

Proc. 5526/26
Fls. 6 Visto. 8

Parecer Referencial nº 01/2026

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. PARECER REFERENCIAL. CONTRATAÇÃO, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, PARA LOCAÇÃO DE IMÓVEIS DE TERCEIROS. ADITIVO DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA. ART. 74, V, DA LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. MINUTAS PADRONIZADAS DE CONTRATO E DE TERMO ADITIVO. DISPENSA DE ENVIO DOS INSTRUMENTOS PARA APRECIACÃO JURÍDICA PELA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL, NOS TERMOS DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 01, DE 19 DE AGOSTO DE 2024 – SÚMULA ADMINISTRATIVA Nº 20 DA SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS. ORIENTAÇÕES JURÍDICAS GERAIS PARA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE OBJETO IDÊNTICO.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de Parecer Referencial, nos termos da Instrução Normativa nº 01, de 19 de agosto de 2024 – Súmula Administrativa nº 20 da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos, com o objetivo de expedir orientações jurídicas uniformes para as hipóteses de celebração de contratos de locação, por inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021, e de aditivos de prorrogação de tais contratos. Em paralelo, encaminham-se minutas padronizadas de contrato e de aditivo de prorrogação, em conformidade com a Súmula Administrativa nº 19 da mesma Instrução Normativa.
2. A edição de Parecer Referencial para o objeto em tela busca proporcionar segurança e celeridade para as respectivas contratações. Trata-se de objeto recorrente nesta municipalidade, a recomendar a emissão de orientações específicas sobre o tema, para guiar a instrução dos respectivos processos e, assim, nortear a atuação das diversas secretarias da Administração Pública Municipal.
3. Nesse trilhar, a partir da exposição das diretrizes jurídicas relacionadas à celebração de contratos de locação de terceiros por inexigibilidade de licitação e respectivos aditamentos de prazo, a atividade desenvolvida pelas secretarias limitar-se-á à verificação da observância das exigências legais, com a mera conferência de documentos. Nessa perspectiva, objetiva-se atribuir tratamento uniforme ao tema, contribuindo para a segurança jurídica das contratações.

4. Ressalta-se que as diretrizes estabelecidas neste parecer possuem caráter vinculante para todas as Secretarias Municipais de Ferraz de Vasconcelos. Assim, os processos administrativos de locação de imóveis de terceiros, por meio de inexigibilidade de licitação, bem como os de prorrogação de vigência de tais contratações, devem ser conduzidos em conformidade com as orientações aqui definidas, observando também as instruções complementares emitidas por este Núcleo Consultivo, especialmente aquelas constantes em roteiros de análise (checklist) e em demais manifestações e documentos orientativos.
5. As Secretarias devem atestar e fundamentar o cumprimento das orientações desta Advocacia Pública Municipal – APM, por meio de declaração de atendimento acostada aos autos antes da celebração das contratações.
6. Preenchidas tais condições, é dispensada a remessa individualizada dos procedimentos para análise jurídica desta APM, nos termos da Súmula Administrativa nº 20.
7. Eis a síntese do necessário.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1. DO REGIME JURÍDICO DOS CONTRATOS DE LOCAÇÃO DE IMÓVEIS DE TERCEIROS

8. Cuida-se de examinar a locação de imóveis de terceiros por inexigibilidade de licitação, conforme previsto no 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.

9. Diferentemente da sistemática da Lei nº 8.666/93, em que a locação de imóveis era prevista como uma das hipóteses de dispensa de licitação (art. 24, X), a nova lei de licitações e contratações públicas previu como regra a realização de licitação prévia para a celebração de tal espécie contratual:

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.

10. O novo diploma ressalvou, porém, as situações em que não há viabilidade de competição, como quando as características de instalações e de localização tornem necessária a escolha de um determinado imóvel. Ou seja, pela Lei 14.133/2021,

quando apenas um único imóvel é capaz de satisfazer o interesse público, é possível ser concretizada a contratação direta, afastando-se a necessidade de realização de processo de escolha e de ampla concorrência.

11. Assim como em qualquer hipótese de licitação inexigível, a inviabilidade de competição deve estar presente no caso concreto para que se viabilize a contratação direta. Nessas situações, a disputa não é factível em razão da singularidade do imóvel em relação às suas características de instalações e de localização que impedem a seleção através de um certame licitatório.

12. De mais a mais, os contratos de locação imobiliária em que a Administração Pública figura na condição de locatária são regidos por um regime jurídico híbrido, no qual predominam as regras de direito privado, ancoradas na Lei Federal nº 8.245/91 e no Código Civil, com a incidência, porém, das prerrogativas de direito público, ditadas pelo princípio da indisponibilidade do interesse público. Enquadram-se na categoria doutrinária de contratos privados da Administração.

13. Por tal motivo é que o art. 62, § 3º, II, da Lei nº 8.666/93, estabelecia a incidência, no que coubesse, das regras gerais das contratações públicas e, em especial, daquelas previstas nos seus arts. 55 e 58 a 61.

