona-das 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 recur-sos, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e re-fugos, quando aplicável;
> XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

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 caso concreto, observa-se que a Administração elaborou o ETP (fls 22) de modo a contemplar as exigências legais e normativas.

#### 2.3.1.2 Descrição da Necessidade da contratação

A identificação da necessidade da contratação é o primeiro aspecto a ser abordado em um estudo técnico preliminar, justamente para permitir a reflexão sobre os motivos pelos quais determinada contratação foi solicitada, investigando assim qual a necessidade final a ser atendida, que pode inclusive ser distinta a depender da finalidade do órgão ou entidade, ainda que o objeto indicado pelo setor requisitante seja o mesmo.

Essa investigação inicial é expressamente demandada no art. 18, I e §1º, I da NLLC, já reproduzidos no presente parecer. Trata-se de etapa fundamental do processo, por meio da qual o problema colocado para a Administração pode vir a ser compreendido sob outra perspectiva e assim contribuir para que outras soluções se mostrem propícias a atender a demanda, quando se passar à fase de levantamento de mercado, tratada mais à frente. A clareza da necessidade administrativa é a base para possíveis inovações.

Feito esse registro, é certo que não cabe ao órgão jurídico adentrar ao mérito (oportunidade e conveniência) das razões do Administrador, principalmente nesse contexto em que prevalece a tecnicidade do assunto. O papel do órgão jurídico é recomendar que essa reflexão sobre a necessidade administrativa seja efetivamente realizada, orientando o órgão assistido a registrá-la nos autos, caso não o tenha sido, ou então a aperfeiçoá-la, na hipótese de ela se revelar insuficiente ou desarrazoada.

Sem prejuízo dessa constatação, observa-se que, no caso concreto, o órgão descreveu a necessidade administrativa.

#### 2.3.1.3 Levantamento de Mercado

Uma vez identificada a necessidade administrativa, o próximo passo é buscar soluções que tenham o potencial de atendê-la. Não se trata, portanto, de realizar estimativa de preços, e sim estudar as práticas do mercado e de outros órgãos e entidades públicas, a fim de verificar se existe alguma outra solução para atender a necessidade administrativa ou então novas metodologias de execução/contratação que gerem ganhos de produtividade ou economia para a Administração.

Assim, essa prospecção e avaliação deverá ser realizada, ainda que leve à conclusão de que as metodologias já tradicionalmente empregadas em contratações anteriores são as mais aptas à satisfação da necessidade administrativa. Seja qual for a solução adotada, sua escolha deve ser expressamente motivada nos autos.

Em vista do exposto, registra-se que no caso concreto, o órgão justificou no levantamento de mercado (fls. 26) que o imóvel possui condições para o atendimento das necessidades da SEMTRAS para o funcionamento do PROJETO TRANSFORMAR.

#### 2.3.1.4 Definição do Objeto

Uma vez investigada a necessidade administrativa que originou o pedido de contratação e depois de encontrada a solução mais adequada para atendê-la, a Administração passará então a se diferenciar dos particulares em geral porque deverá então descrever referida solução, convertendo-a em objeto licitatório.

A finalidade principal desta etapa é propiciar que a própria Administração incremente seus conhecimentos sobre o objeto, distinguindo suas características principais, para então, por meio da descrição, possibilitar que todos os fornecedores da solução escolhida venham a saber do interesse administrativo em uma futura contratação.

Bem por isso, o aumento do nível de detalhamento da especificação do objeto influi inversamente no universo de fornecedores aptos a atender à demanda, reduzindo-o. Consequentemente, a caracterização excessivamente pormenorizada poderá conduzir a um único ou nenhum fornecedor, ao passo que a especificação por demais genérica ou singela poderá ampliar as opções no mercado, porém para objeto cujas características não atendam plenamente às necessidades efetivas da Administração, frustrando a finalidade da contratação.

De acordo com o art. 18, caput, da Lei n. 14.133, de 2021, a fase de planejamento deve abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, sendo certo que a definição do objeto, modelo de execução e gestão do contrato devem levar em consideração cada um desses aspectos.

No que tange às considerações técnicas, a especificação do objeto deve considerar as normas técnicas eventualmente existentes, elaboradas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, quanto a requisitos mínimos de qualidade, utilidade, resistência e segurança, nos termos do art. 1º da Lei nº 4.150, de 1962.

Portanto, o gestor deverá tomar as cautelas necessárias para assegurar que as especificações correspondam àquelas essenciais ao bem, sem as quais não poderão ser atendidas as necessidades da Administração, evitando por outro lado, detalhes considerados supérfluos ou desnecessários, que possam limitar a competição indevidamente.

No caso dos autos e a despeito da tecnicidade do assunto, aparentemente o órgão definiu o objeto de forma a contemplar os elementos acima.

### 2.3.6 Análise de riscos

O art. 18, inciso X, da Lei nº 14.133, de 2021, estabelece que o planejamento da contratação deverá contemplar a análise dos riscos.