14. De forma diversa, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 3º, afastou a incidência do seu regime legal sobre as contratações sujeitas a normas previstas em legislação própria.

15. Entende-se, no entanto, que a ausência de previsão expressa quanto à incidência das regras contratuais de direito público aos contratos de locação de imóvel de terceiros não afasta por completo o regime publicista.

16. Assim, em que pese referidas relações contratuais se submeterem, em grande medida, às normas de direito privado, em especial à lei de locações (Lei nº 8.245/91), não tendo sua vigência, por exemplo, limitada aos prazos estabelecidos no Capítulo V do Título III da Lei 14.133/2021, a incidência do princípio constitucional da indisponibilidade do interesse público autoriza a derrogação parcial das normas privatistas em alguma medida, no limite do estritamente necessário à preservação dos interesses coletivos.

II.2. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE INEXIGIBILIDADE

17. Passando a tratar da instrução processual, destaca-se que a Lei nº 14.133/2021 elencou os documentos que devem estar presentes nos processos de contratação direta, conforme se extrai do seu art. 72, transcrito a seguir:

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.

18. No âmbito deste Município de Ferraz de Vasconcelos, foi publicado o Decreto nº 7.011, de 24 de setembro de 2024. Especificamente quanto à locação (e também a aquisição) de imóvel com fundamento no art. 74, V, da Lei 14.133/2021, o Decreto dispõe que:

Art. 72. As contratações diretas serão reguladas pelos arts. 72 e seguintes da LLC e pelo que dispõe este artigo.

(...)

§ 5.º - As contratações diretas para aquisição ou locação de imóveis, com fundamento no inciso V do Artigo 74, dispensam publicação, para recebimento de novas ofertas de preços, no portal utilizado pelo município para processamento das licitações sob a forma eletrônica, e devem observar 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;
- IV - Caso a locação de imóveis não se enquadre na hipótese referida neste artigo, ela 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 eventualmente necessários (art. 51 LLC).

19. Adiante são apresentadas as etapas que compõem o processo de contratação direta previsto no art. 74, V, da Lei nº 14.133/2021, cuja observância deve ser verificada pelas Secretarias demandantes.

II.2.1. Documento de Formalização da Demanda

20. A contratação da locação deve ser iniciada por provocação do setor competente do órgão ou entidade, mediante a edição de documento que solicita a contratação, com a indicação da necessidade administrativa de instalação em imóvel pertencente a terceiro, ante a ausência de imóvel inserido no acervo da unidade administrativa disponível e com capacidade de comportar a estrutura necessária ao desempenho das atividades administrativas necessárias.

II.2.2. Estudo Técnico Preliminar

21. Considerando que a demanda administrativa de novas instalações em imóvel de terceiro pode ser satisfeita por mais de um meio, como, por exemplo, por cessão de uso, permuta, doação, aquisição, desapropriação ou por locação, necessário que a contratação seja antecedida de um Estudo Técnico Preliminar, que, dentre outras avaliações, permitirá que seja realizado um levantamento de mercado para prospecção das alternativas possíveis e de seus custos e consequências, de modo a conduzir a um negócio jurídico que melhor atenda à necessidade administrativa em termos de eficiência e economicidade.

22. Deve ser consultada a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano sobre a disponibilidade de imóvel próprio ocioso que atenda à demanda do órgão requisitante em termos de estrutura e de localização. Referida providência cumpre com um dos requisitos necessários a subsidiar eventual contrato de locação de imóvel, nos termos exigido pelo art. 74, § 5º, II, 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.

(...)

§ 5º Nas contratações com fundamento no inciso V do caput deste artigo, devem ser observados os seguintes requisitos:

(...)

II - certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto; (...).

23. Válido pontuar que, para descartar alternativas ao contrato de locação sob a justificativa da impossibilidade de espera para realizar as necessárias adaptações físicas em imóvel público ou de orçamento para investimento, importante que o órgão demandante não deixe de realizar uma estimativa de tempo e de custo para tais

intervenções de modo a possibilitar o planejamento para uma futura substituição da forma de contratação.

24. Prejudicada, ainda que por ora, a ocupação de imóvel integrante do acervo do Município, recomenda-se que a pesquisa priorize imóveis pertencentes a outros entes estatais com características capazes de atender às necessidades administrativas, como aqueles de propriedade de empresas estatais, de outras municipalidades vizinhas, do Estado de São Paulo ou da União, de forma a possibilitar eventuais alternativas de gratuidade ou de menor onerosidade, como contratos de cessão, permuta ou de doação.

25. A opção de permuta também deve ser estudada e negociada em relação a eventual imóvel particular que reúna as condições exigidas pelo órgão demandante.

26. As alternativas que impliquem pagamento pela transferência ou aquisição da propriedade, como na compra e venda e nas desapropriações, apenas devem ser avaliadas e realizadas quando frustradas as opções gratuitas (movimentação patrimonial interna, doação, cessão ou permuta) e quando a ocupação se destinar ao atendimento de necessidade permanente. Já se a necessidade for temporária, como na execução de programas ou ações com prazo determinado ou na ocupação adstrita ao tempo necessário à realização de construção ou reforma em imóvel próprio, a locação pode surgir como alternativa plausível, à míngua de outras formas menos onerosas.

27. Ao final, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa para o atendimento da necessidade administrativa.

28. Nos termos do art. 12 do Decreto Municipal nº 7.011/2024, o ETP deve seguir eventual modelo padronizado que venha a ser aprovado pela Secretaria de Administração.

II.2.3. Análise de Riscos

29. Dispõe o art. 18, X, da Lei 14.133/2021, que a fase preparatória de processo licitatório deve compreender a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Já na hipótese de processo de contratação direta, não obstante o entendimento de que não se trata de etapa obrigatória (nesse sentido, precedente do TCE/ES no processo TC-3595/2024 – Acórdão TC-378/2025), é de se recomendar a sua elaboração sempre que possível, uma vez que orienta a Administração quanto a medidas mitigadoras de riscos prejudiciais à contratação.

30. Na lição de Carlos Cox¹, a melhor interpretação é a de que a gestão de riscos seja realizada conjuntamente com o ETP, até porque pode haver riscos identificados

¹ COX, Carlos Henrique Harper. Planejamento Operacional das Contratações Públicas. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 320.

justamente nessa etapa do planejamento. Caso não haja riscos próprios ao objeto, deve-se registrar no ETP que foi feita análise nesse sentido.

Proc.: 5526/26
Fls. 9 Visto: 8

II.2.4. Termo de Referência

31. A partir das conclusões do ETP, definido que a locação de imóvel consiste no modelo de contratação mais vantajoso e viável naquele momento para atender às necessidades administrativas expostas no documento de solicitação da demanda, deve ser elaborado o Termo de Referência com o intuito de delimitar e definir as características físicas, a tipologia da edificação, a destinação e localização do imóvel a ser alugado, acompanhadas das respectivas justificativas.

32. No TR deverão ser expostos os requisitos de ordem documental em relação ao imóvel e ao seu proprietário ou posseiro, e que se destinam a comprovar a regularidade registral e fiscal do bem; a habilitação jurídica e a regularidade fiscal do locador (pessoa física ou jurídica) ou de seu representante legal, além de comprovar a quitação de taxas condominiais e de contas de consumo atreladas ao bem.

33. A definição do prazo de vigência do contrato também deve estar contida no Termo de Referência e justificada de acordo com a modalidade de uso do imóvel e de eventual tempo necessário para amortizar investimentos.

34. Tratando-se de uso temporário para atender demanda com prazo determinado (como na execução de programas governamentais ou na ocupação durante reforma em imóvel próprio), a vigência contratual deve ser fixada proporcionalmente à referida delimitação de tempo.

35. No entanto, ao envolver necessidade de ocupação para exercício de atividades permanentes e contínuas, recomendável que a vigência do contrato seja mais extensa, de forma a não vulnerabilizar o órgão locatário a cada renovação (principalmente em relação ao preço do aluguel) e permitir a amortização de eventuais investimentos.

36. A extensão do prazo de vigência do contrato de locação, no entanto, não deve ser de tal monta que acabe por dificultar uma reavaliação periódica da forma de contratação escolhida e do valor locatício estipulado. A título de sugestão, a minuta padrão indica o prazo de 60 (sessenta) meses para as hipóteses de necessidade de ocupação perene, com a possibilidade de prorrogação, desde que realizado estudo de economicidade, mediante novo laudo, que comprove a vantagem da manutenção da locação em detrimento de outras opções de contrato.

37. O TR deve seguir eventual modelo padronizado que venha a ser aprovado pela Secretaria de Administração, nos termos do que estatui o art. 12 do Decreto Municipal nº 7.011/2024.

II.2.5. Publicação da Intenção de Contratar

38. Para definir se a locação deverá ser precedida de licitação ou se decorrerá de um processo de inexigibilidade, necessário que seja publicado aviso de intenção de contratar, com a indicação dos requisitos de instalação e de localização do imóvel indispensáveis para o atendimento da necessidade administrativa.

39. Considerando que a regra para os contratos de locação é que sejam precedidos de procedimento licitatório (art. 51 da Lei nº 14.133/2021), a escolha pela celebração de contratação direta deve estar ancorada em demonstração de que apenas um imóvel é capaz de atender à demanda, e a principal forma de demonstrar a singularidade do objeto se dá por meio da publicização de aviso de intenção de contratar, com vistas a prospectar o mercado imobiliário.