No Portal de Compras do Governo Federal, por exemplo, consta tópico especialmente dedicado à Identificação e Avaliação de Riscos, que oferece orientações elaboradas com base nas premissas estabelecidas pela Lei nº 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. No caso concreto a Administração formulou mapa de riscos, em conformidade com as disposições legais (Fls. 33)

### 2.3.7 Orçamento Estimado e Pesquisa de Preços

No presente caso, foi realizada a estimativa do valor da contratação, com indicação da observância do parâmetro previsto no art. 23, §1º, da Lei nº 14.133, de 2021.

### 2.3.8 Termo de Referência

O Termo de Referência deve contemplar as exigências do artigo 6º, XXIII, da Lei nº 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 téc-nicos 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;
> (...)

Especificamente em relação aos serviços, também devem ser observadas as exigências do arts. 47, §2º, e 48, da Lei nº 14.133, de 2021:

> Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios:
> I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho;
> II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso.
> (...)
> § 2º Na licitação de serviços de manutenção e assistência técnica, o edital deverá definir o local de realização dos serviços, admitida a exigência de dedeslocamento de técnico ao local da repartição ou a exigência de que o contratado tenha unidade de

> prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração.
>
> Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado:
> I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado;
> II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado;
> III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado;
> IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos;
> V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação;
> VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.
> Parágrafo único. (...)

### 2.3.9 Condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento

O art. 18, inciso III, da Lei nº 14.133, de 2021, exige que a fase de planejamento da contratação contemple as condições de execução e pagamento, das garantias exigidas e ofertadas e das condições de recebimento, sendo certo que sua definição envolve algum juízo de conveniência e oportunidade a ser realizado pelo administrador.

No caso concreto, o tema foi tratado de forma suficiente no TR.

## 2.4 Minuta do Termo de Contrato

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.

A minuta do contrato foi juntada aos autos e reúne todas as cláusulas e condições essenciais exigidas nos instrumentos da espécie.

### 2.5 Da contratação por inexigibilidade de licitação

A inexigibilidade de licitação configura-se nas hipóteses em que, diante das peculiaridades do objeto ou da situação, não haja possibilidade jurídica de competição, consoante estabelece o caput do artigo 74 da Lei nº 14.133, de 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.
> § 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 objeto do contrato administrativo em exame locação de imóvel para instalação e funcionamento do projeto transformar– insere-se na hipótese de inexigibilidade por inviabilidade de competição, em razão de tratar-se de imóvel determinado e individualizado, cuja localização, estrutura física e condições específicas atendem de forma singular às necessidades institucionais da Administração, não sendo viável, portanto, a instauração de competição entre múltiplos fornecedores.

No caso concreto, verifica-se que o processo está instruído com:

- Estudo Técnico Preliminar (ETP) contendo a descrição da necessidade administrativa (fls. 22 a 27);
- Justificativa para locação do imóvel e razões da escolha do imóvel específico (fls. 29 a 32 e 43 a 44), com referência à sua localização estratégica e à adequação da estrutura física para as atividades desenvolvidas no local;
- Laudo de vistoria técnica (fls. 52 a 72), evidenciando a compatibilidade do imóvel com a finalidade institucional;
- Laudo de avaliação do valor de mercado do aluguel (fls. 47 a 51), demonstrando a razoabilidade do preço proposto;
- Declaração de adequação orçamentária e financeira (fl. 81), em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Mapa de risco e estudo de alternativas (fls. 26 e 33), reforçando a singularidade da solução adotada;
- Justificativa formal da inexigibilidade, elaborada com base nos requisitos legais, em conformidade com o art. 72 da Lei nº 14.133/2021, acompanhada de minuta contratual.

Conclui-se, portanto, que a locação direta do imóvel objeto do Contrato Administrativo se amolda perfeitamente à hipótese de inexigibilidade de licitação, porquanto estão presentes os pressupostos fáticos e jurídicos que tornam inviável a competição entre eventuais fornecedores, e o processo encontra-se adequadamente instruído com os documentos legais exigidos, inclusive com a manifestação técnica da área requisitante.

## 3. DA CONCLUSÃO

Ante o o exposto, nos termos do art. 74, inciso V, §5º, incisos I, II e III, da Lei nº 14.133/2021, esta Assessoria Jurídica **manifesta-se pela legalidade da adoção de inexigibilidade de licitação** para a locação de imóvel para instalação e funcionamento do projeto transformar.

Ressalta-se, contudo, a inclusão, nos autos do processo, do Estudo Técnico Preliminar (ETP), devidamente elaborado, nos termos da legislação vigente, como condição necessária para o regular prosseguimento do feito, a fim de demonstrar a viabilidade da contratação, a adequação da solução escolhida e o atendimento ao interesse público.

É o parecer, ora submetido à apreciação.

Santarém, 22 de ouubro de 2026.

RODOLFO SILVA E SILVA:01633559246 Assinado de forma digital por RODOLFO SILVA E SILVA:01633559246

**RODOLFO SILVA**
Assessor Jurídico - OAB/PA nº 29.024
Decreto nº 099/2025-GAP/PM