40. Referida compreensão, ainda na égide da Lei nº 8.666/93, já era albergada pela Orientação Normativa nº 68/2020 da Advocacia-Geral da União, veja-se:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 68, DE 29 DE MAIO DE 2020

O ADOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00688.000717/2019-98, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I) A COMPRA OU LOCAÇÃO DE IMÓVEL DEVE NECESSARIAMENTE SER PRECEDIDA DE CONSULTA SOBRE A EXISTÊNCIA DE IMÓVEL PÚBLICO DISPONÍVEL;

II) INEXISTINDO IMÓVEL PÚBLICO QUE ATENDA AOS REQUISITOS NECESSÁRIOS PARA A INSTALAÇÃO DO ÓRGÃO OU ENTIDADE, É RECOMENDÁVEL A PROMOÇÃO DE CHAMAMENTO PÚBLICO PARA FINS DE PROSPECÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO;

III) CASO SOMENTE UM IMÓVEL ATENDA ÀS NECESSIDADES DA ADMINISTRAÇÃO, SERÁ CONSTATADA A INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO, O QUE PERMITIRÁ A CONTRAÇÃO DIRETA POR INEXIGIBILIDADE COM FUNDAMENTO NO ART. 25, CAPUT, DA LEI N.º 8.666/93; E

IV) O ART. 24, INCISO X, DA LEI Nº 8.666, DE 1993, PODE SER APLICADO NOS CASOS EM QUE HAJA MAIS DE UM IMÓVEL APTO À CONTRATAÇÃO, DESDE QUE: A) O IMÓVEL SE PRESTE PARA ATENDIMENTO DAS FINALIDADES PRECÍPUAS DA ADMINISTRAÇÃO; B) AS INSTALAÇÕES E LOCALIZAÇÃO DO IMÓVEL SEJAM DETERMINANTES PARA SUA ESCOLHA; E C) O PREÇO SEJA COMPATÍVEL COM OS VALORES DE MERCADO, CONFORME PRÉVIA AVALIAÇÃO.

Referência: Parecer nº 92/2017/DECOR/CGU/AGU; Parecer nº 92/2019/DECOR/CGU/AGU; Art. 24, inciso X, e art. 26, da Lei nº 8.666, de 1993.

41. Nesse sentido, diversos julgados do Tribunal de Contas da União (TCU) também já previam a necessidade de demonstrar que o imóvel a ser locado/adquirido é o único capaz de satisfazer as necessidades administrativas (Acórdão nº 2.025/2010, 2ª Câmara, dentre outros). Sendo assim, fundamental comprovar no processo de inexigibilidade as características do imóvel que condicionaram a sua escolha, bem como a ausência de qualquer outro com tais particularidades. Se houver multiplicidade de imóveis nas condições almejadas, necessária será a realização de procedimento licitatório. Nesse trilhar, mostra-se relevante recomendar que seja publicado, ao menos em portal eletrônico, aviso de intenção de contratar.

42. Não há um rito regulamentar previamente estipulado para essa etapa, porém, sugere-se que o aviso seja publicado no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e na página eletrônica da Prefeitura, abrindo-se prazo razoável, não inferior a três dias úteis, para ciência e manifestação de potenciais interessados. Se, após a publicação do aviso e decorrido o prazo estipulado, verificar-se que apenas um imóvel atende objetivamente à necessidade administrativa, então a inviabilidade de competição restará demonstrada, atendendo-se a exigência do art. 74, § 5º, III, da Lei 14.133/2021.

43. Apenas em situações excepcionais, amparadas em singularidades incontestas do imóvel, como, por exemplo, na locação de terreno contíguo a imóvel ocupado pela Administração com a finalidade de ampliar suas instalações, é possível justificar-se a não realização desta etapa de publicação do aviso da intenção de contratar, devendo a motivação ficar expressamente consignada no TR.

II.2.6. Avaliação do Imóvel

44. A avaliação prévia do imóvel e do seu estado de conservação é requisito inafastável para a contratação em tela. Ademais, devem ser avaliados os custos de eventuais adaptações necessárias para a utilização do imóvel, bem como do prazo de amortização de tais investimentos, se necessários, tudo como determina o art. 74, § 5º, I, da Lei nº 14.133/2021.

45. O avaliador, considerando a tipologia, a metragem, o estado de conservação do bem, sua localização e os preços de aluguel do mercado local, estima uma faixa de valor que deverá ser utilizada como referência para o valor locatício a ser contratado.

46. O laudo deve vir acompanhado de registros fotográficos, a fim de identificar possíveis problemas e defeitos estruturais, como rachaduras e infiltrações, que possam comprometer a segurança e utilização do imóvel. A precaução também pode ser útil para viabilizar a autocomposição ou evitar o ajuizamento de ações indenizatórias.

47. Assim, é pertinente que o setor responsável proceda às medidas necessárias para elaboração de laudo de avaliação do imóvel, a ser expedido por agente da Administração Pública ou regularmente contratado para esse fim, conforme dispõe a

Resolução CONFEA nº 345/1990. Destaque-se que a emissão de laudos de avaliação prévia de imóveis deve indicar que foi realizada de acordo com a NBR nº 14.653 (ABNT), nos termos das recomendações do Plenário do TCU no Acórdão nº 849/2024.

II.2.7. Proposta do Locador

48. Provocado pelo ente público, seja de forma direta ou em decorrência de publicação da intenção de contratar, o locador encaminhará a sua proposta de aluguel.

49. Recomenda-se que a proposta contenha no mínimo:

- a) Valor mensal da locação, destacando-se o valor do aluguel dos demais custos da locação, se for o caso;
- b) Vigência da locação, preferencialmente em meses; e
- c) Condições assumidas quanto aos encargos incidentes sobre a locação (condomínio, contas de consumo, tributos e demais encargos incidentes sobre a locação).

II.2.8. Parecer Técnico para justificar a escolha do bem e sua vantajosidade

50. A hipótese de inexigibilidade em apreço prevê a singularidade do imóvel ancorada nas características de instalações e de localização do bem como pressuposto para a sua caracterização (art. 74, V, da Lei 14.133/2021).

51. Nos termos do art. 74, § 5º, III, da mencionada Lei, além da singularidade do bem, constitui requisito da contratação por inexigibilidade a demonstração das vantagens das características do bem conforme definido pelo setor demandante. Tais vantagens devem ser de ordem prática (eficiência) e econômica.

52. Por tal motivo, necessário que seja emitido parecer técnico do setor competente que aponte quais os fatores determinantes para a escolha daquele imóvel.

53. No intuito de justificar as vantagens das instalações, deve ser juntado ao processo croqui ou projeto arquitetônico em que estejam representadas as distribuições dos setores nos cômodos do imóvel a ser locado.

54. Em termos de localização, da mesma forma, deve o setor apontar quais os fundamentos daquela escolha em termos de proximidade de outros órgãos públicos com atividade correlatas, de facilidade de acesso ao público, etc.

55. Quanto às vantagens econômicas, impende que seja demonstrado que o valor proposto é razoável e está condizente com o praticado no mercado.

56. Em relação ao valor do aluguel em si, deve ser negociado valor limitado ao teto apontado pelo laudo de avaliação.

57. A partir da exposição das razões de escolha do bem e de suas vantagens práticas e econômicas, estarão atendidas as exigências plasmadas nos incisos VI e VII do art.

72 da Lei nº 14.133/2021, relativas à demonstração da “razão da escolha do contratado” e da “justificativa do preço”.

II.2.9. Demonstração de previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas

58. Para demonstrar a existência de recursos orçamentários, faz-se necessário instruir os autos com a Declaração de Disponibilidade Orçamentária, consignando a existência de dotação orçamentária na LOA vigente para a cobertura das despesas da contratação.

59. Ressalta-se que a assinatura do contrato e consequentemente a sua execução deve ser precedida da emissão do empenho prévio e em valor suficiente para cobertura das despesas do exercício.

II.2.10. Regularidade documental do imóvel e do locador

60. Para comprovar a regularidade do imóvel, devem ser juntados ao processo:

- a) Cópia da certidão de registro do imóvel ou, na real impossibilidade de ser apresentado esse documento, cópias de outros documentos comprobatórios da propriedade ou da posse do imóvel, a serem avaliados no caso concreto;
- b) Certidão negativa de débitos quanto aos tributos municipais;
- c) Declaração anual de quitação de débitos de condomínio, se for o caso, de energia elétrica e de água e esgoto;
- d) Certificado de aprovação do sistema de segurança contra incêndio e pânico ou documento equivalente emitido pelo Corpo de Bombeiros;
- e) Termo de vistoria, conforme modelo constante do Anexo II da minuta padronizada de contrato.

61. Com o intuito de verificar a regularidade documental do locador, devem ser juntados:

I – Se pessoa física:

- a) Cédula de identidade ou documento equivalente e comprovante de inscrição no Cadastro de Pessoa Física (CPF), conforme previsto no art. 68, I, da Lei nº 14.133/2021;
- b) Comprovante de residência.

II – Se pessoa jurídica:

- a) Registro comercial, ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, conforme o caso, para pessoas jurídicas de direito privado;
- b) Cópia de documento oficial com foto do representante legal;

c) Comprovante de residência do representante legal.

III – Em qualquer caso:

a) Certidão de regularidade fiscal com o Município;

b) Certidão de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União (CND);

c) Declaração de cumprimento ao disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal;

d) Declaração de inexistência de impedimento legal para contratar com a administração pública;

e) Consulta ao Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), Cadastro Nacional de Empresas Punidas (CNEP) e cadastros locais de suspensão, impedimento ou inidoneidade.

62. É admissível, ainda, que o locador titular da propriedade ou da posse seja representado por imobiliária ou por procurador constituído para esse fim, hipóteses nas quais será necessário obter cópias do contrato de intermediação imobiliária ou do instrumento de procuração e dos documentos de identificação do representante da empresa.

II.2.11. Análise de conformidade da instrução processual pelo agente público designado e adoção da minuta padronizada de contrato

63. Deverá ser demonstrada, nos autos, a designação do agente público responsável pelo processamento da inexigibilidade de licitação, conforme regramento dos artigos 7º, 8º e 9º da Lei nº 14.133/2021.

64. O agente público competente para processar a inexigibilidade deverá analisar a conformidade da instrução processual, considerando todos os elementos que instruem o processo.

65. Nesta oportunidade, deverá ser verificado o atendimento dos requisitos para a contratação, conforme definido no Termo de Referência, inclusive as condições de regularidade do imóvel e do locador.

66. Instruídos os autos na forma prevista nos itens antecedentes, deverá ser juntada aos autos a minuta do contrato, que seguirá modelo padronizado por esta Advocacia Pública Municipal, com o preenchimento das lacunas existentes conforme as peculiaridades do caso concreto, dispensando-se o exame dos respectivos instrumentos pela APM.

67. Estando tudo em conformidade com as orientações desta APM, deverá ser acostada aos autos a declaração de atendimento pelo agente público responsável.

II.2.12. Autorização da autoridade competente e publicação do contrato

68. Após a instrução do processo na forma prevista no presente opinativo, os autos devem ser remetidos à autoridade competente para validação dos atos praticados e autorização da contratação direta.

69. Uma vez autorizada a contratação direta e firmado o respectivo contrato, o instrumento deve ser publicado no PNCP, conforme previsto no art. 94 da Lei 14.133/2021. Cumpre destacar que, conforme previsão expressa do referido dispositivo legal, a divulgação do instrumento no PNCP é condição indispensável para a eficácia do contrato e de seus aditamentos e, em se tratando de contratação direta, deverá ocorrer, nos termos do inciso II, no prazo de 10 (dez) dias úteis, contados da data de assinatura do instrumento.

70. Saliente-se que o parágrafo único do art. 72 da Lei 14.133/2021 prevê a publicação do ato autorizativo ou do extrato decorrente do contrato em caráter alternativo, sendo dispensável, portanto, a divulgação do ato de autorização emitido pela autoridade quando disponibilizado o extrato do contrato no sítio eletrônico oficial do Município.

II.3. DA INSTRUÇÃO DO PROCESSO DE RENOVAÇÃO DO CONTRATO DE LOCAÇÃO

71. Ainda sob a égide da Lei nº 8.666/93 firmou-se o entendimento de que os contratos de locação de imóveis de terceiros celebrados pela Administração Pública não se submetem às regras de duração dos contratos administrativos. Referida orientação ancorava-se na dicção do art. 62, § 3º, da Lei 8.666/93, que não ressalvava o art. 57 da regra de aplicação subsidiária do regime jurídico público aos contratos de locação.

72. Sob o regime da Lei 14.133/2021, com mais razão reafirma-se referida orientação, considerando que o art. 3º, II, da referida Lei, afastou sem ressalvas a incidência de suas regras sobre os contratos regidos por legislação específica.

73. Sendo assim, admissível que sejam realizadas renovações sucessivas dos contratos de locação de imóveis, não limitadas aos prazos máximos fixados pelo Capítulo V do Título III da Lei nº 14.133, desde que observados os requisitos adiante elencados.

II.3.1. Justificativas para a prorrogação e autorização da autoridade competente

74. Antes do término da vigência contratual, caso haja interesse da Administração em prolongar a relação locatícia, deve o gestor do contrato identificar a manutenção da necessidade administrativa, apresentando as razões de interesse público que justificam a necessidade de prorrogação do prazo de vigência do ajuste.

75. O referido expediente deverá demonstrar que a manutenção do vínculo locatício permanece a melhor alternativa para a Administração, justificando se: a) as características de instalações e de localização (requisitos da contratação por

inexigibilidade) ainda são determinantes para a escolha do imóvel; b) o valor locatício, incluindo possíveis reajustes, mantém-se compatível com a realidade de mercado.

76. A compatibilidade mercadológica do valor locatício deverá ser comprovada com base em novo laudo de avaliação do bem ou revalidação do laudo anterior.

77. Necessário também que seja realizada, a cada prorrogação do contrato de locação, nova consulta à Secretaria de Planejamento Urbano, a fim de identificar possível disponibilidade de imóvel próprio para atendimento da necessidade administrativa.

78. Na hipótese de a ocupação do imóvel se destinar ao desenvolvimento de atividades contínuas e perenes do órgão, necessário que seja elaborado estudo de economicidade destinado a justificar a vantagem da manutenção da locação em detrimento de alternativas definitivas, como a aquisição ou a desapropriação de imóveis particulares ou a reforma de imóveis públicos.

79. À vista das justificativas apresentadas pelo gestor do contrato, a autoridade competente superior que tenha competência para deliberar pela prorrogação deverá autorizar o processamento do aditivo.

II.3.2. Renovação dos documentos do locador

80. O processo de prorrogação do contrato de locação deve ser instruído com a renovação dos documentos de habilitação do locador relativos a sua qualificação jurídica e a sua regularidade fiscal.

II.3.3. Demonstração do cálculo do reajuste, quando for o caso

81. Caso a concessão de reajuste ao valor do contrato coincida com o momento de celebração do aditivo de prorrogação, o que pode ocorrer com frequência, considerando que a data-base do reajuste nas locações é a data de assinatura do respectivo instrumento contratual, devem os autos ser instruídos com os cálculos do reajuste, com a indicação do período e do índice de reajuste considerados.

82. O pleito de reajuste deve ser apresentado durante a vigência contratual, sob pena de ser atingido pela preclusão, na esteira do previsto no parágrafo único do art. 131, da Lei nº 14.133/2021, assim como em cláusula contratual padronizada.

83. De acordo com Carvalho, Oliveira e Rocha², “considerando que a prorrogação é um negócio jurídico novo, não é possível que o contratado, após anuir, pleiteie o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro fundado em fatos anteriores, sob pena de quebra do seu dever de boa-fé contratual. Nesses casos, ocorre o fenômeno da preclusão”.

² CARVALHO, Matheus; OLIVEIRA, João Paulo; ROCHA, Paulo Germano. Nova Lei de Licitações Comentada e Comparada. 4ª Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 637.

84. Portanto, o termo aditivo deve explicitar seu efeito sobre o reajuste, cabendo ao contratante decidir se pretende ou não solicitar o referido reajuste, considerando que se trata de um direito essencialmente disponível. Não é admissível, contudo, que haja surpresa com eventual pedido de reajuste apresentado após a prorrogação.

85. Assim, é responsabilidade do contratado solicitar o reajuste no momento adequado, de modo que, ao analisar a economicidade do contrato, o Poder Público já considere nos custos envolvidos o efeito do reajuste, mesmo que este ainda não tenha sido aplicado.

86. Na hipótese de, na data da prorrogação contratual, ainda não ter havido a análise de pedido de reajuste tempestivamente formulado pelo locador, o aditivo de prorrogação deverá prever o resguardo do direito futuro ao reajustamento.

87. Quando o locador renunciar, de forma total ou parcial, ao reajuste devido, deve o aditivo conter previsão neste sentido, prevendo ainda, no caso de renúncia total, que os próximos reajustes terão seu período de apuração contados a partir da data do fato gerador do último reajuste objeto de renúncia.

II.3.4. Demonstração de previsão dos recursos orçamentários necessários, com a indicação das rubricas

88. Do ponto de vista orçamentário, deve-se demonstrar a compatibilidade da contratação com o PPA, cabendo à Administração informar no início de cada exercício financeiro a existência de créditos suficientes na Lei Orçamentária Anual vinculados à contratação.

89. O aditivo de prorrogação de vigência deve indicar nota de empenho emitida em valor suficiente para cobertura das despesas programadas até o final do exercício em que assinado, em atenção ao que preceitua o art. 60 da Lei nº 4.320/64.

90. Por certo, torna-se obrigatório que o termo aditivo de prorrogação da vigência contratual indique a nota de empenho que lhe confere lastro. O empenho, prévio e integral, deve separar os recursos que serão consumidos no ano vigente.

91. De outra parte, sendo possível que a prorrogação leve o contrato a perdurar por diversos anos (além do prazo inicialmente previsto), necessário se faz que, em janeiro de cada ano, apostile-se a nota de empenho que separe os recursos para o correspondente exercício financeiro.

92. Se o instrumento vier sob a forma de minuta, isto é, não assinado pelas partes, será possível juntar declaração de disponibilidade orçamentária, sendo consignado, porém, que a assinatura do contrato – e, conseqüentemente, o início da execução – dependem do empenho integral dos recursos financeiros suficientes para cumprimento do contrato. Isso porque, em se tratando de minuta, admite-se juntar aos autos do processo a nota de empenho no momento da assinatura do contrato ou de seu aditivo, nos termos do que prevê a Lei nº 4.320/64.

II.3.5. Adoção da minuta padronizada e publicação do termo aditivo

93. O órgão competente, por meio de agente público formalmente designado, conforme regramento dos artigos 7º, 8º e 9º da Lei nº 14.133/2021, deverá autuar a minuta do termo aditivo, que seguirá modelo padronizado anexo a este parecer, e, por meio de declaração de conformidade, verificará o cumprimento das exigências legais e orientações gerais desta Advocacia Pública Municipal aplicáveis ao caso, bem como as específicas declinadas no presente parecer, em conformidade com o previsto na Súmula Administrativa nº 20.

94. Atente-se também para a necessidade de acostar aos autos roteiro de análise (checklist) devidamente preenchido. Reforçamos: mesmo que o processo não tramite nesta Advocacia Pública Municipal, imprescindível que os autos sejam instruídos com o respectivo checklist.

95. Uma vez colhidas as assinaturas do instrumento pelos representantes legais das partes contratantes, o órgão interessado providenciará a publicação do termo no PNCP, como condição indispensável para a eficácia do aditamento, observado o prazo fixado pelo art. 94, II, da Lei 14.133/2021, bem como publicará o ato de autorização ou o extrato decorrente do termo aditivo no sítio eletrônico oficial do Município (art. 72, parágrafo único).

III. CONCLUSÕES

96. Diante do exposto, considerando a racionalização e a maior eficiência alcançada com a edição de Parecer Referencial, apresenta-se o presente Parecer para a orientação jurídica uniforme da Administração Pública Municipal em processos de inexigibilidade de licitação para a locação de imóvel, assim como para prorrogação de vigência dos prazos de tais contratos, com ou sem reajuste de valores.

97. Aprovados mediante ato/portaria do Exmo. Secretário Municipal de Assuntos Jurídicos, o presente opinativo e os respectivos instrumentos padronizados deverão ser obrigatoriamente adotados por todos os órgãos do Poder Executivo Municipal, e estão dispensados de remessa individualizada para análise prévia desta Advocacia Pública Municipal, de acordo com as Súmulas Administrativas nº 19 e 20 da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e o permissivo legal do art. 53, § 5º, da Lei 14.133/2021.

98. Os processos abrangidos por este Parecer Referencial devem ser instruídos pela Secretaria Municipal responsável com: (a) cópia integral deste Parecer; (b) minuta padronizada pela APM, preenchida de acordo com as adaptações ao objeto pretendido e as peculiaridades do caso; (c) declaração de atendimento a todas as orientações traçadas no opinativo, bem como do uso da minuta padronizada; (d)

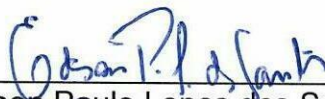
checklist pertinente ao objeto, com a identificação do servidor responsável por seu preenchimento.

99. Nos casos de dúvidas pontuais relacionadas à legalidade da instrução dos processos tratados neste opinativo, consultas poderão ser encaminhadas à Advocacia Pública Municipal, por intermédio das autoridades competentes, instruídas com os documentos necessários à compreensão e análise da consulta.

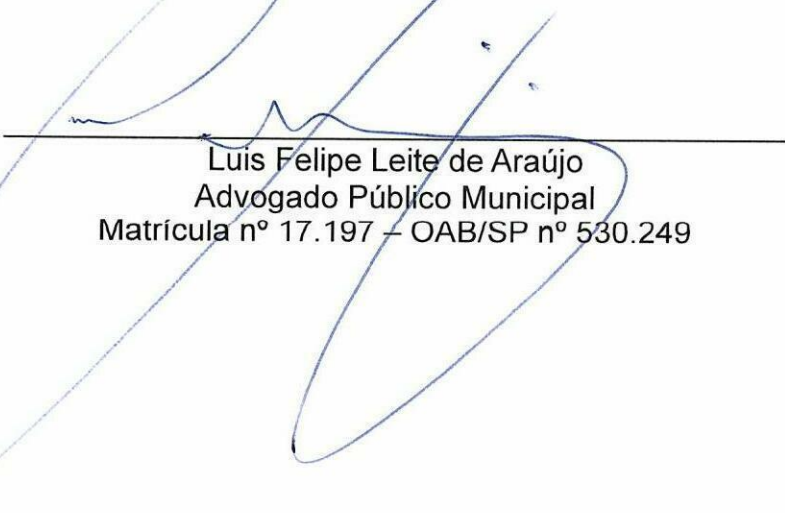
100. Por derradeiro, calha registrar que o exame e as orientações aqui dispostos são de caráter eminentemente jurídico-formal e buscam orientar a adequada instrução processual, sem adentrar, todavia, no mérito das decisões tomadas, seja em relação às necessidades públicas, à decisão de contratar, aos critérios técnicos exigidos pela Administração ou à formação dos preços de referência e sua compatibilidade mercadológica. Tais matérias, de caráter técnico, encontram-se extremes dos limites das competências funcionais desta Advocacia Pública Municipal, além da evidente carência de *expertise* para tanto.

101. Submete-se, assim, o presente Parecer Referencial ao crivo superior, para avaliação e aprovação, salvo melhor entendimento de V. Exa.

Ferraz de Vasconcelos, 13 de março de 2026.



Edson Paulo Lopes dos Santos
Advogado Público Municipal
Matrícula 17.097 – OAB/SP 515.900



Luis Felipe Leite de Araújo
Advogado Público Municipal

Matrícula nº 17.197 – OAB/SP nº 530.249